

# **A DEFENSORIA PÚBLICA COMO ATOR POLÍTICO: CAUSAS, FUNDAMENTOS E EFEITOS**

Elisa Costa Cruz  
Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro

## **1. INTRODUÇÃO**

A consolidação da Defensoria Pública no regime democrático brasileiro pode ser avaliada pela quantidade de obras e artigos que têm sido publicados, por autores que guardam vínculo ou não com a Instituição.

Os trabalhos costumam ter como elemento central a evolução histórica da Defensoria Pública ou, ainda, a análise de suas funções. Poucos são os trabalhos que analisam o posicionamento da instituição a partir de uma perspectiva eminentemente política e essa relação com o regime democrático e o princípio republicano.

O presente artigo parte dessa constatação e tem por objetivo investigar se a Defensoria Pública pode ser considerada como agente político na configuração atual do Estado brasileiro e as possíveis consequências da admissão dessa possibilidade.

Para a apresentação de respostas à hipótese formulada, foram revisitados documentos sobre separação de poderes e da doutrina institucional da Defensoria Pública, que permitiram a segmentação do trabalho em três etapas: a primeira, dedicada à análise da teoria de separação de poderes, confrontando as teorias clássicas de Aristóteles e Montesquieu à teoria de Loewenstein, de modo a verificar se a Defensoria Pública é ou não poder ou instituição política; a segunda, em que se aprofunda a análise sobre o papel político-constitucional da Defensoria Pública; e a terceira, por fim, em que se estabelecem correlações entre o papel político da Defensoria Pública e consequências que dele decorrem.

## 2. A SEPARAÇÃO DE PODERES: TEORIAS CLÁSSICAS E SUAS ATUALIZAÇÕES EM LOEWENSTEIN

A ideia de propor um debate sobre o lugar da Defensoria Pública tendo como premissa a doutrina da separação de poderes<sup>1</sup> conduz inexoravelmente à lembrança de Montesquieu, como ficou conhecido o filósofo Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de Montesquieu.

Seria incorreto, contudo, atribuir apenas a Montesquieu a elaboração da doutrina. A compreensão de separação de poderes como a entendemos atualmente tem origens remotas, em Aristóteles. Em sua obra “Política”, Aristóteles busca desenvolver o significado de política, entendendo-a como a busca pelo bem comum a que o governo deve buscar realizar<sup>2</sup>. Parte substancial do livro analisa a forma de organização de governo mais adequada para que seja atingida essa finalidade, mas a partir do Capítulo XIV do Livro Quarto o filósofo grego expõe que três temas devem ser bem estruturados na constituição de um governo para o seu ótimo funcionamento, independentemente da forma de governo adotada<sup>3</sup>: o primeiro, relativo às deliberações sobre coisas públicas; o

---

<sup>1</sup> “Aqui foi adotada a distinção de Nuno Piçarra entre doutrina da separação de poderes e princípio da separação de poderes. A primeira dedica-se à análise e à prescrição dos equilíbrios e limitações entre os grupos sociais, enquanto o princípio constitucional diz respeito à estrutura do poder político-estatal. É uma separação normativa dos poderes.” (PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional – um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Lisboa: Coimbra Editora, 1989, p. 231-232. *Apud* MORGADO, Cintia. A nova face da separação de poderes – capacidades institucionais, vinculação dos poderes e constitucionalismo cooperativo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 66, p. 65, 2011)

<sup>2</sup> Para situar Aristóteles no contexto político e histórico, sugerimos a leitura do seguinte artigo científico, dentre outros: REIS, Maria Dulce. Democracia grega: a antiga Atenas (séc. V a.C). *Sapere aude*, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 45-66, jan./jun. 2018.

<sup>3</sup> A edição de 1999 de Batoche Books, com tradução feita por Benjamin Jowett, usa a palavra “elementos” para descrever o que, nas versões no Brasil são qualificados como poderes estatais. Para fins de comparação, sugere-se a leitura da edição de 2018 da editora Martin Claret.

segundo, sobre quem exercita a autoridade e a forma de sua escolha; e o terceiro, sobre poder judicial<sup>4</sup>.

A estrutura organizacional tripartida de governo em Aristóteles guarda relação com o objetivo que ele buscar, isto é, a persecução do bem comum. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho entende que o pensamento aristotélico tem uma perspectiva positiva e virtuosa na análise de governo, ao contrário da teoria elaborada por Montesquieu, que tem como premissa o controle do arbítrio da atividade política<sup>5</sup>, muito embora tenham resultado em propostas semelhantes<sup>6</sup>.

Montesquieu, assim como Aristóteles, separa a organização governamental em três poderes, legislativo, executivo e judicial, mas, como antes afirmado, essa divisão tem por objetivo controlar arbítrio. Para tanto, o autor estabelece uma série de instrumentos de neutralização mútua entre os poderes, categorizadas por José Levi Mello do Amaral Júnior como a forma de constituição e o modo de decidir de quem julga e a comunhão de funções entre legislativo e executivo<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> ARISTÓTELES [Traduzido por Benjamin Jowett]. *Politics*. Batoche Books: 1999, p. 100. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/mc000010.pdf>. Acesso em 18.abr.2019.

<sup>5</sup> MONTESQUIEU. *O Espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 166-167.

<sup>6</sup> “Logo, se ambos os filósofos tinham a preocupação de organizar o poder político de maneira a estruturá-lo organicamente, de acordo com as funções típicas de Estado, o primeiro, Aristóteles, fê-lo para que o ‘viver bem’ dos cidadãos gregos encontrassem no espaço público deliberativo o seu ambiente, já para o filósofo iluminista, a elaboração de uma teoria organicista do poder político, que resultou na contribuição da divisão de poderes, teve como objetivo limitar a ação despótica da monarquia absolutista, fazendo com que o poder restasse contido pelo próprio poder.

Em suma, dos fundamentos que levaram Aristóteles e Montesquieu a apresentar uma proposta semelhante, a divisão de poderes, registra-se uma diferença característica marcante no pensamento dos dois autores. Enquanto o primeiro parte de uma visão otimista sobre a natureza e comportamento do homem/cidadão no exercício do *mínus* público, o segundo enxerga com desconfiança e pessimismo o desempenho da atividade política, que seria, por natureza, centralizadora e sujeita a arbitrariedades.” (CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Montesquieu e a releitura da separação de poderes no Estado contemporâneo: elementos para uma abordagem crítica. *Lex Humana*, Petrópolis, n. 2, p. 45, 2009)

<sup>7</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. *Revista dos Tribunais*, v. 868, p. 53-68, fev. 2008.

Posto que as contribuições de Aristóteles e Montesquieu<sup>8</sup> tenham sido historicamente relevantes, “hoje, todavia, sua importância costuma ser minimizada; seu fim, profetizado; sua existência, até negada”<sup>9</sup>, considerada a impossibilidade e a conveniência de especialização estrita das atividades estatais<sup>10</sup>.

Karl Lowenstein apresenta uma proposta mais dinâmica para a compreensão da separação de funções estatais, repartindo-a em *policy execution*, *policy determination* e *policy control*<sup>11</sup>. A tese de Karl Lowenstein é apresentada de modo sintético por Eduardo da Silva Winter:

No nível executivo/próximo das funções do Estado, estaria a *policy execution* de LOEWENSTEIN. Tomada a decisão política pelo nível deliberativo (em abstrato), caberia então a este nível executivo a realização (em concreto) desta decisão. A administração cumpre os comandos do nível deliberativo (eminentemente aqueles emanados do governo) tornando concretos estes perante os cidadãos, através de seu corpo técnico e burocrático. Por seu turno, a jurisdição cumpre estes mesmos comandos do nível deliberativo (eminentemente aqueles emanados do legislativo) tornando concretos estes perante os cidadãos através da resolução de conflitos individuais pelos magistrados.

<sup>8</sup> Faz-se necessário destacar a contribuição de John Locke na doutrina da separação de poderes, que se optou em não ser aprofundada em razão do conteúdo que se pretende discutir neste trabalho. Sendo assim, elegeu-se retratar, sinteticamente, apenas as obras de Aristóteles e Montesquieu.

O trabalho de John Locke sobre separação de poderes está em sua obra “*Two Treatises of Government* (1690)”.

<sup>9</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 166.

<sup>10</sup> “Em realidade, essa tripartição não tem o rigor necessário para ser acatada como científica. De fato, é fácil mostrar que as funções administrativa e jurisdicional têm no fundo a mesma essência, que é a aplicação da lei a casos particulares. A distinção entre ambas pode estar no modo, no acidental, portanto, já que substancialmente não existe. Por outro lado, a função legislativa não esgota a edição de regras gerais e impessoais. Tradicionalmente inclui-se na função administrativa o estabelecimento de regulamentos, cujo conteúdo são também regras gerais e impessoais.

(...)

Por outro lado, ainda que se tome por científica a classificação de Montesquieu, resta indagar se a especialização que recomenda se realiza nos Estados modernos.

O próprio Montesquieu abria exceção ao princípio da separação ao admitir a intervenção do chefe de Estado, pelo veto, no processo legislativo. A organização, todavia, dos três poderes na Constituição envolve sempre uma certa invasão de um poder na função reservada a outro.

(...)

A especialização inerente à ‘separação’ é, dessa forma, meramente relativa. Consiste numa predominância no desempenho desta ou daquela função. Cada poder, em caráter secundário, colabora no desempenho de outras funções, pratica atos teoricamente fora de sua esfera.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 164-165)

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 166.

No nível deliberativo/intermediário das funções de Estado, estaria a *policy determination* de LOEWENSTEIN. É a tomada de decisão política em abstrato. Este seria o nível de ebulição política tendo como resultado a tomada de decisões determinantes para os rumos da sociedade e para o próprio Estado. Através do dissenso a sociedade processa toda esta efervescência política para, ao final, emanar suas decisões políticas determinantes que serão executadas pelo nível executivo (pela *policy execution*). É aqui que a manifestação do que hoje se entende por governo e parlamento, o primeiro estabelecendo as políticas públicas de acordo com a vontade da sociedade, e o segundo tornando estática através da Lei a vontade política do povo.

No nível controlador/último das funções do Estado, a doutrina é complementada pela *policy control* de LOEWENSTEIN. É controle político exercido sobre os demais níveis. Aqui o jurista em exame aloca as funções de controle, com a tarefa de limitar e moderar o poder do Estado. No entanto, ele apresenta este nível superior, aparentemente, de forma mais ampla que as tradicionais funções moderadora (Chefia de Estado) e controladora (Tribunal Constitucional). Ele foca sua teoria especialmente na questão da responsabilidade política (como a possibilidade de voto de desconfiança do governo, o que estaria, pela disposição mais conservadora, no nível intermediário das funções do Estado).

LOEWENSTEIN traz que a principal forma de controle do poder político seria pela divisão de funções entre diferentes poderes e respectivos órgãos. Isso representaria a tradicional fórmula de que o poder controla o poder (*checks and balances*). Mas, como dito, ele vai mais além, ao afirmar que apenas esta “auto regulação” não seria suficiente, estabelecendo formas concretas de controle, o que ele denominou de *policy control*.<sup>12</sup>

Pode-se identificar três aspectos positivos principais no pensamento de Karl Loewenstein: o reforço ao reconhecimento de que o Estado se divide em funções e não necessariamente em poderes<sup>13</sup>; a valorização do controle do exercício do poder (ou autoridade)<sup>14</sup>; e, criação de outras instâncias de controle a partir da transferência de poder aos seus destinatários<sup>15</sup>.

A separação de poderes remodela-se de modo que o perfil organizacional ou estrutural tripartido passa a ser secundário em relação ao perfil de controle, que, por sua

<sup>12</sup> WINTER, Eduardo da Silva. Funções do estado. *RPGE*, Porto Alegre, v. 36, n. 76, p. 169-171, 2015.

<sup>13</sup> “De início, e essa afirmação terá importantíssimas consequências ao longo do texto, é de se frisar que em verdade a nomenclatura separação de poderes não deve prosperar, uma vez que, efetivamente, o poder estatal é uno.

Há, portanto, em nosso país uma separação de funções e não de Poderes, até porque na verdade todos os ‘poderes’ estão abaixo da Constituição.” (FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. A separação dos poderes (funções) nos dias atuais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 238, p. 37-38, ou./dez. 2004)

<sup>14</sup> SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Teoria da constituição, jurisdição constitucional e democracia: uma análise das camadas clássicas (Schmitt) e pós-situação clássica (Loewenstein) no direito constitucional. In: SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati; ROBL FILHO, Ilton Norberto (org.). *Jurisdição constitucional e democracia*. Itajaí: Editora da Univali, 2016, p. 22.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 23.

vez, assume a centralidade da divisão estatal de atribuições e amplia a vigilância ao poder (e a sua conformação aos valores constitucionais, especialmente direitos fundamentais) a outros atores além dos poderes instituídos clássicos. Nas palavras de Cintia Morgado, “a especialização funcional deve converter-se em busca por profissionalismo e consideração de capacidades institucionais” e “o controle recíproco que visava o repouso deve transformar-se em vinculação positiva dos poderes e no controle com vistas à ação”<sup>16</sup>.

A partir da proeminência da função de controle, analisaremos a partir da seção seguinte a localização da Defensoria Pública na organização política no Brasil.

### **3. A POSIÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA ORGANIZAÇÃO ESTATAL**

As origens remotas da Defensoria Pública podem ser encontradas nas Ordenações Filipinas, bem como em normas do período colonial e imperial do Brasil<sup>17</sup>. Em períodos históricos mais próximos, já na etapa republicana do país, pode-se afirmar que a existência da instituição está na assistência judicial gratuita ao pobre ou à pessoa privada de liberdade.

Alguns exemplos ilustram essa afirmação: o Decreto n. 16.752, de 31 de dezembro de 1924, que punha em execução o Código de Processo Civil e Comercial no Distrito Federal, no art. 11, previa que “as pessoas desprovidas de meios pecuniários para a defesa de seus direitos, em juízo, serão representadas sob o patrocínio e benefício da assistência judiciária, nos termos do decreto da sua instituição”; o Decreto-lei n. 9.902, de 17 de

---

<sup>16</sup> MORGADO, Cintia. Op. cit., p. 80.

<sup>17</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense. E-book.

setembro de 1946, sobre cumprimento de penas no Distrito Federal, previa no art. 4º que “as administrações da Colônia Penal Cândido Mendes e da Colônia Agrícola do Distrito Federal dispensarão assistência jurídica aos condenados, na forma das instruções baixadas pela Inspetoria Geral Penitenciária”; e, o Decreto n. 45.554, de 05 de março de 1959, ao aprovar o regimento da penitenciária Lemos Brito, criou uma unidade (SRS-2) com atribuição de “prestar assistência jurídica aos sentenciados e presos, examinando-lhes a situação em face de direitos e benefícios legais e regulamentares.

Além desses, devemos citar ainda o art. 68 do Código de Processo Civil de 1939, que estabelecia que “a parte que não estiver em condições de pagar as custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família, gozará do benefício de gratuidade”, complementado pelo parágrafo único, segundo o qual “o advogado será escolhido pela partes; se esta não o fizer, será indicado pela assistência judiciária e, na falta desta, nomeado pelo juiz”; e, o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 1.060, de 05 de fevereiro de 1950, ao considerar necessitado, para fins legais, “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários do advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família”, cabendo ao Poder Judiciário a nomeação de advogado dativo para prestar assistência jurídica ao necessitado.

O paralelo legislativo entre pobreza e assistência judicial gratuita tem fundamento na primeira onda de acesso à justiça<sup>18</sup>, mas também no sistema assistencial em geral do Brasil. Os sistemas de saúde, de previdência e assistência social até 1988 não estavam previstos na Constituição e tinham como público determinadas categorias profissionais

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 22-27.

ou poderiam ser considerados uma forma de apartheid social, de ações precárias e descontínuas sem o reconhecimento da igualdade de cidadania<sup>19</sup>.

A Constituição da República de 1988 transformou esse cenário ao instituir nacionalmente a existência de um órgão com finalidade específica de assistência jurídica gratuita. O modelo de assistência jurídica como *salaried staff*<sup>20</sup> foi previsto no art. 134 da Constituição de 1988, tornando-a “instituição essencial à jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

O modelo constitucional estabelecido em 1988 não corresponde ao que existe atualmente. A aprovação da Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, e da Emenda Constitucional n. 80, de 04 de junho de 2014, asseguraram às Defensorias Públicas estaduais prerrogativas típicas do Poder Judiciário e do Ministério Público<sup>21</sup> e, especialmente, autonomia funcional, administrativa e financeira<sup>22</sup>, o que, em consequência, possibilitou o reconhecimento do direito ao repasse constitucional de duodécimos e a sua plena gestão<sup>23</sup>.

Esse novo perfil constitucional da Defensoria Pública revela-se insuficiente para configurá-la como poder estatal no sentido clássico da separação de poderes<sup>24</sup>, porque lhe

---

<sup>19</sup> CRUS, José Ferreira da Crus et al (Org.) *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013, p. 24.

<sup>20</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn. Op. cit. *E-book*.

<sup>21</sup> Art. 134, § 4º, com redação conferida pela EC n. 80/2014: “§ 4º 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.”

<sup>22</sup> Art. 134, § 2º, com redação conferida pela EC n. 45/2004: “§ 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.”

<sup>23</sup> Art. 168 com redação conferida pela EC n. 45/2004: “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 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.”

<sup>24</sup> “As descrições das funções dos atores estatais, contudo, normalmente estão mais focadas nas atividades internas. Uma destas atividades é garantir que os indivíduos obedeçam à lei. Esta função interna pode ocorrer através de um procedimento com caracteres especiais no âmbito de um tribunal, que normalmente

falta coercibilidade que lhe permita impor, por si, uma atitude (autoexecutoriedade), mas a atribuição de independência e a autonomia à Defensoria Pública a qualificam como instituição de natureza política<sup>25</sup> a partir da tese de Loewenstein.

A tese de Loewenstein ajuda a compreender as atividades normativas e administrativas exercidas no plano interno da Defensoria Pública, considerando-se que as funções estatais estão distribuídas aos seus vários órgãos em diferentes intensidades em cada um deles. Mas, de outro lado, assegura à instituição poderes e competências para, no plano externo, servir como instrumento de acesso à justiça individual e coletivo<sup>26</sup>, bem como ser formulador de políticas públicas voltadas ao público a que a instituição se destina, isto é, pessoas em situação de vulnerabilidade.

#### **4. SOBRE OS EFEITOS DA ASCENSÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA À CATEGORIA DE INSTITUIÇÃO POLÍTICA**

O reconhecimento da Defensoria Pública como instituição de natureza política e que exerce (também) atividade política produz resultados interessantes em aspectos

---

são as atividades conferidas ao assim chamado poder judiciário, ou não, sendo normalmente atribuídas ao chamado Executivo.” (SANTOS, Igor Spock Silveira. O Ministério Público como “quarto poder”: relevância do reconhecimento para o sistema constitucional. *Revista Publicum*, v. 2, p. 136, 2016. Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>. Acesso em 11 de maio de 2019.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998, p. 954-962, vol. 1.

<sup>26</sup> Em especial sobre a atuação coletiva da Defensoria Pública, sugere-se a leitura dos seguintes textos, dentre outros: KIRCHNER, Felipe, KETTERMANN, Patricia. A legitimidade da Defensoria Pública para o manejo de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. *Revista dos Tribunais*, v. 929, p. 361-415, mar. 2013; SOUSA, José Augusto Garcia. A legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos interesses difusos: uma abordagem positiva. *Revista de Processo*, v. 175, p. 192-227, set. 2009; MAIA, Maurílio Casas. A legitimidade coletiva da Defensoria Pública para a tutela de segmentos sociais vulneráveis. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 101, p. 351-383, set./out. 2015; RAGAZZI, José Luiz, SILVA, Renata Tavares da. A Defensoria Pública como instrumento de promoção dos direitos humanos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 88, p. 197-206, jul/set. 2014; FENSTERSEIFER, Tiago. A legitimidade da Defensoria Pública para a ação civil pública ambiental e a condição de pessoa necessitada em termos (sócio)ambientais: uma questão de acesso à justiça (sócio)ambiental. *Revista de Processo*, v. 193, p. 53-100, mar. 2011.

externos, no que tange às relações com outras instituições políticas, mas também internas, promovendo uma nova organização das funções institucionais.

Sob o aspecto externo, destacamos quatro temas a serem desenvolvidos: a autonomia institucional; o direito ao recebimento de duodécimo; a nomeação do Defensor Público Geral ou Defensor Público Geral Federal pelo Governador, a partir de lista tríplice; e, a possibilidade de uso de instrumentos extrajudiciais ou judiciais de controle jurídico de atos de outros órgãos autônomos ou poderes.

A autonomia das Defensorias Públicas foi reconhecida com a Emenda Constitucional n. 45/2004 (Defensorias Públicas estaduais) e Emenda Constitucional n. 74/2013 (Defensoria Pública da União e Distrito Federal) e importa, em síntese, em autogestão.

Tradicionalmente, fala-se em autonomia funcional, administrativa e orçamentária. A autonomia funcional garante liberdade de atuação no exercício de suas funções institucionais; a autonomia administrativa assegura a possibilidade de praticar atos de gestão e administração; e a autonomia orçamentária importa na competência de elaborar a proposta orçamentária<sup>27</sup>.

É a partir da autonomia que se projetam os principais efeitos antes citados.

O primeiro deles, trata do processo de escolha do Defensor Público Geral ou Defensor Público Geral Federal. O artigo 134 da Constituição da República atribui à lei a regulamentação dessa escolha, que é a Lei Complementar n. 80/1994.

Há duas regras quanto ao processo de escolha: o artigo 6º da lei complementar dita o procedimento no âmbito da Defensoria Pública da União, estabelecendo que a escolha recai dentre membros estáveis com mais de 35 anos de idade, nomeado pelo

---

<sup>27</sup> ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn. Op. cit. *E-book*.

Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, a partir de lista tríplex formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório dos membros<sup>28</sup>. A segunda regra diz respeito às Defensorias Públicas estaduais e consta do artigo 99 da lei complementar. A principal diferença é a inexistência de previsão da participação das Assembleias Legislativas no processo de nomeação do Defensor Público Geral<sup>29</sup>.

Essas regras têm fundamento na competência legislativa privativa da União para organizar e legislar sobre a Defensoria Pública da União (artigo 21, XIII, e artigo 22, XVII, da Constituição da República) ou, competência concorrente, para estabelecer as normas gerais de organização das Defensorias Públicas estaduais (artigo 24, XIII) e, portanto, não podem ser alteradas pelo legislativo estadual, sob pena de usurpação da competência federal<sup>30</sup>. Mas elas confirmam o entendimento apresentado nesse artigo de

---

<sup>28</sup> Art. 6º A Defensoria Pública da União tem por chefe o Defensor Público-Geral Federal, nomeado pelo Presidente da República, dentre membros estáveis da Carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhidos em lista tríplex formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, precedida de nova aprovação do Senado Federal.

<sup>29</sup> Art. 99. A Defensoria Pública do Estado tem por chefe o Defensor Público-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre membros estáveis da Carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhidos em lista tríplex formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.

<sup>30</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADep) - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - CONFIGURAÇÃO - DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA DESSA INSTITUIÇÃO PERMANENTE, ESSENCIAL À FUNÇÃO DO ESTADO - A EFICÁCIA VINCULANTE, NO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO SE ESTENDE AO PODER LEGISLATIVO - LEGISLAÇÃO PERTINENTE À ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24, XIII, C/C O ART. 134, § 1º) - FIXAÇÃO, PELA UNIÃO, DE DIRETRIZES GERAIS E, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DE NORMAS SUPLEMENTARES - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA INVESTIDURA NOS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, DE SEU SUBSTITUTO E DE CORREGEDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO - OFENSA AO ART. 134, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NA REDAÇÃO QUE LHE DEU A EC Nº 45/2004 - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE CONTRARIA, FRONTALMENTE, CRITÉRIOS MÍNIMOS LEGITIMAMENTE VEICULADOS, EM SEDE DE NORMAS GERAIS, PELA UNIÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADep) - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA DEMONSTRADA - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" RECONHECIDA. (...) A Constituição da República, nos casos de competência

que a Defensoria Pública tem natureza institucional política autônoma, pois a conjugação da participação dos membros e de um cargo eminentemente político como o é o de Governador, só aparece em outras instituições análogas e em relação as quais não há dúvidas quanto a caráter político que ostentam, tais como os Tribunais de Contas (artigo 73 da Constituição da República) e Ministério Público<sup>31</sup>.

A autonomia também assegura à Defensoria Pública direito ao recebimento do duodécimo (artigo 168 da Constituição da República), consistente no repasse mensal, até o dia 20 de cada mês, de 1/12 (um doze avos) da dotação orçamentária aprovada na lei orçamentária anual. Cuida-se de recurso que é administrado pelo Poder Executivo, mas

---

concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NOS ESTADOS-MEMBROS - ESTABELECIMENTO, PELA UNIÃO FEDERAL, MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL, DE REQUISITOS MÍNIMOS PARA INVESTIDURA NOS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, DE SEU SUBSTITUTO E DO CORREGEDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DOS ESTADOS-MEMBROS - NORMAS GERAIS, QUE, EDITADAS PELA UNIÃO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE, NÃO PODEM SER DESRESPEITADAS PELO ESTADO-MEMBRO - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE FIXA CRITÉRIOS DIVERSOS - INCONSTITUCIONALIDADE. - Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo "ultra vires", transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional, e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria ou a certa Instituição, como a organização e a estruturação, no plano local, da Defensoria Pública. - É inconstitucional lei complementar estadual, que, ao fixar critérios destinados a definir a escolha do Defensor Público-Geral do Estado e demais agentes integrantes da Administração Superior da Defensoria Pública local, não observa as normas de caráter geral, institutivas da legislação fundamental ou de princípios, prévia e validamente estipuladas em lei complementar nacional que a União Federal fez editar com apoio no legítimo exercício de sua competência concorrente. (...)

(STF, ADI 2903, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01.12.2005, DJe 19.09.2008)

<sup>31</sup> Os Poderes Legislativo e Judiciário elegem seus presidentes por votação dos membros, sem participação externa, e o Poder Executivo é eleito por voto popular.

titularizado pela Defensoria Pública<sup>32</sup>, e, portanto, não pode ser retido ou contingenciado por determinação exclusiva do Poder Executivo<sup>33</sup>. De outro lado, o direito ao duodécimo

---

<sup>32</sup> ARGUIÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ CONSISTENTE NO NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS ORÇAMENTÁRIOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE ATENDIDO. PRECEDENTES. CABIMENTO DA AÇÃO. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REPASSES ORÇAMENTÁRIOS QUE DEVEM SE DAR PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO SOB A FORMA DE DUODÉCIMOS E ATÉ O DIA VINTE DE CADA MÊS. ART. 168 DA CRFB/88. IMPOSSIBILIDADE DE RETENÇÃO, PELO GOVERNADOR DE ESTADO, DE PARCELAS DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL, ASSIM TAMBÉM AO PODER JUDICIÁRIO, AO PODER LEGISLATIVO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CARACTERIZADO. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE. 1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República, após a Emenda Constitucional nº 45/2004. 2. O repasse dos recursos correspondentes destinados à Defensoria Pública, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88) é imposição constitucional; atuando o Executivo apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem. 3. O repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública quando retidos pelo Governado do Estado constitui prática indevida em flagrante violação aos preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. Precedentes: AO 1.935, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 26/9/2014; ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; MS 23.267, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 16/5/2003; ADI 732-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/1992; MS 21.450, rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 5/6/1992; ADI 37-MC, rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 23/6/1989. 4. O princípio da subsidiariedade, ínsito ao cabimento da ADPF, resta atendido diante da inexistência, para a Associação autora, de outro instrumento processual igualmente eficaz ao atendimento célere da tutela constitucional pretendida. Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; ADPF 187, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 29/5/2014. 5. A Associação Nacional de Defensores Públicos é parte legítima a provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade (art. 103, IX, da CRFB/88). Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008. 6. Arguição por descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, para fixar a seguinte tese: “É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.”

(STF, ADPF 339, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 18.05.2016, DJe 01.08.2016)

<sup>33</sup> “33. Essa conclusão, aliás, deriva da própria regra constitucional de repasse dos duodécimos, pois, em sendo permitido ao Executivo remanejar a dotação consignada em favor de tais órgãos independentes, não mais haveria que se falar na forma de repasse consagrada no art. 168 da Constituição, pois a dotação originária seria paulatinamente reduzida, o que, ao ser dividida em doze partes, importaria na transferência de montante inferior àquele que resultaria da operação realizada com a dotação integral, culminando em nítida afronta ao texto constitucional.

34. Sendo as dotações orçamentárias imprescindíveis à própria existência do Ministério Público e dos demais Poderes, evitando que sejam inferiorizados ou mesmo absorvidos pelo Poder Executivo, a conduta do governante que venha a remanejar indevidamente as dotações orçamentárias de tais entes poderá configurar o crime de responsabilidade previsto no art. 85, VI, da Constituição (“São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) VI – a lei orçamentária) e no art. 10, 2, da Lei nº 1.079/50 (“São crimes de

como decorrência da autonomia funcional e financeira impõe à Defensoria Pública o dever de submeter-se ao artigo 169 da Constituição da República e as demais regras fiscais previstas na Constituição ou no plano infralegal, como, por exemplo, a Lei n. 4.320/1964 e a Lei Complementar n. 101/2001.

Faz-se necessário igualmente abordar a iniciativa legislativa, tema no qual concordamos em parte com o entendimento de Flávio Aurélio Wandeck Filho quanto à competência legislativa exclusiva da Defensoria Pública para propor leis que organizem os seus serviços. A impossibilidade de concordância integral com os argumentos apresentados pelo autor refere-se ao debate sobre a competência legislativa para normas gerais e sua distribuição entre Defensor Pública Geral Federal e Defensores Públicos Gerais estaduais<sup>34</sup>.

O último ponto a ser abordado quanto ao aspecto externo é a legitimação da Defensoria Pública no manejo de instrumentos jurídicos que, de forma mais ou menos intensa, realizam o controle de outros poderes e órgãos autônomos, cumprindo, assim, a função de controle que é o traço distintivo da separação de poderes proposta por Loewestein.

A função de controle traduz-se, em relação à Defensoria Pública, na inclusão do Defensor Público Geral como legitimado ativo para a propositura de ações de controle de constitucionalidade, a teor, por exemplo, da previsão constante no artigo 162 da

---

responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 2) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento”), preceito este extensivo aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal por força do art. 74 da Lei nº 1.079/50 (“Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crime nesta Lei”)(GARCIA, Emerson. A autonomia do Ministério Público. Disponível em [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_publicacao\\_divulgacao/doc\\_gra\\_doutrina\\_civel/civel%2001.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_publicacao_divulgacao/doc_gra_doutrina_civel/civel%2001.pdf). Acesso em 15.06.2019)

<sup>34</sup> WANDECK FILHO, Flávio Aurélio. *A emenda constitucional n. 80/2014 e a iniciativa de lei da Defensoria Pública*. Congresso de teses e práticas exitosas: Defensoria Pública: Em defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade. Santa Catarina: Anadep, 2017, p. 87-94.

Constituição do Estado do Rio de Janeiro, artigo 95, § 2º, IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e artigo 124, V, da Constituição do Estado de Mato Grosso<sup>35</sup>.

A principal mudança interna provocada pela natureza política da Instituição é a atuação da Defensoria Pública como gestora de políticas públicas, tema negligenciado, em regra, por quem estuda a instituição<sup>36</sup>.

Celina Souza conceitua política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” e expressam o “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”<sup>37</sup>, de modo que: a política pública permite distinguir entre a pretensão governamental e sua ação real, que envolve vários atores e níveis de decisão e não necessariamente se materializa por governos, tampouco por leis e regras<sup>38</sup>.

As duas primeiras conclusões corroboram a legitimidade da Defensoria Pública na realização de políticas públicas, havendo confluência entre os estudos sociológicos e a previsão do artigo 134 da Constituição da República ao atribuir à Defensoria o papel de “expressão e instrumento do regime democrático” voltada à promoção dos direitos humanos.

---

<sup>35</sup> Até o dia 15 de junho de 2019, data de finalização desse artigo, ainda não havia sido aprovada e promulgada a Proposta de Emenda Constitucional n. 31/2019 que inclui o Defensor Público Geral Federal como legitimado ativo nas ações de controle de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal.

<sup>36</sup> É possível encontrar trabalhos que estudam a Defensoria Pública como efeito de política de assistência jurídica, o que, embora correto, não é objeto desse artigo. Cita-se, dentre outros: TERTO NETO, Ulisses. *Política pública de assistência jurídica: a defensoria pública no Maranhão como reivindicação do campo democrático popular*. Juruá: Curitiba, 2010.

<sup>37</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 26, jul./dez. 2006.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 36-37.

A atuação da Defensoria Pública no campo de políticas públicas não tem, naturalmente, a mesma amplitude do que as possibilidades que o sistema jurídico nacional concentra nos Poder Executivo e Legislativo. No caso da Defensoria Pública, ela está associada ao exercício da função institucional previsto no artigo 134 da Constituição da República, isto é, a tutela de direitos e interesses de pessoas em situação de vulnerabilidade<sup>39</sup>, cuja determinação é encontrada nas “100 Regras de Brasília”:

1 – Conceito das pessoas em situação de vulnerabilidade

(3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

(4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade.

---

<sup>39</sup> “Um fator preponderante na expansão da Defensoria Pública fluminense é o contexto de judicialização da política e das relações sociais. A expansão do direito como um instrumento cada vez mais presente no cotidiano também ocorre no Brasil, mesmo sendo uma jovem democracia. Esse processo vem se apresentando continuamente no domínio das atividades econômicas e do trabalho a partir da década de 70. Segundo Commaille (2000), ele é ‘observado, de modo mais amplo, naquelas relações entre o cidadão e o Estado; ou, ainda, na gestão das relações entre os indivíduos, no seio da esfera privada.’ (2000, p. 242). Ou seja, o direito se torna um recurso explorado pelos mais distintos atores sociais para lidar com conflitos surgidos no interior da sociedade. A expansão do direito também é acompanhada de novos institutos jurídicos, que buscam assegurar interesses difusos e coletivos, e por princípios constitucionais abertos. Assim, a gramática dos direitos fundamentais passa a influenciar continuamente as decisões judiciais.

Esse processo se acentuou especialmente pelo fato de que

‘pela primeira vez na história, uma Constituição definiu os objetivos fundamentais do Estado, e ao fazê-lo orientou a compreensão e interpretação do ordenamento constitucional pelo critério do sistema de direitos fundamentais [...]. Espera-se, conseqüentemente, que o sistema de direitos constitucionais, visto como expressão da ordem de valores, oriente a interpretação do ordenamento constitucional em seu conjunto (CITTADINO, 2002, p. 26)’

Nesse caso, o tipo de construção jurídica está baseado em princípios abertos, que procuram trabalhar ‘elementos normativos (lei), extranormativos (usos e costumes) e metanormativos (valores e postulados morais)’ (CITTADINO, 2002, p. 29). Tal característica vai permitir que o processo de judicialização da política se apresente nos países democráticos – que têm como característica a presença das cortes e dos juízes – como elemento importante na definição de políticas públicas outrora limitadas a outros ramos do Estado, como o Legislativo e o Executivo. Outro ponto é o fato de que instâncias não-judiciárias de decisão passam a ser influenciadas cada vez mais por regras e procedimentos de feição judicial (TATE, 1995). Nesse sentido, o mundo do direito e do Judiciário se transforma numa variável cada vez mais relevante na condução e definição das políticas públicas.” (MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O acesso à justiça como objeto de política pública: o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Cadernos EBAPE, v. 4, n. 2, p. 09-10, jun. 2006)

A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e econômico.<sup>40</sup>

O local de realização das políticas públicas pode ser tanto o judicial como o extrajudicial. No primeiro caso, exemplo desse modo de atuar está presente em dois artigos elaborados por Arion Escorsin de Godoy, Michele Lucas de Castro e Laura Severo Ribeiro, onde descrevem um processo de depuração de situações e as pessoas para construir subsídios e argumentos para a atuação nos processos que atuavam<sup>41</sup>.

No segundo caso, o diagnóstico sobre a atuação institucional conduz à formulação de melhores argumentos jurídicos, mas também na criação de programas e projetos extrajudiciais que provocam impactos positivos no âmbito social, especialmente quando esses dados coletados apresentam elementos sobre o perfil sociodemográfico e vulnerabilidades mais recorrentes<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Íntegra do documento disponível em <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em 15.06.2019.

<sup>41</sup> Artigos disponíveis em <https://www.conjur.com.br/2017-jan-24/tribuna-defensoria-defensoria-publica-perceber-politica-publica> e <https://www.conjur.com.br/2017-nov-14/tribuna-defensoria-defensoria-perceber-politica-publica-parte>. Acesso em 15.06.2019.

<sup>42</sup> “Assim, longe de ser um instrumento enfraquecedor do processo democrático e de suas instituições representativas, o incremento da participação do direito na vida social se transforma em potencial espaço de inversão de lógicas excludentes, especialmente, pela constituição de sistemas constitucionais baseados na garantia dos direitos fundamentais. Numa sociedade como a brasileira, esse movimento traz consigo as demandas por maior democracia e a imposição de limites ao tradicionalismo. Essa nova realidade impõe novos modelos organizacionais de defesa de direitos, e tal processo se assemelha ao histórico da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, fruto de uma marcha, por vezes interrompida, em direção à construção democrática.

(...)

As garantias institucionais conferidas à Defensoria Pública explicitam seu papel de agente não apenas de interesses individuais, mas também de guardião de interesses coletivos e difusos. Ao se constituir como uma instituição distinta dos modelos prévios de acesso à Justiça, e de escopo maior, sua origem está marcada pelo processo em curso na sociedade brasileira, e na fluminense em particular.

A ampliação de direitos num quadro de desigualdade não significa que tal processo seja destinado ao sucesso ou ao fracasso. Na realidade, suas contradições indicam que experiências bem-sucedidas podem ser construídas em contextos adversos e de alta complexidade. Nesse sentido, a modelagem organizacional da Defensoria Pública do Rio de Janeiro é o resultado desse movimento, e indica o desafio posto a tais estruturas institucionais, o que reforça ainda mais a relação entre organização e ambiente.” MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. Op. cit., p. 11-12)

A autonomia tem grande importância para o cumprimento desse papel, na medida em que é o fundamento que na gestão dos recursos materiais e de pessoas que serão envolvidos ao longo das etapas de realização das políticas públicas institucionais, que envolvem a delimitação de uma agenda, a escolha dos meios, formulação da política, implementação e avaliação<sup>43</sup>.

## 5. CONCLUSÃO

O modernismo fez parecer que existiria uma permanência e continuidade nas instituições e nas pessoas perante a sociedade, no que o pós-modernismo tem desconstruído como premissa. Sendo assim, afigura-se mais correto compreender os papéis institucionais como mutáveis dentro de um quadro normativo geral previsto na Constituição.

Aplicando-se essa ideia à Defensoria Pública, isso significa reconhecer que as funções para as quais ela foi originalmente instituída devem ser agregadas aos novos papéis que a dinamicidade das relações jurídicas e sociais impuseram à instituição, mas que não foram construídos de forma isolada, senão no contexto das discussões sobre a ampliação efetiva do acesso à justiça.

## 6. REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco. O percurso histórico da consolidação do direito de acesso igualitário à justiça no Brasil. *Revista de Processo*, v. 184, p. 329-362, jun. 2010.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. *Revista dos Tribunais*, v. 868, p. 53-68, fev. 2008.

---

<sup>43</sup> VIANA, Ana Luiz. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 30 (2), p. 5-43, mar./abr. 1996.

BICCA, Carolina Scherer. A separação de poderes em Montesquieu, no direito comparado e no atual sistema institucional brasileiro. *Caderno virtual*, n. 25, v. 1, jan./jun. 2002. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/633>. Acesso em 15.06.2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998, p. 954-962, vol. 1.

BRITTO, Carlos Ayres. Separação dos poderes na Constituição brasileira. *Doutrinas essenciais de Direito Constitucional*, v. 4, p. 35-50, mai. 2011.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Montesquieu e a releitura da separação de poderes no Estado contemporâneo: elementos para uma abordagem crítica. *Lex Humana*, Petrópolis, n. 2, p. 40-65, 2009.

CRUS, José Ferreira da Crus et al (Org.) *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense. *E-book*.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria Pública na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. A separação dos poderes (funções) nos dias atuais. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 238, p. 37-41, ou./dez. 2004.

KIRCHNER, Felipe, KETTERMANN, Patricia. A legitimidade da Defensoria Pública para o manejo de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. *Revista dos Tribunais*, v. 929, p. 361-415, mar. 2013.

MAIA, Maurílio Casas. A legitimidade coletiva da Defensoria Pública para a tutela de segmentos sociais vulneráveis. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 101, p. 351-383, set./out. 2015.

MAIA, Maurílio Casas. A separação de poderes no Brasil hoje. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 104, p. 15-36, nov./dez. 2017.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, a. 45, n. 178, arb./jun. 2008.

MONTESQUIEU. *O Espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORGADO, Cintia. A nova face da separação de poderes – capacidades institucionais, vinculação dos poderes e constitucionalismo cooperativo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 66, p. 64-93, 2011.

MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O acesso à justiça como objeto de política pública: o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. *Cadernos EBAPE*, v. 4, n. 2, p. 01-13, jun. 2006.

RAGAZZI, José Luiz, SILVA, Renata Tavares da. A Defensoria Pública como instrumento de promoção dos direitos humanos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 88, p. 197-206, jul/set. 2014.

REIS, Maria Dulce. Democracia grega: a antiga Atenas (séc. V a.C). *Sapere aude*, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, p. 45-66, jan./jun. 2018.

ROCHA, Amélia Soares da. Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013.

SCHELEDER, Adriana Fasolo Pilati; ROBL FILHO, Ilton Norberto (org.). *Jurisdição constitucional e democracia*. Itajaí: Editora da Univali, 2016.

SOUSA, José Augusto Garcia. A legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos interesses difusos: uma abordagem positiva. *Revista de Processo*, v. 175, p. 192-227, set. 2009.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAVARES, André Ramos. A superação da doutrina tripartite dos “poderes” do Estado. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 29, p. 66-71, out./dez. 1999.

WANDECK FILHO, Flávio Aurélio. A emenda constitucional n. 80/2014 e a iniciativa de lei da Defensoria Pública. *Congresso de teses e práticas exitosas: Defensoria Pública: em defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade*. Santa Catarina: Anadep, 2017, p. 87-94.

WINTER, Eduardo da Silva. Funções do estado. *RPGE*, Porto Alegre, v. 36, n. 76, p. 153-191, 2015.