
O PAPEL DE OMBUDSMAN DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA: ENTRAVES E AVANÇOS

THE ROLE OF OMBUDSMAN OF THE BRAZILIAN PUBLIC DEFENSE OFFICE: OBSTACLES AND ADVANCES

DOI: 10.5380/cg.v13i1.93967

Carolina Pereira Madureira¹

Wagner Atoguia Lima Junior²

Resumo

O presente estudo propõe-se a analisar como e em que medida a Defensoria Pública brasileira é capaz de exercer seu papel de *ombudsman*, observando as características atribuídas pela Constituição de 1988 e o desenvolvimento da instituição desde a sua implementação. Enquanto hipótese, o trabalho ventila que, apesar de grandes avanços institucionais e normativos pós-Constituição de 1988, a atividade defensorial brasileira ainda possui potencial de expansão, com a necessidade de maior amparo de recursos e incentivos estruturais. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e descritiva, instrumentalizada pela análise da produção acadêmica, legislativa nacional e internacional e de dados acerca da capilaridade e institucionalização defensoriais. Enquanto conclusão, concebeu-se com o presente estudo o real estado da arte da Defensoria Pública brasileira, constatando-se haver margem para expansão de sua atuação, haja vista a necessidade ainda de um maior amparo institucional decorrente da falta de cobertura e do déficit de defensores públicos no país.

Palavras-Chave: Defensoria Pública brasileira; *Ombudsman*; *Defensor del Pueblo*.

Abstract

The present study aims to analyze how and to what extent the Brazilian Public Defender's Office is capable of exercising its role as ombudsman, observing the characteristics attributed by the 1988 Constitution and the development of the institution since its implementation. As a hypothesis, the work suggests that, despite major institutional and regulatory advances after the 1988 Constitution, Brazilian defense activity still has potential for expansion, with the need for greater support from resources and structural incentives. In methodological terms, this is a qualitative, bibliographic and descriptive research, instrumented by the analysis of academic production national and international legislation and data on the capillarity and institutionalization of public defenders. As a conclusion, the present study conceived the real state of the art of the Brazilian Public Defender's Office, noting that there is room for expansion of its activities, given the need for greater institutional support resulting from the lack of coverage and the deficit of public defenders in Brazil.

Keywords: Brazilian Public Defender's Office; *Ombudsman*; *Defensor del Pueblo*.

¹ Universidade Federal do Piauí, madureiracarolina@yahoo.com.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1869-9510>.

² Universidade Regional do Cariri (URCA), wagner.atoguia@urca.br, ORCID <https://orcid.org/0009-0007-9175-0593>.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 consagra, dentre variados direitos e deveres, a prestação de assistência jurídica integral e gratuita àqueles que não podem pagar (artigo 5º, inciso LXXIV). A efetividade desse direito operacionaliza-se através da Defensoria Pública, instituída no artigo 134, caput da Constituição Cidadã – que em perspectiva infraconstitucional encontra disposição na Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.

Em decorrência as Emendas Constitucionais nº 45/2004 e nº 80/2014³, houve um fundamental avanço para a prestação de serviço da defensoria. Alterando os artigos 134 e 168, as emendas consagraram o concurso público para ingresso na carreira, a inamovibilidade, a vedação do exercício da advocacia, a autonomia administrativa, funcional e iniciativa de proposta orçamentária para as Defensorias Públicas Estaduais, entre outras garantias institucionais. Dentre as alterações, merece o devido destaque a desvinculação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, condição essencial para que haja autonomia institucional.

A função que a Defensoria Pública exerce no sistema judicial brasileiro ao promover acesso à justiça e assistência jurídica gratuita possui potencial capaz de superar fronteiras, o que tem reverberado na ampliação de suas atuações internacionais. Nesse prisma, o artigo objetiva minudenciar como e em que medida a atuação defensorial é capaz de exercer seu papel de *ombudsman* nacional e internacionalmente.

No primeiro tópico do trabalho, o foco está na origem e evolução histórica do papel de *ombudsman* até a sua inserção no sistema jurídico brasileiro, relacionando o processo de desenvolvimento da Defensoria Pública ao exercício do papel de defensora do povo. Em sequência, será demonstrado o *modus operandi* do papel de *ombudsman* desempenhado pela Defensoria Pública. Por fim, são enfrentados os possíveis entraves encontrados pela defensoria no decorrer do desenvolvimento de seu potencial constitucional e infraconstitucional, bem como os avanços consolidados nos últimos anos.

³ A EC nº 45/2004 promoveu uma reforma do Poder judiciário que conferiu às Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional, administrativa e orçamentária. Por sua vez, a EC nº 80/2014, dez anos depois, consagrou um novo perfil constitucional à Defensoria Pública brasileira, conferidos as seguintes inovações: a) inserção da defensoria pública em categoria distinta no rol das atividades vitais à justiça, desvinculada da advocacia; b) detalhamento amplo do significado e objetivo da defensoria pública; c) adição dos valores institucionais da defensoria pública à constituição; e d) aproveitamento de parte das regras jurídicas do Poder Judiciário aplicáveis à defensoria pública, especialmente no que diz respeito à iniciativa legislativa.

Enquanto hipótese, o trabalho ventila que, apesar dos grandes avanços institucionais e normativos pós-Constituição de 1988, a atividade defensorial brasileira ainda detém potencial de expansão, com a necessidade de maior amparo de recursos e incentivos estruturais.

Quanto aos aspectos metodológicos, operacionaliza-se enquanto pesquisa qualitativa, bibliográfica e descritiva, com o uso do método dedutivo, partindo dos conhecimentos gerais acerca do assunto e aplicando ao caso específico em questão. Perquire, portanto, discutir sobre como se concretiza essa atuação defensorial no Brasil e internacionalmente, assim como eventuais percalços encontrados durante a referida atividade e os avanços conquistados nos últimos anos.

2. DA FUNÇÃO DE OMBUDSMAN: DIGRESSÃO HISTÓRICA E ANÁLISE PROSPECTIVA

Pode-se afirmar que a figura do *ombudsman* se trata de uma construção social, cultural e histórica. O vocábulo *ombudsman*⁴ surge originariamente para se designar, dentro da iniciativa privada, o profissional de uma empresa ou instituição cuja função é estabelecer uma conexão entre a organização e os seus clientes (ouvidorias) (Oliveira, 2015).

Contudo, o sentido de defensor do interesse público, como atualmente se têm desse termo, responsável por supervisionar a observância das leis e regulamentos por parte do Poder Público, remonta desde a época da antiguidade, com a criação do Tribuno da Plebe, na Roma Antiga (Bezerra, 2010). Os interesses e direitos desta camada social romana estariam resguardados dos abusos eventualmente praticados pelo patriciado.

O *ombudsman* também conta com um antepassado histórico na América pré-Colombiana, precisamente no antigo Império Inca. Trata-se do *trucuyricuy* (aquele que tudo vê), responsável por fiscalizar as operações do Conselho de Império (Melo, 2018). Nesse mesmo intuito de supervisionar e coibir eventuais abusos, já em 1713, o rei Carlos XII, da Suécia nomeou um representante, um *ombudsman*, a fim de que este subordinado

⁴ Cabe mencionar também a figura do *ombudsman* de imprensa, espécie de defensor do leitor, um profissional encarregado de ouvir o público e realizar a crítica interna diária do jornal em que trabalha, onde poderia possuir uma coluna semanal de crítica de imprensa. No Brasil, o jornal Folha de São Paulo foi o pioneiro ao implementar essa figura de *ombudsman*, em setembro de 1989 (Rosas, 2020).

de sua confiança inspecionasse a atuação dos arrecadadores de impostos, juízes e outros burocratas, durante sua ausência em missões diplomáticas (Gellhorn, 1966, p. 194-195).

Todavia, a figura do *ombudsman* moderno surgirá, de fato, com a Constituição Sueca de 1809. Após a deposição do rei sueco da época, a Constituição instituída, pautada na teoria dos três poderes, repartiu o poder entre o Executivo, os Tribunais e o Parlamento, sendo este último responsável por indicar quem ocuparia o cargo de *Justititeombudsman* - cuja função era supervisionar a Administração pública e judicial, a fim de coibir falhas no cumprimento dos deveres oficiais por parte de seus integrantes (Bezerra, 2010). Deve-se destacar o fato desse *ombudsman* estar à disposição do Parlamento, para fiscalizar os demais poderes, fazendo parte do sistema de freios e contrapesos elaborado por Montesquieu, base do Estado Moderno, pós-Absolutismo.

O *ombudsman* sueco exerce, na verdade, uma magistratura de persuasão. Ou seja, não anula nem revoga qualquer ato ou resolução administrativa, por não gozar de natureza jurisdicional: suas recomendações, não coercitivas, eram consideradas. Em síntese, os *ombudsmen* suecos atuam intentados por queixa do público em geral, ou de ofício, nos casos de ingerência administrativa ou de excesso no cumprimento das obrigações administrativas por parte dos administradores.

Feita uma breve explanação acerca do modelo “original” de *ombudsman*, cabe, então, prosseguir-se com o estudo acerca de sua difusão pelo globo: com fim da Primeira Grande Guerra, houve o início da difusão desta figura institucional, começando pelo resto da Península Escandinava e depois zarpando para o resto do mundo.

Em 1919, chegou à Finlândia, sob nomenclatura de *oikeusasianimies* (homem encarregado dos assuntos da justiça). Após, em 1953, tem-se o *ombudsman* dinamarquês, tendo competência de supervisionar tanto a administração civil como a militar do Estado. Em 1963, finalmente, o *ombudsman* parlamentar “conquista” a Escandinávia, sendo instituído pelo Parlamento norueguês, por considerar tratar-se de uma instituição eficaz na proteção dos direitos dos cidadãos frente aos abusos da Administração Pública (Bezerra, 2010).

Após o périplo escandinavo, foi a vez de chegar a terras mais longínquas. Em 1962, por meio do *Parliamentary Commissioner Act*, cria-se o modelo neozelandês de *ombudsman* parlamentar. Dali, expandiu-se para os países do *common law*, tendo em vista que a Nova Zelândia integra a *Commonwealth*, na esteira dos Estados Unidos, Inglaterra

e Irlanda do Norte (Melo, 2018). Repise-se, a figura do *ombudsman* não está adstrita somente ao *civil law*, sendo também utilizado nos sistemas jurídicos adeptos ao *commom law*.

Após o término da Segunda Grande Guerra, dá-se, então, início a uma larga expansão desta instituição pela Europa. A República Federal Alemã, em 1959, implementa o Comissário Parlamentar para as Forças Armadas. A proposta de sua implementação surge a partir do retorno do deputado alemão exilado na Suécia, Ernst Paul, que havia dito contato com o *ombudsman* militar sueco⁵. Além da Alemanha, em 1973, cria-se o *Médiateur de la République* na França. E, no ano seguinte, a Itália nomeia seus primeiros *Difensori Civici*, para as regiões da Toscana e Ligúria (Bezerra, 2010).

Por fim, no ano de 1975, Portugal institui o seu Provedor de Justiça que influenciou na criação do *Defensor del Pueblo* espanhol pela Constituição de 1978: esse modelo de *ombudsman* tornou-se independente do Poder Legislativo, diferente dos anteriores aqui expostos, em razão da superação ao regime totalitário enfrentado, o Franquismo, e a transição para o regime democrático (Bezerra, 2010; Melo, 2018). Trata-se de uma modificação de suma relevância, capaz de coibir possíveis interferências do Legislativo em suas atribuições.

Como consequência, esse instituto pôde ser difundido com maior rapidez para a América Latina. Sobre isso, explica Volio (2003, p. 223), resultante de “uma resposta a uma fraqueza institucional em alguns países e às graves violações dos direitos humanos cometidas durante as ditaduras militares e os conflitos internos que afligiram a América Latina nos anos 70 e 80”⁶. O período de exceção reverberou em um foco maior na proteção dos direitos humanos por meio da criação de um *ombudsman* latino.

O modelo latino-americano deriva do sueco e, principalmente, do espanhol, variando conforme as necessidades de cada país. Busca, ainda que com diferenças contingenciais, corresponder a uma demanda por um mecanismo capaz de controlar os abusos das autoridades e da iniciativa privada (Volio, 2003). Almeja-se com isso se tornar

⁵ Na Suécia, conta-se com a figura de quatro *ombudsmen*, eleitos pelo Parlamento sueco, com o fito de supervisionar a Administração pública em geral, seja civil ou militar.

⁶ Texto original: The phenomenon of the expansion of the Ombudsman can be said to be an answer to an institutional weakness in some countries and to the serious violations of human rights committed during the military dictatorships and the internal conflicts that afflicted Latin America in the 1970's and 80's, which has led to an emphasis on human rights by the Ombudsman.

uma ferramenta eficaz na proteção dos direitos humanos, após um período ditatorial traumático na história desse continente.

Na América Latina, a figura do *ombudsman* é mais eficiente do que os tribunais na defesa dos direitos humanos e desempenha um papel complementar significativo na resolução de conflitos. Para Volio (2003), isso se deve às suas características únicas, como a ausência de formalidades ou restrições legais para tratar de casos de violações de direitos humanos, e ao configurar-se como uma organização que não cobra pelo seu serviço e ser independente dos órgãos do Estado.

A criação e instituição do *ombudsman* (*defensor del pueblo*) nos regimes legais interamericanos ocorreu recentemente, no final do século passado, como resultado das transições democráticas vivenciadas após o fim da Guerra Fria (Melo, 2018). Essas transições representaram o fim dos regimes ditatoriais e o início de um processo de constitucionalização voltado para a afirmação de direitos e o desenvolvimento social com a diminuição das desigualdades.

A Guatemala foi o primeiro país a instituir a figura do *ombudsman* em sua Constituição em 1985, seguida por El Salvador em 1991, Argentina em 1993 e Paraguai em 1992. Nicarágua, Honduras e Bolívia também instituíram a função de *defensor del pueblo* na década de 90 durante suas transições de regimes totalitários para democráticos.

Por fim, chega-se ao caso brasileiro. Assim como nos demais países latino-americanos, o Brasil sofreu com as mazelas proporcionadas pelo regime da ditadura militar. Além da posição submissa a qual foi colocado o Parlamento brasileiro com o fechamento do Congresso Nacional e a Constituição de 1967, em 1968 institui-se o Ato Institucional nº 5, consolidando os poderes dos governantes. Ante o contexto histórico da época, a figura do *ombudsman* não possuía condições de existência, mesmo havendo uma possibilidade chancelada por disposição constitucional, à luz do artigo 48 (Bezerra, 2010). Passou a ser rediscutida a sua implantação apenas durante o processo de redemocratização brasileiro, nos anos 1980.

Abertas as discussões democráticas, não demorou muito para que a instituição de um *ombudsman* brasileiro fosse pauta de intensos debates. De 1981 à 1984, houve cinco propostas para sua instituição discutidas no Parlamento brasileiro, mas todos os projetos não passaram de tentativas infrutíferas. Somando-se a estas, em 1986 surge um projeto de instituição de um Defensor do Povo a partir da Comissão Afonso Arinos, indicado pela

Câmara de Deputados, com o encargo de proteger as pessoas lesadas por atos abusivos de autoridades públicas (Bezerra, 2010). Sendo esta a última tentativa de se criar um *ombudsman* brasileiro propriamente dito.

Então, após filtro promovido pela Assembleia Nacional Constituinte, acabou a Constituição Federal de 1988 sendo promulgada sem a instituição de um Defensor do Povo propriamente dito. Ressalte-se que algumas de suas funções foram atribuídas ao Ministério Público. Isso porque o *Parquet* é uma instituição que já vinha desempenhando (e, ainda desempenha) atribuições ínsitas à função de *ombudsman* no ordenamento jurídico brasileiro, atuando como supervisor do correto cumprimento das leis, sendo denominado como *custos legis*⁷.

A Constituição também trazia em seu bojo a criação de uma nova instituição, a Defensoria Pública. À princípio, não lhe foi incumbida a função de proteger o povo dos abusos do Estado. Porém, com o passar das décadas e as modificações sofridas a nível constitucional, vem sendo consolidada como um típico *ombudsman*.

3. DO PAPEL DE OMBUDSMAN DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA

De início, faz-se necessário uma breve contextualização acerca da inserção da Defensoria Pública no ordenamento jurídico brasileiro, para que seja possível estabelecer uma melhor compreensão de como ela se constitui como um autêntico *ombudsman* e da sua vocação para promover e garantir direitos.

A Constituição Federal de 1988 consagrou em seu arcabouço, dentre variados direitos e deveres, o direito ao acesso à justiça, presente no inciso XXXV do artigo 5º. Tal dispositivo dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Ou seja, o poder jurisdicional do Estado não poderá ser afastado em qualquer hipótese e será resguardado a qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, ou o grupo delas, a possibilidade de invocar a chancela jurisdicional estatal ao Poder Judiciário.

Cappelletti e Garth (1988) sintetizam três grandes ondas renovatórias do acesso à justiça: assistência judiciária gratuita, representação adequada dos direitos difusos e coletivos e enfoque de acesso à justiça, com métodos conciliatórios e de mediação. Tanto

⁷ Posteriormente, sobretudo com o advento do Código de Processo Civil de 2015, a nomenclatura acompanhou a real função do Parquet: *custos iuris*, ou fiscal do ordenamento jurídico, e não apenas da lei.

a garantia de assistência integral e gratuita como a criação de uma instituição a qual assegure a mesma respalda seus fundamentos na primeira onda renovatória⁸.

Visando assegurar direito ao acesso à justiça a todos, através da garantia de um serviço de assistência jurídica gratuita, a Constituição Federal de 1988 cria e institui a Defensoria Pública brasileira, em seu artigo 134. A partir do texto original desse artigo⁹, nota-se que inicialmente a Defensoria Pública nasce somente como meio para efetivação do acesso à justiça aos necessitados. Inclusive, de acordo com o texto constitucional original, não lhe era assegurado autonomia funcional e administrativa nem iniciativa orçamentária própria e independência funcional, estando atrelada ao Poder Executivo. Curiosamente, nem gozava de uma seção própria na Constituição de 1988 - até antes da Emenda Constitucional nº 80 de 2014.

Seu processo de fortalecimento perpassa por aclives e declives relativos à sua consolidação dentro do sistema jurídico brasileiro. Sendo bem mais do que um instrumento de efetivação do acesso à justiça aos hipossuficientes, um verdadeiro *ombudsman*, como se verá. Tal processo se inicia com a promulgação da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, tratando da organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e outros provimentos.

Após, 10 anos, promove-se a primeira emenda à Constituição de relevância à Defensoria, a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, conhecida como a Reforma do Judiciário. A contribuição dessa emenda constitucional se traduz na constitucionalização da autonomia funcional e administrativa, além de fixar competência para proposta orçamentária, nos termos do parágrafo segundo¹⁰ do artigo 134.

Dentre outras alterações promovidas por essa emenda, tem-se a inclusão da Defensoria Pública no repasse direto do duodécimo orçamentário, consolidando a sua autonomia orçamentária, nos termos do artigo 168¹¹ da Constituição de 1988. Entretanto,

⁸ Além da primeira onda, atualmente pode-se dizer que a Defensoria Pública também se insere na segunda onda, da tutela coletiva, ou seja, na representação pelos direitos coletivos e difusos.

⁹ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

¹⁰ Art. 134. § 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.

¹¹ Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público

o constituinte reformador ainda foi omissos ao deixar de fixar tais regras às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal: o parágrafo segundo do artigo 134 faz referência somente às Defensorias Públicas Estaduais.

Em 2012, introduz-se a Emenda Constitucional nº 69 a qual transferiu as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal, da União para o próprio Distrito Federal. Trata-se de uma alteração do texto constitucional feita em atraso, uma vez que deveria ter sido introduzida com a Reforma do Judiciário.

Outra modificação importante adveio da Emenda Constitucional de nº 74 de 2013. Essa emenda introduziu mais um parágrafo (o terceiro) ao artigo 134¹², esclarecendo de uma vez que o disposto no parágrafo segundo do mesmo artigo também se aplica às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. Em outras palavras, também lhes são asseguradas a autonomia funcional e administrativa, assim como a iniciativa de proposta orçamentária.

O constituinte reformador se redimiou de um erro grave deixado pela Reforma do Judiciário. Tal omissão feria o caráter nacional e uno da instituição, desrespeitando a simetria e o tratamento isonômico que dever mantido entre as defensorias nas esferas federal, estadual e distrital.

Finalmente, promulga-se a Emenda Constitucional de nº 80, em 2014. Com ela, foram introduzidas mudanças significativas. A primeira delas é criação de uma seção própria da Defensoria Pública no Capítulo IV, do Título IV, da Constituição. Dessa forma, desvinculada da Advocacia, passando a ser quatro as funções essenciais à Justiça.

Outro ponto notável é a alteração dada o texto do artigo 134¹³. Com a leitura da nova redação, é possível detectar um rigoroso empenho do constituinte reformador em aprofundar melhor as atribuições da Defensoria Pública. Merece a devida ênfase o fato desta ser tratada, agora, como uma instituição permanente, que não só voltada para orientação jurídica e defesa dos necessitados, mas também incumbida da promoção dos

e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

¹² § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

¹³ 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.

direitos humanos e da defesa dos direitos individuais e coletivos, de maneira integral e gratuita, em todos os graus, judicial ou extrajudicialmente.

A respeito da defesa dos direitos individuais e coletivos, anos antes da promulgação da EC nº 80/14, a Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, alterou o artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), integrando a Defensoria Pública no seu rol de legitimados ativos. Em outros dizeres, a alteração promovida pela referida emenda constitucional ao artigo 134 tratou-se, na verdade, de ratificar constitucionalmente a atuação defensorial em prol da defesa de tais direitos.

Além da alteração da redação do *caput* do artigo 134, acrescentou-se também o parágrafo o qual trouxe os princípios institucionais da Defensoria Pública: “são princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal”. Desse modo, tratou o constituinte reformador de equiparar ao que já é previsto para o Ministério Público, bem como constitucionalizar o já disposto pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 80/94¹⁴.

Enfim, outra adição digna de nota é a inclusão do artigo 98¹⁵ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal dispositivo traz que o número de defensores públicos deve ser proporcional à demanda e à população da unidade jurisdicional. Além disso, dispõe também que, em até oito anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deveria ter defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, priorizando regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

O Poder Constituinte Reformador se preocupou em promover a presença defensorial em todas as unidades jurisdicionais, com fito de se atender com a maior brevidade possível aqueles os quais necessitam de seus serviços. Não à toa que se estabeleceu a prioridade na lotação dos defensores públicos em regiões cujo índice de exclusão social e adensamento populacional são maiores.

¹⁴ Art. 3º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

¹⁵ Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º 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.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

No decorrer dessa caminhada, a instituição foi adquirindo traços de um autêntico *ombudsman*. Em síntese, pode-se elencar tais traços como sendo de um funcionário ou órgão “autônomo, sem qualquer ligação com um partido político; preferencialmente criado pela constituição; supervisiona os atos das autoridades públicas; prima pelo cumprimento dos Direitos Humanos; e deve ter total independência política, administrativa, orçamentária e funcional no exercício das suas funções” (Melo, 2018, p. 84).

Tais características se mostram evidentes em nosso ordenamento jurídico, tendo-se o Ministério Público e a Defensoria Pública como exemplares. Sobre o tema, Daniel Sarmiento esclarece que as atribuições e características do órgão defensorial brasileiro se encaixam perfeitamente ao exercício do papel de *ombudsman*, enquanto entidade autônoma 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” (Sarmiento, 2015, p. 18).

A Defensoria Pública se encontra vocacionada à proteção dos Direitos Humanos, à defesa dos interesses e direitos dos hipossuficientes, mediante a assistência e orientação jurídica, tanto judicialmente quanto extrajudicialmente, conforme foi visto alhures, após a importante adição da Emenda Constitucional nº 80 de 2014. Logo, constitui-se de um legítimo *ombudsman*, em sua mais pura essência.

Ademais, outro ponto que deve ser mencionado é a atuação defensorial como *custos vulnerabilis*, sendo considerada um grande avanço na proteção dos direitos humanos dos grupos vulnerabilizados. A Defensoria Pública é chamada para intervir como representante dos interesses de pessoas em situação de vulnerabilidade em causas que envolvam seus direitos, fornecendo informações sobre sua realidade para auxiliar na tomada de decisões judiciais. Trata-se de uma função similar à do Ministério Público, quanto este chamado para intervir como *custos iuris* (ou *custos legis*), atuando como fiscal do ordenamento jurídico.

A exemplo disso, tem-se o Informativo nº 657 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) o qual dispõe que é admitido a intervenção da Defensoria Pública da União no feito como

custos vulnerabilis nas hipóteses em que há formação de precedentes em favor dos vulneráveis e dos direitos humanos¹⁶.

Cabe agora aprofundar o entendimento dos entraves ao desenvolvimento da instituição e do poder de agência dos defensores e defensoras públicos.

4. DOS DESAFIOS A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA: ENTRAVES E AVANÇOS

Pode-se vislumbrar no tópico anterior o potencial que a atuação defensorial possui. Um potencial que se traduz em providenciar o acesso integral à justiça e assistência jurídica gratuita aos hipossuficientes e em defender os interesses e direitos dos vulneráveis. Ainda, ao considerarmos os sistemas internacionais de proteção de Direitos Humanos - com ênfase nos sistemas global (onusiano) e regional interamericano (Sistema Interamericano de Direitos Humanos -SIDH), aos quais a República Federativa do Brasil se vincula - os defensores e defensoras possuem o dever constitucional e convencional – baseado na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) de cumprir e fazer deveres públicos decorrentes da adesão aos parâmetros interamericanos de proteção de direitos humanos.

O Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos possui, quanto ao Brasil, um aliado: a litigância estratégia defensorial em/para Direitos Humanos. A missão defensorial é, em última instância, a defesa da dignidade da pessoa humana em suas vertentes de autonomia, valor intrínseco e valor comunitário (Barroso, 2014; Legale, Val, 2017). Siddharta Legale e Eduardo Val (2017) enfatizam a vertente do reconhecimento, dimensão intersubjetiva, que, na promoção de direitos humanos via atuação defensorial pode se relacionar, de modo interseccional, à defesa de mulheres, indígenas, quilombolas, pessoas em situação de rua e outros grupos em situações de vulnerabilidade.

Buscando o diálogo entre cortes e a fertilização cruzada em Direitos Humanos¹⁷ (Ramos, 2012), preocupa-se a defensoria em fazer cumprir a Constituição e legislação

¹⁶ É digno de nota a atuação defensorial na gestão de comunidade indígenas e quilombolas, durante a Pandemia da Covid-19, por meio do processo estrutural e da litigância estratégica. Muitas dessas comunidades não detinham acesso à serviços essenciais de saúde. É exatamente em casos assim que a atuação da Defensoria Pública brasileira, no exercício de sua função como *custos vulnerabilis* faz uma diferença significativa.

¹⁷ A fertilização cruzada refere-se à busca de harmonia entre as ordens nacional e internacional operacionalizada pelo diálogo entre cortes e o uso interconectado de fundamentos em cortes internacionais,

infraconstitucional, mas também os *standards* protetivos oriundos as decisões e opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos (*res judicata e interpretata*) e em promover o controle de convencionalidade e a educação em direitos humanos. Contudo, há desafios que precisam ser superados por esse *ombudsman* em planos interno e internacional.

Neste tópico, são abordados quais são esses desafios encontrados pela Defensoria Pública no exercício de seu papel como *ombudsman*. Ademais, em sequência, tratar-se-á dos principais avanços já conquistados nesses últimos dez anos.

4.1. OS LÍRIOS NÃO NASCEM DAS LEIS: OS ENTRAVES ENFRENTADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA

Os lírios não nascem das leis. Embora condição *sine qua non* ao desenvolvimento institucional, a mera previsão normativa e fortalecimento legislativo da defensoria pública não são suficientes. Para Caldas (2022), fatores como restrição de aplicação de verba pública e, por consequência, o déficit de defensores contribuem para um crescimento mais lento dessa instituição, o que acaba tornando a salvaguarda de seus assistidos menos efetiva.

Os problemas vivenciados pela Defensoria Pública brasileira abarcam, basicamente, questões de falta de amparo institucional e carência de recursos financeiros e humanos necessários para o desempenho de suas funções. De acordo com o estudo feito pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁸, das 2.762 comarcas do país, 1.600 (58%) delas não contam com suporte da Defensoria Pública. Isso representa cerca de 58 milhões de desassistidos.

O estudo expõe também que somente 42% (1.162) das comarcas do país contam com os serviços defensoriais. Além disso, em 8% dessas comarcas o atendimento é efetuado por defensoras e/ou defensores atuando, de maneira simultânea, em mais de

constitucionais e internas (Ramos, 2012). O intuito é o de fortalecer canais comunicativos e parâmetros protetivos em/para direitos humanos, com interpretação internacionalista e aliada da proteção internacional de Direitos Humanos.

¹⁸ A pesquisa tem como base dados colhidos no período de 2019-2020 e é denominado de 2º Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil.

uma comarca (atendimento por acumulação ou itinerante)¹⁹. Em síntese, embora a comarca conte com o serviço de assistência jurídica gratuita, este não é exercido de forma permanente por um defensor ou defensora, podendo implicar em uma maior dificuldade no desempenho do serviço, morosidade e queda da qualidade, decorrentes do acúmulo de demandas.

A distribuição das Defensorias Públicas Estaduais pelo país se apresenta ainda muito irregular e longe do ideal, que seria alcançar todo o território nacional:

Em apenas 6 estados, as DPEs estavam presentes em todas as comarcas: Rondônia, Acre, Roraima e Amapá, que são UFs relativamente pequenas, e Tocantins e Rio de Janeiro, onde a presença em 100% das comarcas era garantida com parte das defensoras e defensores atuando simultaneamente em mais de uma comarca (atendimento por acumulação). Dos estados que apontam para a presença em 100% das comarcas, o Acre chama atenção por ser o estado em que a maior parte da cobertura se dá em atendimento por acumulação. Além destas, algumas UFs apresentavam cobertura territorial relativamente alta, embora sem atingir a totalidade do território, como Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul. Com exceção do Distrito Federal e Mato Grosso do Sul, esses estados garantiam uma cobertura territorial mais abrangente com parte das defensoras e defensores atuando em mais de uma comarca (atendimento por acumulação). Nas demais UFs, mais de 40% das comarcas de cada estado não contavam com a presença das DPEs. Em vários estados, cerca de 70% ou mais das comarcas não eram atendidas pelas DPEs, como Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia, Sergipe, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Goiás (ANADEP; IPEA, 2021, p. 24).

São poucos os Estados onde todas as suas comarcas detêm o suporte da Defensoria Pública e a ocorrência significativa de atendimentos por acumulação, com carência de defensores públicos:

(...) utilizando o parâmetro de 1 defensor(a) para cada grupo de 15 mil habitantes de baixa renda, observava-se grande variedade entre as UFs, com algumas superando e outras apresentando grau de cobertura populacional muito aquém deste valor. Com efeito, quatro UFs do Norte, Acre, Roraima, Amapá e Tocantins, um estado do Nordeste, Paraíba, e três estados do Centro-Oeste, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal apresentaram números de defensores(as) superior ao limite mínimo de 1: 15 mil habitantes de baixa renda. Por outro lado, treze estados apresentavam grau de cobertura acima de 0,5 e menor que 1, e cinco

¹⁹ Segundo o estudo, atendimento permanente é aquele em que os membros da Defensoria Pública trabalham exclusivamente na comarca em que estão localizados. O atendimento por acumulação, por outro lado, ocorre quando defensores públicos atuam em mais de uma comarca, mas mantêm um serviço regular naquela região. Já o atendimento por itinerância é uma forma menos constante de prestação de serviços, realizada por defensores públicos de outras comarcas, sem a regularidade observada nas comarcas por acumulação.

estados apresentavam cobertura menor que 0,5, com destaque para São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Goiás ANADEP; IPEA, 2021, p. 44).

Dessa forma, tomando como pauta o grau de cobertura populacional, vê-se que há Estados em que se supera o limite mínimo recomendável, porém ainda há uma maioria aquém desse limite. Isso pode ser observado também quando se cruza as quantidades de unidades judiciárias (UJ) e de defensores públicos no país²⁰ (ANADEP; IPEA, 2021).

No período de 2019-2020, o país contava 9.043 cargos existentes, sendo 6.027 desses cargos devidamente preenchidos (ANADEP; IPEA, 2021, p. 15). Ou seja, o déficit de defensores supera o número de cargos que ainda podem ser providos. Por mais que cada Estado e o Distrito Federal já tenham implementado sua Defensoria Pública Estadual, viu-se que nem todas as comarcas se encontram devidamente contempladas com uma sede da instituição em pleno funcionamento. Muitas vezes, as defensoras ou os defensores têm que se dividir em dois ou mais, haja vista ter de atuar em mais de uma comarca, visando suprir uma demanda crescente com litigância de massa.

Um outro fato que pode ser encarado como contribuinte para o crescimento lento da instituição defensorial no Brasil é a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Essa emenda estabeleceu o Novo Regime Fiscal, que limitou os gastos públicos e estipulou que os reajustes só seriam feitos para compensar a inflação acumulada, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Representou, portanto, um forte contingenciamento na aplicação das verbas públicas.

Por conta de tal teto, as verbas destinadas para o cumprimento da meta estabelecida pelo artigo 98, no ADCT da Constituição Federal de 1988 ficaram comprometidas. Como exemplo disso, a Defensoria Pública da União (DPU) que se programava inicialmente para a instalação de 205 unidades até 2022, além da contratação do efetivo, viu-se obrigada a suspender os planos de interiorização. Além disso, o orçamento da DPU era de R\$ 563 milhões em 2017 e caiu para R\$ 551 milhões em 2018, ou seja, uma diminuição de R\$ 12 milhões.

²⁰ (...) considerando como número ideal 1 defensora ou defensor para cada UJ de primeiro ou segundo grau ou Tribunais Superiores, observa-se um déficit de quase 5,6 mil defensoras e defensores no cômputo geral do país. Observa-se também que todos os estados, com exceção de Roraima, também apresentam grau de cobertura inferior a 1, mesmo consideradas apenas as unidades judiciárias classificadas como de primeiro e segundo grau ou tribunais superiores. Na composição do déficit de defensoras e defensores com relação as UJs de primeiro e segundo grau ou Tribunais Superiores, 20% correspondem a comarcas de grande porte, 25% de médio e 55% de pequeno porte. Assim, embora o maior peso do déficit permaneça nas comarcas menores, inverte-se o sinal nas grandes comarcas que passam também a apresentar déficits de defensoras e defensores (ANADEP; IPEA, 2021, p. 47).

Segundo a assessora chefe de Planejamento, Estratégia e Modernização da Gestão, Vanessa Chervenski, a cada 10 milhões a menos no Orçamento da DPU, gera-se um impacto de 4,5 milhões de brasileiros que ficam desassistidos pela cobertura da Instituição²¹. Vale acrescentar também que, segundo dados obtidos pela Assessoria de Planejamento, Estratégia e Modernização da DPU²², em 2021, a quantidade de Defensores Públicos Federais era de 644. Contudo, a quantidade ideal estimada é de 1.469 defensores, representando um déficit de aproximadamente 56,2% no país²³.

Embora existam as organizações não-governamentais capazes de prover assistência jurídica gratuita, elas dependem de capital privado. Dependem de doações para poder sustentar seus serviços, havendo, assim, uma instabilidade financeira de recursos. Diferentemente, a Defensoria Pública se trata de uma instituição pública que detém autonomia financeira e, em decorrência disso, possui um fundo próprio destinado para seu aparelhamento, gozando de uma estabilidade financeira de recursos, mesmo que reduzidos por conta da EC nº 95/2016.

Lopes e Bessa (2018, p. 145), mesmo ante a um cenário tão adverso enfrentado pela Defensoria Pública brasileira, conseguem enxergar com olhos esperançosos o potencial dessa jovem instituição: “é importante explorar as potencialidades da mais jovem das instituições jurídicas em direção à sua consolidação como porta de acesso à Justiça e de inclusão social, via efetividade dos direitos humanos, sua mais nobre e relevante função constitucional”. Cabe agora expor os bons frutos colhidos durante a árdua jornada do *ombudsman* brasileiro, ou seja, seus avanços, tanto no âmbito nacional como no internacional.

²¹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/04/teto-de-gastos-impede-expansao-da-defensoria-afirmam-participantes-de-debate-na-cdh>. Acessado em: 16 jul. 23.

²² Publicação DPU em Números – 2021. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/dpu-em-numeros>. Acessado em: 18 jul. 2023.

²³ A DPU vem se mobilizando para contornar essa demanda, e ainda observar o limite individualizado estabelecido pela EC nº 95/2016. Para isso, traçou um plano estratégico denominado “DPU 2040: Planejar, Defender”. Tal planejamento define os caminhos a serem seguidos pela Instituição, nos próximos 20 anos. Dentre os objetivos, salienta-se o investimento em tecnologia, especialmente em inteligência artificial, com ênfase na eficiência dos processos de trabalho, almejando a defesa institucional e a efetividade das políticas públicas coordenadas pela DPU, sobretudo a respeito da redução do índice de vulnerabilidade social. Publicação DPU em Números – 2021. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/dpu-em-numeros>. Acessado em: 18 jul. 2023.

4.2. DOS AVANÇOS CONQUISTADOS NOS ÚLTIMOS 10 ANOS: A INTERNACIONALIZAÇÃO E CAPILARIDADE DEFENSORIAL

Para além dos desafios encontrados pela Defensoria Pública durante seu progresso, é necessário trazer à baila também os seus principais avanços obtidos nessa última década, ou seja, desde a previsão constitucional de suas características de *ombudsman* (EC nº 74/2013 e EC nº 80/2014).

Embora atualmente se vivencie um déficit de defensores públicos, em comparação com os antigos números houve um crescimento positivo. De acordo com o 2º Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil, em comparação com 2013²⁴, durante o período de 2019-2020, pode-se constatar um aumento em relação a número de cargos existentes e providos. Enquanto que, em 2013, havia 5.054 cargos providos dos 8.489 existentes, em 2019/2020, contabilizou-se 6.027 cargos providos dos 9.043 existentes.

Ocorreu também um ligeiro aumento em relação à quantidade de comarcas atendidas pela Defensoria Pública em todo país:

Entre 2013 e 2019/2020, a presença das DPEs nas comarcas de todo o país evoluiu positivamente, tanto em termos de número de comarcas atendidas, quanto em termos de número de defensoras e defensores em atuação. Com efeito, o número de comarcas atendidas (por defensoras e defensores lotados, em acumulação ou itinerância) passou de cerca de 750 para cerca de 1.162 e o número de defensoras e defensores prestando atendimento nestas comarcas passou de cerca de 4.500 para 5.913, o que significou aumentos de cerca de 45% e 33%, respectivamente (ANADEP; IPEA, 2021, p. 25).

Todavia ainda se está longe de se atingir o ideal. E essa demanda só tende a crescer cada vez mais, haja vista que os riscos de se viver em sociedade são propensos a aumentar, na medida em que a humanidade avança em sua corrida desenfreada pelo progresso tecnológico e o acúmulo de riquezas, gerando mais desigualdade social e violência à direitos fundamentais (Beck, 2011).

Outro avanço que merece destaque é a exigência por uma melhor qualificação em matéria de Direitos Humanos, tanto dos ingressantes na carreira como dos já investidos nela. Nos concursos públicos recentes, os editais vêm cobrando de seus candidatos o

²⁴ 2013 foi o ano da realização do 1º Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil.

conhecimento na seara dos Direitos Humanos²⁵, abarcando também os seus sistemas internacionais de proteção. Além disso, também se tem investido no aprimoramento dos defensores e defensoras já inseridos na carreira.

A Escola Superior da Defensoria Pública da União, por exemplo, tem promovido a capacitação de seus defensores, por meio de cursos e palestras, abordando temas como: os principais direitos humanos previstos na Constituição Federal e nos tratados internacionais; o Sistema Interamericano de Direitos Humanos; a atuação da Defensoria Pública no Sistema Interamericano de Direitos Humanos; o uso de instrumentos internacionais de direitos humanos na defesa dos interesses dos cidadãos; o papel da Defensoria Pública na promoção e proteção dos direitos humanos; entre outros.

O objetivo é forjar um novo perfil de defensores públicos, capazes de atuar na promoção e proteção dos direitos humanos, de forma plena e em diferentes níveis. Nesse sentido, duas instituições assumiram um papel fundamental na luta pelo desenvolvimento da Defensoria Pública brasileira: a Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos (ANADEP) e o Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE).

A ANADEP se trata de uma sociedade civil sem fins lucrativos nem finalidades políticas, fundada em três de julho de 1984, que congrega tanto defensores da ativa como aposentados para a defesa de suas prerrogativas, direitos, interesses e livre exercício, pugnando pela concretização dos objetivos da Defensoria Pública²⁶.

Dentre variadas finalidades, merece destaque a função de articular com instituições nacionais e estrangeiras, filiação, intercâmbio ou convênio, além de firmar parcerias e participar de conselhos e organizações voltados para a proteção dos vulneráveis, do meio ambiente e outras temáticas. Ainda, a finalidade de promover o controle de constitucionalidade, por meio das ações cabíveis.

Um exemplo de sua atuação é a promoção de estudos, como os vistos acima, os 1º e 2º Mapas das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil, com parceria do IPEA. Duas pesquisas importantíssimas que auxiliam na identificação das lacunas a serem preenchidas e no dimensionamento dos déficits existentes.

²⁵ É importante mencionar que, nos concursos para magistratura, também se tem cobrado de seus candidatos o conhecimento em Direitos Humanos e suas implicações. Com isso, demonstra há mudança sistêmica devido à importância gradativa que se dado a essa temática.

²⁶ Estatuto da Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP). Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/Novo_Estatuto_ANADEP_-_2020.pdf Acessado em: 18 jul. 2023.

Outra contribuição importante no âmbito nacional da ANADEP é colaboração estabelecida com os Poderes Públicos. Por exemplo, colaborando com o aperfeiçoamento da ordem jurídica, por meio de sugestões e atuação efetiva em projetos em tramitação no Legislativo, capitaneando os principais avanços legislativos dados pela Defensoria Pública.

Em âmbito internacional, a ANADEP possui também presença ativa e responsável em diversos foros, como a AIDEF, em defesa da autonomia da Defensoria Pública e pelo reconhecimento do trabalho dos defensores públicos no geral, incentivando o intercâmbio de ideias e experiências.

Por seu turno, há também o CONDEGE, uma associação civil fundada em 2001, sem fins lucrativos, de caráter nacional e permanente, que reúne os chefes institucionais das Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União. Suas atuações são voltadas para a coordenação e articulação dos interesses da Defensoria Pública no Brasil, através da troca de experiências exitosas, no intuito de estabelecer um padrão de gestão institucional.

O CONDEGE se ocupa em formular e propor a política permanente institucional das Defensorias Públicas, conforme previsto em texto constitucional, aos entes estatais, como a União, o Distrito Federal e os Estados. Fomentando, assim, a expansão da cobertura da atividade defensorial no País.

Juntamente da ANADEP, a CONDEGE define a indicação para o cargo de Defensor Público Interamericano, dentre os candidatos que se inscreveram no edital do processo seletivo publicado pela Defensoria Pública da União. Outro ponto de atuação que merece destaque é a mobilização das bancadas federais do Congresso Nacional, a fim de defender e conquistar a aprovação de matérias afetas à Defensoria Pública, mediante exposição de estudos e propostas normativas. Ao lado da ANADEP, fomenta os avanços legislativos capazes de fortalecer a atividade defensorial no país.

A Defensoria Pública da União (DPU) também chama bastante atenção devido a sua atuação internacional, tratando-se de um verdadeiro avanço do *ombudsman* defensorial brasileiro nos últimos anos, dentro do cenário mundial. O 5º da Lei Complementar nº 80 de 1994, traz que a estrutura da DPU é constituída por órgãos de administração superior, de atuação e de execução. A administração superior é composta pela Defensoria Público-

Geral da União, pela Subdefensoria Público-Geral da União, pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União e pela Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União.

Por sua vez, compõem os órgãos de atuação as Defensorias Públicas da União nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios e os Núcleos da Defensoria Pública da União. E, por fim, os Defensores Públicos Federais nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, formam os órgãos de execução.

As áreas de atuação da DPU compreendem três eixos distintos que se complementam. O primeiro deles é a prestação de serviço de assistência judicial integral e gratuita perante Juízos Federais, do Trabalho, Juntas e Juízos Eleitorais, Juízos e Auditorias Militares, Tribunal Marítimo, Tribunais Regionais, Superiores e Supremo Tribunal Federal, em variadas áreas de atuação.²⁷

Já, o segundo eixo diz respeito à atuação extrajudicial, visando a resolução de conflitos na Administração Pública Federal. O terceiro eixo, e último, trata da prestação de assistência jurídica preventiva e consultiva, a qual funciona com o objetivo de diminuir os conflitos de interesse no seio da sociedade, dando suporte a formação de uma cidadania plena, com educação em direitos²⁸.

Feito as explanações atinentes, convém contemplar as formas de atuação da DPU em âmbito internacional. Em decorrência da alta mobilidade global vivenciada recentemente, o Brasil tem buscado estabelecer acordos internacionais para criar uma justiça sem fronteiras. A Defensoria Pública da União é peça chave nesse processo e atua internacionalmente por meio de três coordenações especializadas para garantir assistência jurídica gratuita e integral a brasileiros ou estrangeiros em situação de vulnerabilidade jurídica e econômica.

Essas coordenações são denominadas respectivamente de: Coordenadoria de Cooperação e Relações Internacionais, Coordenadoria de Assistência Jurídica Internacional e Coordenadoria de Apoio à Atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A Coordenadoria de Cooperação e Relações Internacionais (CCRI) é responsável por criar, manter e fortalecer as relações da Defensoria Pública da União com outras organizações, tanto nacionais quanto estrangeiras, em questões internacionais, com o objetivo de promover a cooperação internacional.

²⁷ Publicação DPU em Números – 2021. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/dpu-em-numeros>. Acessado em: 18 jul. 2023.

²⁸ Idem.

Em sede de cooperação bilateral, destacam-se os relacionamentos com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Centro de Estudos de Justiça das Américas, o Instituto de Políticas Públicas em Derechos Humanos del Mercosur, bem como com outras instituições defensoriais interamericanas. Já, em termos de cooperação multilateral, além da afiliação à AIDEF, a DPU afiliou-se também à Alianza Global del Ombudsperson Local²⁹, ao Instituto Latinoamericano del Ombudsman e ao Bloco de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul³⁰ (DPU, 2024).

A Coordenadoria de Assistência Jurídica Internacional (CAJI), por seu turno, é encarregada de coordenar a assistência jurídica internacional para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sejam elas brasileiras ou estrangeiras, de acordo com a legislação nacional e os tratados e acordos assinados pelo Brasil. Ou seja, brasileiros residentes no exterior, ou mesmo no Brasil, e que possuem contendas a serem dirimidas junto ao judiciário estrangeiro, poderão contar com os serviços da DPU. Igualmente, os estrangeiros os quais se encontrem no país necessitando de assistência jurídica, como é o caso dos refugiados.

Por fim, a Coordenadoria de Apoio à Atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CSDH) é responsável por auxiliar a DPU em sua atuação junto aos órgãos do SIDH, estabelecendo parcerias com ONGs e encaminhando denúncias e outros documentos relacionados a violações de direitos humanos no Brasil. A CSDH analisa as propostas enviadas pelos Defensores Públicos Federais para casos de violação de direitos humanos que podem ser apresentados à OEA e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Desse modo, trata-se de uma coordenadoria fundamental para o desempenho do papel de ombudsman da Defensoria Pública brasileira perante os mecanismos jurisdicionais do SIDH. Afinal, é mais do que necessário a existência de um órgão técnico

²⁹ Em outubro de 2022, a DPU se juntou à Alianza Global del Ombudsperson Local. O objetivo desta Aliança é fortalecer as relações e a colaboração entre os Ombudsperson locais e outras instituições para gerar impactos globais em favor da proteção e promoção dos direitos das pessoas e ajudar a consolidar o Estado de Direito, a democracia e a justiça social em todo o mundo. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/cooperacao-internacional/acordo-cooperacao-multilateral>. Acessado em: 20 jul. 2023.

³⁰ A DPU é parte do BLODEPM desde 2017. Fundado em 11 de setembro de 2004, o BLODEPM é uma associação civil estabelecida pelos membros plenos do Mercosul, com a finalidade de promover o fortalecimento institucional dos Defensores(as) Públicos(as) dos países da região, criando uma coordenação interinstitucional para a defesa dos direitos humanos dos litigantes em situação de vulnerabilidade jurídica e econômica. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/cooperacao-internacional/acordo-cooperacao-multilateral>. Acessado em: 20 jul. 2023.

que possa reunir as demandas, organizá-las e encaminhá-las à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e daí dar início ao processo internacional de responsabilização estatal por violação de direitos estabelecidos convencionalmente.

Além disso, por intermédio dessa coordenadoria, criou-se a Rede de Atuação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, composta por Defensores dos órgãos internos da DPU. Essa rede tem como objetivo precisamente a cooperação técnica e administrativa dos órgãos de execução da DPU com engajamento na promoção e efetivação dos Direitos Humanos, através de um fluxo de trabalho orientado para a apresentação de casos e petições aos órgãos do SIDH.

Ressalte-se também o empenho empregado pela DPU em estruturar sua atuação perante esse sistema, movida pela pretensão de cumprir sua missão de defesa dos direitos humanos internacionalmente. Como exemplo disso, tem constantemente submetido perante à Corte Interamericana de Direitos Humanos memoriais de *amicus curiae* e opiniões escritas em casos e pedidos de pareceres consultivos, assim como submete pedido de medidas cautelares à CIDH³¹.

Cumprir mencionar que não é só a DPU, mas também as Defensorias Públicas Estaduais são capazes de litigar estrategicamente nos sistemas internacionais de proteção de Direitos Humanos. Nem todas, no entanto, são dotadas da expertise necessária para tal (Oliveira, 2015). É necessário, portanto, investir mais para poder ampliar o serviço de assistência jurídica gratuita no país, a fim de que assim se promova um acesso integral justiça, não só internamente, como internacionalmente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como fora introduzido, o presente estudo se propôs a expor como e em que medida Defensoria Pública brasileira é capaz de exercer seu papel de *ombudsman* nacional e internacional, tendo como objetivo principal identificar os entraves enfrentados e os avanços consolidados durante o desempenho desse papel.

Viu-se, na primeira seção do presente trabalho, que o conceito de *ombudsman* se encontra tanto na esfera privada (ouvidoria de uma empresa) como na pública (defensor

³¹ Dois casos de destaque em que a DPU atuou como *amicus curiae*: Favela Nova Brasília Vs. Brasil e Povo Indígena Xukuru Vs. Brasil. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/assistencia-internacional/sistema-interamericano>. Acessado em: 20 jul. 2023.

ou supervisor dos interesses públicos). A respeito do segundo sentido do termo, a ideia de se haver um defensor ou supervisor dos interesses públicos pode ser contemplada desde a Antiguidade.

O modelo o qual serviu de base para os *ombudsmen* atuais adveio da Suécia, perpassando por vários países e adquirindo novos traços, de acordo necessidades históricas e locais. Já no Brasil, apesar ter havido discussões sobre a figura de um *ombudsman*, a Constituição de 1988 não instituiu a Defensoria Pública como “Defensora do Povo” em seu texto, tendo a conformação da defensoria pública brasileira sofrido influxos da redemocratização na América Latina e a ascensão de pautas de direitos humanos.

Embora inicialmente a Defensoria Pública detivesse somente a função de assegurar o acesso à justiça aos hipossuficientes - provendo a assistência jurídica gratuita necessária - através dos avanços institucionais e normativos vindouros, adquiriu os traços de um autêntico *ombudsman*. As Emendas Constitucionais nº 45/2004, nº 74/2013 e nº 80/2014 foram bem vindas nesse processo, posto que acentuaram as independências administrativas, institucionais e financeiras da defensoria pública.

Os lírios, no entanto, não nascem das leis. Mais da metade das comarcas no país não contam com cobertura defensorial, representando cerca de 58 milhões de desassistidos: uma omissão inconstitucional e inconvenção que pode reverberar na responsabilização internacional do Brasil nos Sistemas Internacionais de Proteção de Direitos Humanos – onusiano e interamericano.

Por outro lado, também foi possível constatar certos avanços. Mesmo havendo lacunas de cobertura e um déficit de defensores, percebeu-se um ligeiro crescimento nos números em comparação com anos anteriores. Quanto à atuação internacional, os esforços institucionais têm forjado e capacitado defensores públicos capazes de exercer sua atividade além dos territórios nacionais.

Observou-se ainda uma atuação internacional proeminente da Defensoria Pública da União, provendo assistência jurídica a estrangeiros residentes no Brasil e a brasileiros residentes no exterior e fomentando cada vez mais a cooperação internacional com organizações internacionais. A capilarização, interiorização e internacionalização das Defensorias, embora pareçam opostos, revelam-se como propostas complementares de avanço institucional.

Diante de todo o exposto, foi possível vislumbrar o real estado da arte da Defensoria Pública brasileira. Assim, corrobora-se com a hipótese traçada de que apesar dos grandes avanços institucionais e normativos pós-Constituição de 1988, a atividade defensorial brasileira ainda possui potencial de expansão para se fortalecer enquanto “caixa de ressonância do povo”, haja vista as lacunas existentes em decorrência da falta de cobertura e pelo déficit de defensores públicos no país.

* Artigo recebido em 25 de janeiro de 2024,
aprovado em 23 de julho de 2024.

REFERÊNCIAS

ANADEP. Estatuto da Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP). Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/estatuto> em: 18 jul. 2023.

ANADEP; IPEA. **2º Mapa das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no Brasil**. Brasília: Ipea, 2021, p. 100.

ANADEP. **Bloque de Defensores Públicos Oficiais del Mercosur (2021-2023)**. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtk/site/cms/conteudo/56122/BALAN_O_GESTAO_BLODEPM.pdf Acesso em 25 de nov. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Defensor do povo: origens do instituto do ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, [S.L.], n. 36, p. 46-73, jan/jun. 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. **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, 7 out. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm . Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80**, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 12 jan. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm . Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **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, 24 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm . Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **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, 24 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm . Acesso em: 12 jul. 2022.

CALDAS, Mariana Urano de Carvalho. Defensoria Pública vs Brasil: possibilidades de resistência sob a égide do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**, [S.L.], n. 18, p. 217-234, 16 dez. 2022. Defensoria Publica da Uniao.

CAPPELLETTI, Mauro.; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Traduzido do inglês por Northfleet, Ellen Gracie. Porto Alegre, Fabris, 1988.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). **DPU em Números (2021)**. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/dpu-em-numeros>. Acessado em: 18 jul. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). **Acordos de Cooperação**. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/acordos-de-cooperacao/> Acesso em: 25 jul. 2024.

GELLHORN, Walter. **Ombudsmen and others: Citizens' protectors in nine countries**. Harvard University Press, 1966.

LEGALE, Siddharta; VAL, Eduardo Manuel. A dignidade da pessoa humana e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 11, n. 36, p. 175-202, 2017.

LOPES, Ana Maria D'ávila; BESSA, Leandro Sousa. A atuação da defensoria pública no acesso ao sistema interamericano de direitos humanos: uma perspectiva garantista multinível de direitos constitucionais e convencionais. **Espaço Jurídico Journal Of Law [Ejil]**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 127-148, 26 abr. 2018.

MELO, Daniela Vieira de. Os reais contornos da defensoria pública brasileira: exercendo função de Ombudsman em defesa dos direitos humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 09, 7 dez. 2018.

OLIVEIRA, Rivana Barreto Ricarte de. O papel da Defensoria Pública perante os mecanismos judiciais e políticos de supervisão e controle de obrigações internacionais de direitos humanos. In: **Livro de teses e práticas exitosas: Defensoria como metagarantia—transformando promessas constitucionais em efetividade**. XII Congresso Nacional de Defensores Públicos. Curitiba: ANADEP. 2015. p. 209-219.

RAMOS, André de Carvalho. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, p. 497-524, 2012.

ROSAS, Juliana de Amorim. Ombudsman, crítica, jornalismo e democracia. **Revista Brasileira de História da Mídia**, v. 9, n. 1, 23 jul. 2020.

SARMENTO, Daniel. **Parecer Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União**. 2015. Disponível em: http://www.anadef.org.br/images/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

SARMENTO, Daniel Antônio de Moraes. Parecer: dimensões constitucionais da Defensoria Pública da União. In: OLIVEIRA, Alfredo Emanuel Farias; ROCHA, Jorge Bheron; PITTARI, Mariella; MAIA, Maurílio Casas (Orgs.). **Teoria Geral da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

VOLIO, Lorena González. The Institution of the Ombudsman: the latin american experience. **Revista IIDH**, n. 37, p. 219-248, nov. 2003.