

A Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988 e a Defensoria do povo

The 1987/1988 Brazilian National Constituent Assembly and the Office of the
People's Defender/Ombudsman

Bernard dos Reis Alô*
Cleber Francisco Alves**

Resumo: O presente trabalho traz a lume algumas das discussões registradas, nas notas taquigráficas da Assembleia Constituinte brasileira cujos trabalhos ocorreram entre 1987 e 1988, mais especificamente da denominada “Subcomissão dos direitos políticos e garantias individuais”, a fim de estudar a figura da “Defensoria do Povo”, instituição jurídica que, apesar de ter sido exaustivamente debatida pelos constituintes, acabou formalmente suprimida do texto final da Lei Maior. A “Defensoria do Povo” se colocava como uma figura autônoma, que não se confundiria nem com a Defensoria Pública nem com o Ministério Público. Seria mais uma instituição de acesso à justiça, mas com um perfil voltado para a extrajudicialidade e para a atuação perante o Poder Legislativo. Constata-se que, hoje, as relevantes funções que eram cogitadas para a Defensoria do Povo acabaram vindo a ser assumidas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública. **Palavras-chave:** Defensoria do Povo. Assembleia Constituinte. Defensoria Pública.

Abstract: This paper brings to light some of the discussions recorded in the shorthand notes of the Brazilian Constituent Assembly whose work took place between 1987 and 1988,, more specifically the so-called ‘Subcommission on political rights and individual guarantees’, in order to study the figure of the ‘People's Defender's Office’, a legal institution that, despite having been exhaustively debated by the constituents, ended up formally suppressed from the final text of the Major Law. The “People's Defender's Office” was seen as an autonomous figure, which would not be confused with either the Public Defender's Office or the Public Ministry. It would be one more institution of access to justice, but with a profile focused on extrajudiciality and acting in the face of the Legislative Power. It appears that, today, the relevant functions that were considered for the Public Defender's Office ended up being assumed by the Public Ministry and the Public Defender's Office.

Keywords: People's Defender's Office. Constituent Assembly. Public defense.

Recebido em: 20/12/2022
Aprovado em: 23/12/2022

Como citar este artigo:

ALÔ, Bernard dos Reis;
ALVES, Cleber Francisco. A
Assembleia Nacional
Constituinte 1987/1988 e a
Defensoria do povo. Revista
da Defensoria Pública do
Distrito Federal, Brasília,
vol. 4, n. 2, 2022, p. 83-95.

* Doutorando em Ciências
Jurídicas e Sociais
(Universidade Federal
Fluminense). Mestre em
Sociologia e Direito
(Universidade Federal
Fluminense). Defensor
Público da União.

** Mestrado e Doutorado
em Direito pela Pontifícia
Universidade Católica do
Rio de Janeiro. Professor
titular da Universidade
Católica de Petrópolis.
Professor associado da
Universidade Federal
Fluminense. Defensor
público do Estado do Rio de
Janeiro.

Introdução

O presente trabalho traz a lume algumas das discussões registradas nas notas taquigráficas da Assembleia Constituinte brasileira cujos trabalhos ocorreram entre 1987 e 1988, mais especificamente da denominada “SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS”. O objetivo é estudar a figura da “Defensoria do Povo”, instituição jurídica que, apesar de ter sido exaustivamente debatida pelos constituintes, acabou formalmente suprimida do texto final da Lei Maior.

O registro de discursos parlamentares em notas taquigráficas é uma forma de dar publicidade às atividades legislativas. O material analisado, 286 páginas de transcrições, foi retirado do sítio eletrônico do Senado Federal¹. O processo de formação das normas jurídicas é naturalmente complexo, englobando uma série de audiências públicas, debates e votações. No âmbito de uma Assembleia Nacional Constituinte, tal complexidade fica ainda mais patente. Em resumo, podemos aduzir que o processo constituinte se fundou em dois tipos de atividade: redação e debates.

Inicialmente, estas atividades ocorreram no bojo de comissões temáticas, as quais foram subdivididas em subcomissões ainda mais específicas, conforme previsto no Regimento Interno da Assembleia Constituinte. Após aprovação das primeiras propostas, os textos ainda passaram pelas comissões de sistematização e de redação. O presente estudo se limitou à análise das notas da “SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS”, subdivisão da “COMISSÃO DA SOBERANIA E DOS DIREITOS E GARANTIAS DO HOMEM E DA MULHER”, responsável por traçar minúcias sobre os direitos e garantias individuais que pautariam o novo período democrático. A escolha metodológica pela subcomissão decorreu do fato de que, em tese, este seria o cenário no qual os debates teriam maior carga técnica, com participantes (constituintes) mais especializados no tema.

O objetivo do estudo, além do valor histórico inerente ao conhecimento dos debates constituintes, é verificar se, apesar de formalmente excluída do texto final da Constituição, as atribuições institucionais cogitadas para a “Defensoria do Povo” foram abraçadas pelas instituições essenciais ao sistema de justiça vigorante.

¹ Disponível em:

http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/1c_Subcomissao_Da_Nacionalidade,_Dos_Direitos_Politic os,.pdf

Desenvolvimento e fundamentação teórica

A Assembleia Constituinte de 1987/1988 marcava um período de transição política para o país. Após quase 20 anos de ditadura militar, havia se estabelecido o governo Sarney, com a tarefa de conduzir o país à democracia, mas sem grandes rupturas. Havia uma “transição por transação” (MORAES FILHO, 2009, p.138), com ritmo cadenciado de mudanças e negociações entre agentes da abertura política e os líderes do regime autoritário. O “milagre econômico” das décadas anteriores produziu mais migração interna e mais diferenciação de classes. Estas novas classes, desde o fim dos anos 70, não encontravam mais posições no mercado e na sociedade, com o início da inflação mais elevada e perda do dinamismo econômico (CARDOSO, 2006, p. 107), sendo a Constituinte o palco propício para as novas demandas desses grupos.

Sobre o sistema de justiça, cabia à Assembleia desenhar uma nova institucionalidade, consentânea com o nascente Estado Democrático de Direito. A normatividade vigente, baseada no texto fixado pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, carregava institutos próprios de um regime antidemocrático, como, por exemplo, um Ministério Público sem autonomia e vinculado à estrutura do Poder Executivo (MAZZILLI, 2002). A reforma institucional se constituiu como uma etapa fundamental para a reconstrução do Estado em transição (VAN ZYL, 2009) e mesmo ações isoladas, como mudanças pontuais, ainda que de forma lenta e gradual, promoveriam avanços significativos para a concretização da democracia (CABRAL, 2017, p. 84-108).

Um dos pontos socialmente mais sensíveis dizia respeito ao acesso à justiça e aos direitos. Apesar de a Emenda Constitucional nº 01/69 garantir, em seu artigo 153, § 32, “assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei”, na prática, não havia uma política pública sobre o tema, ficando este restrito à gratuidade de custas judiciais e emolumentos. A questão encontrou espaço no debate constituinte, que – a despeito das muitas dificuldades, resistências e incompreensões (GONZÁLEZ, 2021, p. 109-110) – acabou resultando na constitucionalização da Defensoria Pública como instituição estatal encarregada de efetivar o direito fundamental de assistência jurídica integral e gratuita.

Porém, paralelamente à constitucionalização da Defensoria Pública, cujo papel ainda era atrelado a uma visão individualista, compreendida como simples mecanismo destinado a suprir a capacidade postulatória das pessoas economicamente carentes e sem recursos para arcar com

despesas de contratação de advogado, uma das ideias mais inovadoras era justamente a criação da uma nova instituição, denominada “Defensoria do Povo”, concebida como uma instituição que deveria ser comprometida com a ampliação do conceito de cidadania e com a proteção dos direitos fundamentais, numa perspectiva mais próxima da conhecida figura do *ombudsman*, originária de países nórdicos². O propósito era o alargar as possibilidades de defesa dos direitos da população, zelando pelos interesses essenciais da vida comunitária, e fomentando um ativismo de representação da sociedade civil, alheio às estruturas funcionais dos poderes constituídos, para cumprir um papel de controle e denuncia de eventuais abusos ou desvios de poder pelas autoridades estatais, dos mais diversos escalões e níveis federativos.

Com efeito, tendo em vista a proximidade das denominações, o leitor mais afoito certamente deve ter pensado, ao se deparar com o título do artigo, estar diante de mais um estudo sobre a constitucionalização da Defensoria Pública, o que não é o caso. Tratava-se, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, de uma instituição até então *sui generis* no sistema político-constitucional brasileiro³, que – tal como ocorre em muitos países latino-americanos – seria chamada de “Defensoria do Povo”. A ideia apareceu formalmente no Art. 56 do Anteprojeto de Constituição elaborado no ano de 1986 pela então cognominada “Comissão dos Notáveis”, sob a presidência do Prof. Afonso Arinos⁴. Certamente com base nessa proposta, o tema foi objeto de amplos debates pelos constituintes, como se procurará demonstrar: a intenção era criar uma figura autônoma, cuja atuação estaria mais correlacionada aos órgãos do Poder Legislativo, e que não se confundiria nem com a Defensoria Pública nem com o Ministério Público, cuja atuação está mais correlacionada aos órgãos do Poder Judiciário. Nesse sentido, explicou o parlamentar Modesto da Silveira:

Notas taquigráficas – Pág. 157

O SR. MODESTO DA SILVEIRA:

² Considera-se que um dos primeiros trabalhos na literatura jurídica nacional a cogitar dessa figura de controle e fiscalização dos agentes governamentais que é o *Ombudsman* teria sido o Prof. Caio Tácito, no seu artigo intitulado “O controle da administração e a nova Constituição do Brasil”, publicado em 1967, no volume 90, da Revista de Direito Administrativo da FGV. Posteriormente, durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, o Prof. Caio Tácito publicou novo artigo específico, defendendo expressamente a implantação da figura do Defensor do Povo na nova Carta Magna que estava sendo elaborada, conforme artigo intitulado “Ombudsman – o Defensor do Povo”, publicado no volume 171, em 1988, na “Revista de Direito Administrativo”.

³ Como indicado no artigo do Prof. Caio Tácito há registro de que nos anos 80 do século passado chegaram a ser levadas ao Congresso Nacional propostas destinadas à criação de tal instituição, ora denominada de “Procuradoria Popular”, ora de “Defensoria do Povo”, com a função de receber a apurar queixas ou denúncias de cidadãos prejudicados por atos da Administração e investigar as violações às leis e aos direitos fundamentais do cidadão.

⁴ Esse era o teor do mencionado Art. 52, do Anteprojeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos: “É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.”

(...) **Agora, a outra – esta extra, sim, extraordinária novidade – é a do ombudsman, do defensor do povo, que, como eu dizia, já não é novidade nos países nórdicos, a começar pela Suécia.** Surgiu há duzentos anos, e há quase cem anos tem praticamente a forma atual. E hoje cerca de setenta países do mundo adotam a forma de ombudsman de acordo com as conveniências. Com desenvolvimento cultural, jurídico, nacional, cada um criou o seu. Agora propõe-se para o Brasil, de acordo com o art. 56, o chamado defensor do povo. Realmente, muito bem formulado. **Na verdade, aqui se cria um ombudsman. É possível que a lei, ao regulamentar, crie toda uma institucionalização, que na verdade vai ser um poder. Eu pensava que, na evolução do Direito brasileiro, o Ministério Público pudesse vir e se tomar um ombudsman neste País. Algo no gênero está por aqui, entre a Defensoria Pública e o Ministério Público, mas é na verdade um poder absolutamente independente de outros poderes e que vai zelar por esses direitos e garantias individuais que estamos pretendendo estabelecer hoje.** O ombudsman sueco ou norueguês, por exemplo, entre os mais antigos, geralmente desdobra-se numa espécie de subombudsman, para as diversas espécies de garantias, ou de violações aos direitos do cidadão. **É o da mulher, é o do trabalho, é desse e daquele cidadão, ou, digamos, de determinadas categorias especificamente violadas.** Então, eles têm uma espécie de subombudsman. Mas esse começo não abre a perspectiva para tanto. Louvo esse acréscimo, que está no art. 56, sobre o qual não tenho pra. posta complementar. Quanto à forma de provimento, avanço sobre tema de outras Comissões e Subcomissões. É claro que gostaria – pessoalmente – que já estivéssemos num estágio de evolução jurídica e política capaz até de implantar o parlamentarismo, pelos vários defeitos do presidencialismo. Mas enquanto a nossa cabeça não internalizar essa conveniência, parece-me que o que temos de fazer, na verdade, é ir mitigando o processo presidencialista. Pedindo desculpas por essa interferência, eu diria que **o ombudsman é um representante do povo e, portanto –necessariamente e de forma semelhante – tem que ser eleito pelo Poder Legislativo.** Creio que quanto a isso não resta dúvida alguma, até porque o povo só é representado pelo Poder Legislativo. Daí por que a legitimação dos atos dos amos poderes, sobretudo não eletivos, deve passar pela via Legislativa. (...)

Pelo trecho acima transcrito já é possível verificar características que, na época, diferenciariam a Defensoria do Povo do Ministério Público e da Defensoria Pública:

Defensoria do povo	<ul style="list-style-type: none"> • Função de <i>ombudsman</i>; • Poder absolutamente independente de outros poderes; • Eleito pelo Poder Legislativo.
--------------------	--

A inspiração dos legisladores eram os países nórdicos, como já mencionado. Surgido na Suécia há quase dois séculos, o *ombudsman* tem no controle da função administrativa do Estado seu campo de atuação originário. Trata-se de instituição independente do Poder Executivo, mas ligada ao Parlamento, atuando extrajudicialmente para dar respostas às reclamações dos cidadãos contra a ineficiente prestação de serviços públicos ou a adoção de práticas administrativas incompatíveis com o interesse público. Nesta concepção, o *ombudsman* apenas atua na esfera não

jurisdicional e suas deliberações não vinculam o Poder Público, todavia, conta com poderes de requisição de informações e oitiva de pessoas para que possa instruir suas investigações.

O *ombudsman*, portanto, exerce um importante papel na solução extrajudicial dos conflitos, atuando como mediador entre as partes, especificamente quando num dos pólos esteja uma autoridade pública. A sua atuação mais intensa é na composição de litígios individuais; mas, é comum que ao detectar a incidência social do conflito o *ombudsman* expeça recomendações de caráter mais genérico, ou proponha alterações legislativas que possam erradicar o conflito transindividual. A criação de tal figura tem sido comum nos processos de redemocratização mais recentes, nos moldes do *ombudsman* sueco, a exemplo do que ocorreu na Espanha e em Portugal (RODRIGUES, 2007, p. 93-103).

Nesse sentido, a Defensoria do Povo, tal qual imaginada pelos debatedores, seria, ao lado da Defensoria Pública e do Ministério Público, mais uma instituição de acesso à justiça, mas com um perfil diferente, mais voltado para a extrajudicialidade e mais direcionado para a atuação perante o Poder Legislativo. Vale lembrar que os debates ora analisados se deram em 1987/1988, época em que as atuações da Defensoria Pública e do Ministério Público estavam mais restritas à esfera das demandas judicializadas.

Outro ponto que buscava distinguir a Defensoria do Povo era sua absoluta independência em relação aos poderes. Na visão dos constituintes, o Ministério Público e os demais órgãos estatais, como a Defensoria Pública, estariam – de algum modo – inseridos na estrutura administrativa do Estado, o que impediria sua correta atuação, especialmente na defesa dos direitos humanos violados pela própria Administração Pública. Disse o constituinte Cândido Mendes, grande defensor da ideia:

Notas taquigráficas – Pág. 49
O SR. CÂNDIDO MENDES:
(...) É claro que o quarto ponto fecha essa matéria. É possível, Srs. Constituintes, deixar o problema da implementação dos direitos humanos apenas ao Estado? O que marca – vejam as Constituições espanhola e a portuguesa – hoje, neste fim do século XX, a nova vigência da sociedade contra o Estado, o Estado da sociedade, dos aparelhos e das burocracias esclerosadas, é a autodefesa dos direitos humanos, através de instituições como, por exemplo – e me cingirei a ela – a do Defensor do Povo, em tão boa hora realizada, hoje um dos pilares de sustentação do Governo extraordinário de Felipe Gonzalez. <u>O Defensor do Povo entende o beijo da morte que representa a defesa dos direitos humanos por intermédio dos Ministérios Públicos e organizações do próprio Estado, impotente, viciado e desviado no querer corrigir os seus próprios entorses. Viciado numa espécie de incesto organizacional, que mostra até que ponto é impossível encontrar-se a defesa real dos direitos humanos, sem estabelecer, com a</u>

imaginação, criatividade e coragem de um Congresso Constituinte, uma magistratura desburocratizada e que tenha a condição ou a possibilidade de se impor à hipocrisia dos Ministérios Públicos e dar a idéia de que o Estado, ele mesmo, possa defender os direitos, de que ele, tantas vezes, é o primeiro a abusar. (...)

Tal independência estaria estampada inclusive topograficamente, constando a Defensoria do Povo como uma espécie de quarto poder. Vejamos:

Notas taquigráficas – Pág. 129
O SR. CONSTITUINTE JOAQUIM HAICKEL:
– Concordo com o Constituinte Narciso Mendes nas suas ponderações. Mas também <u>eu gostaria de sugerir-lhe, como SubRelator da matéria que, da mesma forma como há um capítulo para o Poder Legislativo, um para o Poder Executivo e um para o Poder Judiciário, houvesse um capítulo para a defensoria do povo na futura Constituição do Brasil.</u>

Contudo, apesar de independente, é corrente a ideia de que o Defensor do Povo teria sua escolha feita pelo Poder Legislativo. Interessante observar que esta ligação do Defensor do Povo com o Parlamento traria um certo hibridismo para a instituição, ou seja, teríamos um personagem no Estado de Direito brasileiro abertamente responsável por construir pontes entre o mundo jurídico e o político. Disse Modesto da Silveira:

Notas taquigráficas – Pág. 157
O SR. MODESTO DA SILVEIRA:
(...) Pedindo desculpas por essa interferência, eu diria que <u>o ombudsman é um representante do povo e, portanto – necessariamente e de forma semelhante – tem que ser eleito pelo Poder Legislativo. Creio que quanto a isso não resta dúvida alguma, até porque o povo só é representado pelo Poder Legislativo.</u> Daí por que a legitimação dos atos dos amos poderes, sobretudo não eletivos, deve passar pela via Legislativa. (...)

Funcionalmente, a atuação da Defensoria do Povo como *ombudsman* estaria umbilicalmente vinculada à defesa dos grupos sociais mais vulneráveis, principalmente em situações de omissão estatal, como elencado pelo constituinte José Paulo Bisol:

Notas taquigráficas – Pág. 31/32
O SR. CONSTITUINTE JOSÉ PAULO BISOL:
<p>(...) Mas nós, brasileiros, não temos mais por que não criar e não dar um exemplo à Humanidade. <u>Temos de estabelecer o princípio da inconstitucionalidade por omissão, em todas as hipóteses relativas à soberania e à cidadania. Como fazer isso? Criando – e a idéia já está presente no Anteprojeto Afonso Arinos – a defensoria do povo.</u> Por que as mulheres não lutam por uma defensoria do povo, na qual o número de membros mulheres seja igual ao dos homens? Por que a mulher não se incorporaria na defensoria do povo e através de preceito constitucional ou de lei complementar que dirá como se organiza a defensoria do povo? o que estou querendo dizer é que se a alguém conhece a história do <u>ombudsman</u> sabe o que através dessa experiência de origem eslava o povo chegou mais próximo do justo e conseguiu maior participação nas decisões do Estado. <u>O ombudsman é a nossa defensoria do povo.</u> Imagino um <u>órgão onde o número de homens e mulheres seja equípolente</u>, de tal forma que a própria cultura não tenha condições, através de sua normatividade, de gerar um comportamento e institucional, comprometido pela ideologia machista, às vezes inconsciente.</p>
<p><u>Mas uma defensoria do povo não resolveria, se ampliarmos o conceito de inconstitucionalidade por omissão, se não criássemos também um tribunal constitucional.</u> E a mulher tem de exigir a sua participação nesse Tribunal. A lei, pelo menos a constitucional, não tem de expressar o ser da sociedade, terá de expressar o dever ser da sociedade. Expressando o dever ser tornase programática, linda e impraticável. A isto é que chamo, Jacqueline Pitanguy, de mecanismo de execução, mecanismo de aplicação, mecanismo de efetivação, mecanismo de exequibilidade, como queiram chamá-lo. A existência de dois órgãos que estão ali precisamente para afirmar e para garantir, dia a dia – é o seu ofício – as constitucionalidades, as igualdades, as não discriminações. <u>Então, através de uma idéia genérica que alcança o pobre – pelo menos em estado de pobreza absoluta – que alcança a criança, que alcança o doente que precisa de um hospital, que alcança os aposentados, que alcança todos nós, a mulher conquista um instrumento que dificilmente conquistará em textos como este:</u></p>
<p>(...) <u>A sugestão que faço não é para o mecanismo específico de defesa da mulher, é para inserimos na Constituição um esquema, um mecanismo de efetivação de exequibilidade, de execução, de aplicação tal que ninguém mais possa ser vítima de uma omissão da sociedade ou do Estado sem ter o que fazer.</u> E vamos adicionar – se aceitarem minha idéia – ao tribunal constitucional e à defensoria do povo conceitos abrangentes que ataquem o problema, mesmo os problemas específicos da mulher. Vou citar um, ao acaso: a violência, a especificidade dessa violência contra a mulher. Por que não colocamos na Constituição que existe a ação penal subsidiária direta? Se o Estado não age, qualquer cidadão é titular da ação, qualquer mulher entra com a ação.</p>
Notas taquigráficas – Pág. 56
O SR. CONSTITUINTE JOSÉ PAULO BISOL:
<p>(...) Pergunto-me se nós, brasileiros, não podemos dar uma lição ao mundo de inteligência, de dignidade e de criatividade. <u>Nós, brasileiros, com uma defensoria pública, com a defensoria do povo, não podemos estabelecer até de forma exaustiva, descritiva, casuística, o problema das inconstitucionalidades por omissão, desde o caso da omissão da sociedade, da omissão do Estado, no caso da pobreza absoluta? Será que não temos condições de colocar em nossa Constituição que o conceito de declaração de inconstitucionalidade não tem limitações e dar a qualquer pessoa que não tenha condições de exercer o seu direito – como o pobre na pobreza absoluta, como a criança em idade escolar sem escola, como a mulher na hora da discriminação, como o negro na hora do problema racial, e assim por diante – o direito à</u></p>

ação de declaração de inconstitucionalidade por omissão? Tecnicamente, não vejo qualquer dificuldade. Do ponto de vista da ciência jurídica, também não encontro obstáculo algum. (...)

Sintetizando os grupos vulneráveis:

Defensoria do povo	<ul style="list-style-type: none">• Pobre na pobreza absoluta;• Criança em idade escolar sem escola;• O doente que precisa de um hospital;• Os aposentados;• A mulher na hora da discriminação;• Violência contra a mulher;• O negro na hora do problema racial.
--------------------	--

Como sabido, a instituição da Defensoria do Povo, apesar de amplamente debatida durante a constituinte, acabou ceifada de seu texto final, em grande medida por forte mobilização e articulação de lideranças do Ministério Público⁵. Contudo, suas características básicas acabaram, ao longo dos anos, incorporadas em outras funções essenciais da justiça, seja do próprio Ministério Público mas também da Defensoria Pública.

Pode-se dizer que, com o advento do texto definitivo da Constituição de 1988, coube ao Ministério Público (RODRIGUES, 2007, p. 93-103) abarcar as principais feições do Defensor do Povo. A partir da nova Carta Constitucional, o Ministério Público deixa de ser um braço do Poder Executivo, assumindo um caráter autônomo em relação aos poderes constituídos. Ademais, o papel de *ombudsman* acabou englobado pelo fortalecimento da atuação do *Parquet* na tutela coletiva de direitos, inclusive no âmbito extrajudicial, através de inquéritos civis e termos de ajustamento de conduta. Por fim, enquanto o Defensor do Povo estabeleceria pontes com o mundo político através da eleição pelo Poder Legislativo, o Ministério Público deita suas relações políticas através da escolha do Procurador Geral pelo chefe do Poder Executivo.

Defensoria do povo	<ul style="list-style-type: none">• Função de <i>ombudsman</i>;
--------------------	---

⁵ Conforme relata o advogado Pablo Pizzatto, no artigo recém publicado “Defensoria do Povo, uma proposta esquecida”: “O Procurador Geral da República (PGR) de então, e hoje ex-Ministro do Supremo, José Paulo Sepúlveda Pertence, que àquela altura integrava, como um notável, a Comissão Afonso Arinos, conseguiu interceder politicamente junto aos trabalhos da Constituinte através de bloco de grande pressão formado, à época, pelos membros do Ministério Público brasileiro. Dentre outras várias reivindicações à Assembleia Nacional colacionadas na famosa Carta de Curitiba, os signatários da missiva advogaram a absorção, pelo Ministério Público, das atribuições de *ombudsman* (Defensor do Povo) – sugerida pelo Anteprojeto Afonso Arinos.” (Disponível em: <https://www.olharjuridico.com.br/artigos/exibir.asp?id=869&artigo=defensoria-do-povo-uma-proposta-esquecida>. Acesso em 03/02/2022)

	<ul style="list-style-type: none"> • Poder absolutamente independente de outros poderes; • Eleito pelo Poder Legislativo.
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela coletiva de direitos; • Autonomia constitucional; • Escolha pelo chefe do Poder Executivo

Contudo, este panorama foi alterado a partir da Emenda Constitucional 45/2004, que inseriu, no Texto Maior, o § 2º, do art. 134, concedendo às Defensorias Públicas estaduais autonomia funcional, administrativa e financeira (iniciativa de elaboração de sua proposta orçamentária, prevendo a sua gestão financeira anual). Por via reflexa, a instituição, no âmbito estadual, deixou de ser um simples órgão auxiliar do governo, passando a ser órgão constitucional independente, sem qualquer subordinação aos demais poderes, principalmente o Poder Executivo (ver ROCHA; MAIA; BARBOSA, 2018).

Com a Emenda Constitucional nº 69/2012, a organização e manutenção da Defensoria Pública do Distrito Federal passaram a ser de competência deste ente federativo e não mais da União, alterando a redação dos arts. 21, XIII, 22, XVII e 48, IX, da Constituição da República. Importante observar que, segundo o art. 2º, da referida Emenda, à Defensoria Pública do Distrito Federal, sem prejuízo do estatuído pela Lei Orgânica do DF, seriam aplicáveis as regras e princípios atinentes às defensorias estaduais, inclusive no que toca à plena autonomia

Por fim, o poder constituinte reformador conferiu, expressamente, as garantias institucionais do art. 134, § 2º, da Constituição, à Defensoria Pública da União, através da Emenda Constitucional nº 74/2013. A partir de então, a Defensoria Pública da União passou a deter o mesmo patamar constitucional das Defensorias estaduais e do Distrito Federal, podendo gerir sua própria proposta orçamentária, além das autonomias funcional e administrativa. Hoje, portanto, a Defensoria Pública, em todos os seus ramos (estaduais, distrital e federal) goza de autonomia em relação às demais funções estatais.

Sobre a atuação coletiva, a Lei 11.448/07 alterou o inciso II, do artigo 5º, da Lei 7.347/1985, autorizando a Defensoria Pública a propor ações civis públicas. Analisando o citado texto legal, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou improcedente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3943) e considerou constitucional a atribuição da Defensoria Pública para o ajuizamento de tais ações.

O julgado da Corte suprema considerou uma releitura do termo “necessitados”, desvinculada da hipossuficiência econômica. Trabalhou-se o conceito de funções típicas e atípicas

da Defensoria Pública. São consideradas funções típicas aquelas exercidas com o objetivo de tutelar direitos titularizados por hipossuficientes econômicos. Sempre que a atividade funcional da Defensoria Pública restar direcionada para a defesa dos interesses das pessoas desprovidas de recursos financeiros, estaremos diante de uma função estritamente típica. Por outro lado, são funções atípicas todas aquelas que não se relacionam com a deficitária condição econômica do sujeito, sendo desempenhadas pela Defensoria Pública independentemente da verificação da hipossuficiência econômica do destinatário. Nesses casos, o fator econômico é irrelevante para que a Defensoria Pública possa exercer regularmente suas funções, bastando apenas que a hipótese legal de intervenção institucional esteja configurada. Em estreita síntese, podemos dizer que as funções típicas estão relacionadas à aferição da hipossuficiência econômica, enquanto as funções atípicas estão atreladas à denominada hipossuficiência jurídica (ou organizacional), caracterizando a função de *ombudsman*.

Por fim, tal qual ocorre com o Ministério Público, o braço político da Defensoria Pública estaria configurado pela escolha dos Defensores Gerais pelos chefes dos respectivos Poderes Executivos.

Defensoria do povo	<ul style="list-style-type: none"> • Função de <i>ombudsman</i>; • Poder absolutamente independente de outros poderes; • Eleito pelo Poder Legislativo.
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela coletiva de direitos; • Autonomia constitucional; • Escolha do Procurador Geral pelo chefe do Poder Executivo.
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela coletiva de direitos - Lei 11.448/07; • Autonomia constitucional – Emendas constitucionais 45, 69 e 74; • Escolha do Defensor Geral pelo chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, hoje, as relevantes funções da Defensoria do Povo, bem como suas características mais marcantes, estão igualmente distribuídas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, sendo certo que ambas instituições são constitucionalmente vocacionadas para a defesa dos grupos vulneráveis que despertavam preocupação nos debates dos constituintes, quais sejam, “pobre na pobreza absoluta”, “criança em idade escolar sem escola”, “o doente que precisa de um hospital”, “os aposentados”, “a mulher na hora da discriminação”, “violência contra a mulher” e “o negro na hora do problema racial”.

Conclusão

Como conclusão, diante da paulatina reconfiguração institucional da Defensoria Pública, tanto no plano constitucional como legal, constata-se que, hoje, as relevantes funções que foram cogitadas nos debates da Assembleia Nacional Constituinte para serem desempenhadas pela Defensoria do Povo, bem como suas características mais marcantes, estão igualmente distribuídas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública. Ambas as instituições são constitucionalmente vocacionadas para a defesa dos grupos vulneráveis que despertavam preocupação nos debates dos constituintes, quais sejam, “pobre na pobreza absoluta”, “criança em idade escolar sem escola”, “o doente que precisa de um hospital”, “os aposentados”, “a mulher na hora da discriminação”, “violência contra a mulher” e “o negro na hora do problema racial”.

Referências bibliográficas

CABRAL, R. L.. Reforma das instituições para a democracia e o legado autoritário: a branda justiça de transição no Brasil. *Revista direitos fundamentais & democracia* (UniBrasil), v. 22, p. 84-108, 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GONZÁLEZ, Pedro. *Acesso à Justiça e Defensoria Pública: expressão e instrumento da Democracia*. Londrina: Editora Thoth, 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal”, *Revista dos Tribunais*, 805/464, nov. 2002.

MORAES FILHO, José Filomeno de. *Congresso Constituinte, constituição dirigente e estado de bem-estar*. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.2.2009.tde-06052010-165428. Acesso em: 2020-11-01.

PIZZATTO, Pablo. *Defensoria do Povo, uma proposta esquecida*. Disponível em; <https://www.olharjuridico.com.br/artigos/exibir.asp?id=869&artigo=defensoria-do-povo-uma-proposta-esquecida>. Acesso em 03/01/2022.

ROCHA, Bheron; MAIA, Maurílio Casa; BARBOSA, Rafael Vinheiro Monteiro (Coord.). *Autonomia & Defensoria Pública – aspectos constitucionais, históricos e processuais*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

RODRIGUES, G. A. Breve cotejo sobre o papel do ombudsman da saúde norueguês e a atuação do MP em defesa do direito à saúde no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, v. 8, p. 93-103, 2007.

TACITO, Caio. O controle da Administração e a Nova Constituição do Brasil, *Revista de Direito Administrativo*, v. 90, p.23-29, 1967.

TACITO, Caio. Ombudsman – o Defensor do Povo, *Revista de Direito Administrativo*, v. 171, p. 15-26, jan./mar. 1988.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, n. 1 (jan./jun. 2009). Brasília: Ministério da Justiça, 2009.