

## VOTO

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes:** O Procurador-Geral da República propôs diversas Ações Diretas com o objetivo de questionar a constitucionalidade da prerrogativa, atribuída ao Defensor Público em diferentes leis de âmbito estadual, distrital e federal, de requisitar de agentes e órgãos públicos – e, em alguns casos, também de entidades privadas – documentos, informações e diligências necessárias ao exercício de suas atribuições.

Na hipótese, o ato normativo questionado tem o seguinte teor:

Lei Complementar Federal 80/1994

Art. 8º. São atribuições do Defensor Público-Geral, dentre outras:

(...)

XVI - requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias à atuação da Defensoria Pública;

(...)

Art. 44. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União:

(...)

X - requisitar de autoridade pública e de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições;

(...)

Art. 56. São atribuições do Defensor Público-Geral:

(...) XVI - requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias à atuação da Defensoria Pública;

(...)

Art. 89. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios:

(...)

X - requisitar de autoridade pública ou de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições;

(...)

Art. 128. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Estado, dentre outras que a lei local estabelecer:

(...)

X - requisitar de autoridade pública ou de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições.

O requerente invoca, como parâmetro de controle, o artigo 5º, caput e incisos XXXV, LIV e LV, da Constituição Federal. Sustenta que as normas impugnadas, ao conferirem aos defensores públicos um atributo que advogados privados em geral não detêm, vulneram o princípio da isonomia. Concomitantemente, tal prerrogativa atribuída a uma parte processual também subtrai determinados atos da apreciação judicial, contrariando o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Acrescenta, ainda, que os dispositivos desequilibram a relação processual, notadamente quanto à produção de provas, ao conferirem poderes requisitórios a apenas uma das partes, de modo a desatender ao preceito da paridade de armas.

Instada a se manifestar, a Advocacia-Geral da União posiciona-se de maneira discordante nas diferentes Ações Diretas, ora respaldando, ora refutando a alegada inconstitucionalidade. No presente caso, defende a procedência do pedido, em peça assim ementada:

Defensoria Pública. Artigos 8º, inciso XVI; 44, inciso X; 56, inciso XVI; 89, inciso X e 128, inciso X, da Lei Complementar nº 80/1994. Atribuição de prerrogativa de requisição aos Defensores Públicos. Mérito. Impossibilidade de a Defensoria Pública impor obrigações a outros Poderes da República ou a entidade particular, razão pela qual os ofícios emanados de defensores públicos veiculadores de requisições de documentos e informações devem ser reconhecidos como meras solicitações, sendo-lhes aplicável o mesmo tratamento que é conferido às solicitações formuladas por advogados privados. Ofensa aos postulados da separação de Poderes, da isonomia, do contraditório e do devido processo legal, inculpidos nos artigos 2º e 5º, caput e incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Precedente desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pela procedência do pedido.

Em seu parecer, o Procurador-Geral da República reitera os pedidos exarados na petição inicial.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual, o Ministro Relator julga o pedido improcedente, propondo a seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI COMPLEMENTAR 80/1994. PODER DE REQUISIÇÃO. GARANTIA PARA O CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E EFETIVA. ADI 230/RJ. ALTERAÇÃO DO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ADVENTO DA EC 80/2014. AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA DAS DEFENSORIAS. IMPROCEDÊNCIA. 1. O poder atribuído às Defensorias Públicas de requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições, propicia condições materiais para o exercício de seu mister, não havendo falar em violação ao texto constitucional. 2. A concessão de tal prerrogativa à Defensoria Pública constitui verdadeira expressão do princípio da isonomia e instrumento de acesso à justiça, a viabilizar a prestação de assistência jurídica integral e efetiva. 3. Não subsiste o parâmetro de controle de constitucionalidade invocado na ADI 230/RJ, que tratou do tema, após o advento da EC 80/2014, fixada, conforme precedentes da Corte, a autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Pedi vista dos autos para melhor análise da controvérsia.

É o relatório.

O poder de requisição da Defensoria Pública não tem expressa previsão constitucional, pois não consta do rol de faculdades e competências atribuídas diretamente à Instituição no texto da Carta Política.

Ocorre, porém, que essa possibilidade não está constitucionalmente vedada à eventual previsão legal, desde que atenda a parâmetros de razoabilidade, proporcionalidade e adequação, em absoluto respeito aos direitos e garantias individuais e coletivas de terceiros, eventualmente afetados pelo uso dessa prerrogativa.

Para poder cumprir seu importante papel no regime democrático, a Constituição Federal enumerou diversas funções institucionais à Defensoria Pública, entre elas,

“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” (art. 134 da CF, na redação dada pela EC 80/2014).

O texto constitucional delegou à lei complementar a organização e prescrição de princípios e normas gerais para a atuação do Defensor, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional (§ 1º do art. 134 da CF).

A EC nº 45/04 fortaleceu as Defensorias Públicas Estaduais, assegurando-lhes autonomia funcional e administrativa, não sendo, portanto, possível sua subordinação administrativa aos Governadores estaduais ou quaisquer de seus órgãos e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essas garantias, inclusive quanto à autonomia em relação ao chefe do Poder Executivo, foram estendidas às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal pela EC nº 74, de 6 de agosto de 2013.

Posteriormente, a EC nº 80, de 4 de junho de 2014, estabeleceu como princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, determinando a aplicação, no que couber, dos dispositivos previstos para a Magistratura, no art. 93 e no inciso II do art. 96 da Constituição Federal.

Dessa maneira, efetivamente, a Defensoria Pública foi consagrada na CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988 no rol das funções essenciais à Justiça, nos seus arts. 134 e 135, sendo que sua permanência no Estado Democrático de Direito da nossa República Federativa é indispensável:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

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

§ 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.

Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º.”

A CARTA MAGNA objetivou, por intermédio de uma Defensoria Pública devidamente estruturada, debelar, conforme ensina o professor JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“dramática questão da desigualdade da justiça, consistente precisamente na desigualdade de condições materiais entre litigantes, que causa profunda injustiça àqueles que, defrontando-se com litigantes afortunados e poderosos, ficam na impossibilidade de exercer seu direito de ação e de defesa assegurado na Constituição” ( *Curso de Direito Constitucional Positivo* . 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 614).

Os Defensores Públicos, mais do que atuar na defesa dos direitos de seus assistidos, dedicam-se à relevante missão de proporcionar o acesso desses cidadãos “à ordem jurídica justa, [...], mediante adequado patrocínio técnico, o gozo - pleno e efetivo - de seus direitos”, como destacado pelo ex-DECANO da CORTE, o eminente Ministro CELSO DE MELLO, de quem também reproduzo o seguinte entendimento (ADI 2903, DJe de 19/9/2008):

“É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inseqüente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas - , que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado. - De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apóiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República.”

Presente a atual moldura institucional e constitucional da Defensoria, a sua prestação de serviços pode ocorrer em todos os ramos do direito, com particular ênfase na assistência dos hipossuficientes, econômica, social e juridicamente, na proteção da criança e do adolescente, dos direitos de família e do consumidor, no acesso à saúde e moradia, no combate à violência doméstica e na defesa criminal. Também atua na salvaguarda de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico, ao meio ambiente e a diversos outros interesses de natureza difusa e coletiva. Segundo informações da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP, são prestados em média 14 milhões de atendimentos por ano.

Ao erigir a Defensoria Pública como instituição essencial à Justiça, o legislador constituinte lhe conferiu instrumentos que lhe permitem uma atuação livre, independente e eficaz, armando-a de funções, garantias e prerrogativas que possibilitassem o exercício de seu múnus constitucional, notadamente para a defesa eficiente dos direitos dos cidadãos assistidos.

Incorporou-se, em nosso ordenamento jurídico, portanto, também em relação à Defensoria Pública, a pacífica doutrina constitucional norte-americana sobre a teoria dos poderes implícitos – *inherent powers* –, segundo a qual, no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas ( *Myers v. Estados*

*Unidos – US 272 – 52, 118* ), consagrando-se, dessa forma – e entre nós aplicável também à Defensoria Pública –, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que permitam o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal.

Entre essas competências implícitas concebidas para a atuação da Defensoria Pública, o poder de requisição tem por finalidade garantir o exercício efetivo das atribuições constitucionais da Instituição, permitindo uma maior celeridade na tramitação dos processos, tanto judiciais como extrajudiciais, e assegurando uma resposta estatal tempestiva para coibir ou prevenir lesões aos direitos dos assistidos.

Além disso, trata-se de prerrogativa fundamental que possibilita a potencialização do alcance de sua atuação coletiva, sendo utilizada em relevantes causas sociais como um importante mecanismo de instrução das demandas em favor de grupos vulneráveis e, ainda, para uma maior proteção dos direitos humanos.

O poder de requisição constitui, assim, um mecanismo fundamental para o desempenho do mister constitucional da Defensoria Pública, que prestigia o aperfeiçoamento do sistema democrático, a concretização dos direitos fundamentais de amplo acesso à Justiça (CF, art. 5º, XXXV) e de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes (CF, art. 5º, LXXIV).

Não se trata, aqui, de um privilégio da Instituição ou dos membros da Defensoria Pública, mas de uma prerrogativa institucional em benefício dos assistidos, pois, como destacado pela eminente professora e Ministra CÁRMEN LÚCIA, esta SUPREMA CORTE tem *“sempre afirmado e reafirmado a importância institucional e a necessidade de se assegurar a autonomia”* da Defensoria Pública da União e das Defensorias Públicas estaduais (ADI 3943, DJ de 6/8/2005).

Conforme constam das informações trazidas aos autos pelos diferentes representantes da classe de defensores, a possibilidade de requisitar *certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências* É ESSENCIAL para a atuação extrajudicial do órgão, possibilitando-lhe a solução de controvérsias sem a necessidade de judicialização, facilitando um maior número de conciliações e reduzindo, por consequência, o número de demandas judiciais, que já é expressivo.

A essencialidade do poder requisitório para a atuação da Defensoria Pública ficou evidenciada a partir de pesquisa encaminhada pelo CONSELHO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS-GERAIS – CONDEGE, realizada entre 29/10 e 5/11/2021 e composta por 1.152 respostas de defensores públicos de todo o país.

Do total, 97,4% defenderam a importância do poder de requisição para o exercício de suas funções, sendo que 89% afirmaram utilizar a prerrogativa sempre ou frequentemente. Entre a frequência de uso, mais da metade (55,8%) emite de dez a cinquenta ofícios requisitórios mensalmente, o que representa de 10 a 30% da totalidade dos documentos que produz nesse período.

Impressiona, ainda, o peso que o poder de requisição exerce para possibilitar a instrução dos procedimentos extrajudiciais. Segundo dados obtidos na pesquisa, cerca de 77,7% dos defensores consideram que o exercício dessa prerrogativa foi capaz de evitar a judicialização em todos ou quase todos os casos em que foi utilizado.

Negar à Defensoria Pública o poder requisitório teria o efeito negativo de esvaziar a capacidade instrutória e de resolução extrajudicial de conflitos, criando grave e inconstitucional obstáculo ao cumprimento efetivo de seu papel constitucional, diminuindo a efetividade de sua atuação em defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, e com particular ênfase dos mais necessitados, tendo por resultado o engessamento do exercício de suas funções constitucionais expressas, em contrariedade ao próprio fortalecimento histórico da Instituição.

Nesse sentido, as diferentes manifestações dos defensores que participaram da pesquisa antes mencionada, valendo transcrever o breve compilado trazido pelo CONDEGE em seus memoriais, que bem evidenciam a importância do poder de requisição para o desempenho das funções constitucionais da Defensoria Pública:

“É extremamente utilizado para obter certidões de nascimento, casamento e óbito de pessoas que não possuem condições mínimas de pagar pela segunda via, garantindo assim, segundo um/a defensor/a que respondeu, um direito humano básico: o registro civil, pressuposto para o exercício da cidadania.

Nas áreas cível e de família, é utilizado para instruir processos com documentos essenciais, bem como ter informações sobre endereços das partes, a existência de vínculo empregatício e bens. Por



exemplo, os pedidos de documentos para cartórios extrajudiciais permitem ajuizamento de ações de inventários, garantido a defesa do direito de moradia do cônjuge sobrevivente, enquanto que a solicitação de segunda via de certidões de nascimento possibilita o ajuizamento de ação de alimentos e a matrícula de imóvel é utilizada para instruir ações possessórias. Além disso, permitem a realização de acordos extrajudiciais que evitam a interposição para colheita de processos judiciais.

De igual forma o poder de requisição é indispensável para colheita de documentos necessários para ações civis públicas de interesse de toda sociedade, em especial os hipossuficientes, sendo fundamental para a atuação em áreas como a educação, saúde, sistema prisional e infância e juventude.

É utilizado na obtenção de certidões e informações para elaboração de ações voltadas à efetivação do direito à moradia, acesso à posição em cadastros habitacionais e pedidos de aluguel social. Em causas de interdição, é utilizado para financiar os órgãos municipais de saúde e de assistência, requisitando relatórios. Serve, ainda, para garantir acesso à documentação civil da população em situação de rua.

Na instrução criminal, permite a assistência da defesa em acordos de persecução penal e demandas despenalizadoras da Lei 9.099/95. Há menção da importância nos processos de natureza criminal, para se ter acesso a perícias, diligências e documentos policiais que não são apresentados nos autos pelo Ministério Público, garantindo o exercício da investigação defensiva.

Para solicitar atendimento médico às pessoas privadas de liberdade e instruir pedido de concessão de benefícios da execução penal com atestados de remissão, por exemplo, que asseguram o direito ao abatimento da pena por dias trabalhados, bem como requisitar documentação de empresa de alimentação para averiguar qualidade e quantidade nos termos do contrato prisional e perícia de vigilância sanitária para inspeção em unidades prisionais.

Na defesa do consumidor, o poder de requisição é mencionado para assegurar a realização de acordos extrajudiciais, especialmente na área de saúde suplementar e em relação a instituições financeiras, para renegociação de dívidas. Seu exercício garante o acesso, por exemplo, ao contrato celebrado com instituição financeira para saber se há cláusulas abusivas; a cópia de apólice de seguro para instruir ação indenizatória; a planilha de evolução da dívida pela qual o credor negativou o devedor; a informações lançadas no sistema de dados da Instituição de Ensino Superior em relação à situação do FIES de acadêmico.

Nas demandas atreladas à infância e juventude, é essencial requisitar informações do CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, CAPS,

Secretaria de Educação, Saúde ou Assistência e hospitais públicos. É utilizado também para requisitar visitas domiciliares e inspeções aos Conselhos Tutelares, pedir informações sobre vagas em creche para crianças e sobre crianças em situação de risco.

Na área de saúde, evita o perecimento do direito, na medida em que é possível obter laudos médicos necessários para instrução dos pedidos de vagas de internação nos hospitais públicos, medicamentos e cirurgias, bem como sobre a situação das filas para realização de procedimentos cirúrgicos e internações”.

Afasto, ainda, em virtude da posterior promulgação da EC 80/2014, a aplicação da ADI 230 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 1º/2/2010, DJe de 30/10/2014) em que se decidiu pela inconstitucionalidade do poder requisitório atribuído ao Defensor Público, por entender que a atividade por ele desempenhada no processo judicial, à luz da moldura constitucional à época do julgamento, era a mesma do advogado, não se justificando o tratamento desigual atribuído legalmente à Instituição, quando se lhe confere a prerrogativa de requisição de documentos de órgãos públicos e privados.

Eis a ementa do referido julgado (grifos aditados):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL: GARANTIAS E PRERROGATIVAS. ART. 178, INC. I, ALÍNEAS F E G, II E IV DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO (RENUMERADOS PARA ART. 181, INC. I, ALÍNEAS F E G, II E IV). 1. A Emenda Constitucional fluminense n. 4/1991 alterou a numeração originária das normas contidas na Constituição fluminense. Art. 178, inc. I, alíneas f e g, inc. II e IV atualmente correspondente ao art. 181, inc. I, alíneas f e g, inc. II e IV da Constituição estadual. 2. Alteração dos critérios para aposentadoria dos defensores públicos do Estado do Rio de Janeiro pela Emenda Constitucional estadual n. 37/2006. Prejuízo do pedido em relação ao art. 178, inc. I, alínea f, Constituição fluminense. 3. O prazo trienal para aquisição de estabilidade no cargo, fixado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, é aplicável indistintamente a todos os servidores públicos. Inconstitucionalidade do art. 178, inc. I, alínea g, da Constituição fluminense. 4. Extensão da garantia de inamovibilidade aos defensores públicos pela Emenda Constitucional n. 45/2004. Modificação do parâmetro de controle de constitucionalidade. Prejuízo do pedido em relação ao art. 178, inc. II, Constituição fluminense. **5. É inconstitucional a requisição por defensores públicos a autoridade pública, a seus agentes e a entidade**

particular de certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências, necessários ao exercício de suas atribuições: exacerbação das prerrogativas asseguradas aos demais advogados. **Inconstitucionalidade do art. 178, inc. IV, alínea a, da Constituição fluminense** . 6. Não contraria a Constituição da República o direito de os defensores públicos se comunicarem pessoal e reservadamente com seus assistidos, mesmo os que estiverem presos, detidos ou incomunicáveis, e o de terem livre acesso e trânsito aos estabelecimentos públicos ou destinados ao público no exercício de sua funções (alíneas b e c do inc. IV do art. 178 da Constituição fluminense). 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 178, inc. I, alínea g, e IV, alínea a; a constitucionalidade o art. 178, inc. IV, alíneas b e c; e prejudicados os pedidos quanto ao art. 178, inc. I, alínea f, e II, todos da Constituição do Rio de Janeiro.

Com o advento da citada EC 80/2014, transformou-se significativamente o tratamento conferido pela Constituição à Defensoria Pública, prevendo a sua unidade, indivisibilidade e independência funcional como princípios que regem a Instituição, além de atribuir-lhe funções essenciais e indispensáveis para a administração da Justiça e para o próprio regime democrático, notadamente a promoção dos direitos humanos e a defesa, judicial e extrajudicialmente, de forma integral e gratuita, dos direitos individuais dos necessitados e também dos direitos coletivos.

O Poder Constituinte Reformador evidenciou, inclusive, a distinção entre as atividades da Defensoria Pública e da Advocacia, ao estabelecer seções diversas, na alocação do texto constitucional, para cada uma dessas funções essenciais à justiça, as quais, antes da promulgação da EC 80/2014, estavam disciplinadas conjuntamente.

A validade dessa alteração no texto constitucional promovida pela referida emenda foi reconhecida por esta SUPREMA CORTE no julgamento da ADI 5296 (Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 26/11/2020), ocasião em que se confirmou a constitucionalidade da autonomia funcional, administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária da Defensoria Pública:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 134, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, INCLUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 74/2013. **EXTENSÃO, ÀS**

DEFENSORIAS PÚBLICAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL, DA AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA E DA INICIATIVA DE SUA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, JÁ ASSEGURADAS ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004. EMENDA CONSTITUCIONAL RESULTANTE DE PROPOSTA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALEGADA OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, “c”, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 2º E 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA. 1. No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expreso no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos. 2. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal. 3. O conteúdo da Emenda Constitucional nº 74/2013 não se mostra assimilável às matérias do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição da República, considerado o seu objeto: a posição institucional da Defensoria Pública da União, e não o regime jurídico dos respectivos integrantes. 4. O art. 60, § 4º, da Carta Política não veda ao poder constituinte derivado o aprimoramento do desenho institucional de entes com sede na Constituição. A concessão de autonomia às Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal encontra respaldo nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional e não se mostra incompatível, em si, com a ordem constitucional. Ampara-se em sua própria teleologia, enquanto tendente ao aperfeiçoamento do sistema democrático e à concretização dos direitos fundamentais do amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e da prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes (art. 5º, LXXIV). 5. Ao reconhecimento da legitimidade, à luz da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III, da Lei Maior), de emenda constitucional assegurando autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública da União não se desconsidera a natureza das suas atribuições, que não guardam vinculação direta à essência da atividade executiva. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5296, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 26/11/2020 – grifos aditados)

Assim, a partir da alteração do art. 134 da Constituição pela EC 80/2014, fica evidente a existência de diferenças essenciais no desempenho da função constitucional atribuída à Defensoria Pública, tendo ocorrido uma inegável expansão do papel e da missão desse órgão, quando em comparação com a advocacia privada.

O próprio texto da Constituição Federal, em sua atual redação, estabelece um tratamento diferenciado à Defensoria Pública, que deixou de atuar somente como assistente judicial para desempenhar suas funções também com enfoque na promoção individual e coletiva dos Direitos Humanos.

Como muito bem colocado pela Defensoria Pública da União, em sua manifestação nos autos na qualidade de *amicus curiae*,

*“ A evolução da Defensoria Pública Brasileira sistematicamente consolidada em modificações normativas e jurisprudenciais resultou num descolamento da ideia inicial de que consubstanciava um coletivo incumbido da assistência judiciária gratuita para firmá-la como instituição vocacionada para a defesa amplíssima de Direitos Humanos e proteção das pessoas contra arbitrariedades do Estado”.*

Nesse sentido, as observações colocadas pelo eminente Ministro GILMAR MENDES no julgamento da ADI 4636, de que foi relator:

*“É irrefutável que se pretendeu erigir à norma constitucional o texto já compilado em lei complementar, definindo os objetivos precípuos da instituição no contexto do atual modelo de acesso à Justiça. Nesse ponto, não se pode limitar a Defensoria Pública, nos atuais moldes, a um mero conjunto de defensores dativos. Tal se consubstancia em visão ultrapassada, que ignora a interpretação sistemática a ser feita. Anote-se que a norma está inserida em um conjunto organizado de ideias, devendo ser seu sentido extraído da lógica geral, coadunando-se com o viés metodológico de todo arcabouço normativo. Faz-se mister encadear todos os dispositivos e normas, evidenciando-se, destarte, a *mens legis*. ”*

Também assim me posicionei no julgamento plenário do RE 1.240.999, de minha relatoria (Tema 1.074 da repercussão geral), em que este

TRIBUNAL reputou a inconstitucionalidade da exigência de inscrição do Defensor Público nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.

Na ocasião, assinalei a distinção entre o *status* do Defensor Público e do Advogado, mais especificamente, naquele caso, em relação à capacidade postulatória, que, para o Defensor, decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público, encerrando-se indiscutivelmente, por imposição constitucional, seu vínculo com a OAB (art. 134, § 1º, da CF/1988; art. 4º, § 6º, da Lei Complementar 80/1994, na redação dada pela Lei Complementar 132/2009).

Em complemento, cumpre mencionar, ainda, as diferenças de finalidade e responsabilidades prescritas pela Constituição de maneira muito mais ampla em relação à Defensoria, sem mencionar as divergências do regime jurídico a que é submetida, estando o Defensor vinculado ao Estatuto da Defensoria Pública.

Observe-se, ainda, a lição do Ministro HERMAN BENJAMIN (REsp 1170155) a respeito da diferenciação entre as atividades de advocacia privada e as de Defensor Público:

“[...] Não obstante, Defensores Públicos exercem atividades de representação judicial e extrajudicial, de advocacia contenciosa e consultiva, o que se assemelha bastante à Advocacia, tratada em Seção à parte no texto constitucional. Tal semelhança, contudo, encerra nesse ponto. Há inúmeras peculiaridades que fazem com que a Defensoria Pública seja distinta da advocacia privada e, portanto, mereça tratamento diverso. Cabe observar que a carreira está sujeita a regime próprio e a estatutos específicos; submete-se à fiscalização disciplinar por órgãos próprios, e não pela OAB; necessita aprovação prévia em concurso público, sem a qual, ainda que possua inscrição na Ordem, não é possível exercer as funções do cargo, além de não haver necessidade da apresentação de instrumento do mandato em sua atuação.”

Portanto, diante dessa nova realidade constitucional, entendo não mais subsistirem os motivos determinantes que embasaram a decisão da CORTE no julgamento da ADI 230, que teve como referência a moldura anterior à EC 80/2014, de modo que não procede a invocação do referido precedente para sustentar a nulidade do poder requisitório atribuído ao Defensor Público pela lei ora impugnada.

Pelas mesmas razões, não merece acolhida a alegação da parte requerente de que tal prerrogativa afronta o princípio da isonomia entre os Defensores e advogados privados, consideradas as diferenças já mencionadas entre as duas categorias profissionais, que justifica a atribuição de prerrogativas distintas para o cumprimento das respectivas finalidades constitucionais.

Na realidade, longe de desrespeitar o postulado da isonomia, o poder requisitório da Defensoria Pública acaba por conferir maior concretude a esse princípio, pois viabiliza o acesso de pessoas carentes a documentos e informações que, sem o apoio e assistência da Instituição, não teriam tido condições financeiras ou mesmo conhecimento para sua obtenção, garantindo seus direitos e seu efetivo acesso à justiça.

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

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

Também não verifico qualquer violação aos princípios da inafastabilidade da jurisdição, do devido processo legal e do contraditório.

Ressalte-se, obviamente, que os objetos compreendidos no poder de requisição da Defensoria Pública, entre eles as *certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências* necessárias ao desempenho de suas atribuições, não incluem os elementos de informação que dependem de autorização judicial, como aqueles dados acobertados pelo sigilo.

Além disso, remanesce aos advogados públicos e privados, à luz dos princípios da publicidade e da transparência da Administração Pública, a possibilidade de solicitar documentos e outros elementos probatórios de agentes e órgãos públicos para a instrução do processo judicial, tendo a seu alcance recursos financeiros, estruturais e até mesmo logísticos para fazê-lo mediante a abertura dos concernentes procedimentos judiciais e/ou administrativos, em contraponto às limitações orçamentárias e à imensa sobrecarga da Defensoria Pública.

A prerrogativa de requisição conferida à Defensoria Pública pela lei impugnada é plenamente adequada, razoável e proporcional, destinando-se a garantir condições materiais para o cumprimento das finalidades constitucionais da Instituição, previstas no art. 134 da CF, não acarretando qualquer violação aos princípios constitucionais invocados pelo requerente como paradigmas de controle.

Ante o exposto, ACOMPANHO o eminente Relator e JULGO IMPROCEDENTE a presente ação direta, em ordem a reconhecer a constitucionalidade do poder requisitório atribuído à Defensoria Pública pelos arts. 8º, XVI, 44, X, 56, XVI, 89, X e 128, X, da Lei Complementar Federal 80, de 12 de janeiro de 1994.

Plenário Virtual - Ministério de Voto 17/02/2022