

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A questão cinge-se a definir se é compatível com a Constituição de 1988 norma estadual que atribui aos defensores públicos locais o poder de requisitar de agentes e órgãos públicos – e em alguns casos também de entidades privadas – documentos, informações e diligências necessárias ao exercício das atividades na Defensoria.

A irresignação veiculada na inicial aponta como parâmetros de controle os princípios constitucionais da isonomia, da inafastabilidade da jurisdição, do devido processo legal e da paridade de armas (CF, art. 5º, *caput* e incisos XXXV, LIV e LV).

A Carta da República consagrou, no rol dos direitos fundamentais do art. 5º, XXXV e LXXIV, o acesso ao Judiciário. Pretendeu com isso afastar ameaça ou lesão a direito e elevar à condição de dever estatal a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Transcrevo os dispositivos:

Art. 5º [...]
[...]
XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;
[...]
LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Uma vez instado a garantir o acesso à Justiça, mediante, por exemplo, benefícios e isenções de taxas e custas judiciais, surge para o Estado o múnus público de efetivar a prestação gratuita do serviço de assistência jurídica à parcela da população carente de recursos suficientes para a busca da tutela jurisdicional.

O Título IV da Carta da República tratou de delinear as balizas voltadas à conformação do arranjo institucional no cenário político-jurídico brasileiro. Ao elencar, no Capítulo IV, as Funções Essenciais à Justiça, referiu-se ao Ministério Público, à Advocacia pública e privada e à

Defensoria Pública. Essa última consta como órgão responsável por conferir a máxima efetividade à garantia fundamental do acesso à Justiça, incumbida que é da orientação jurídica e da defesa dos necessitados. Eis o teor do art. 134 na redação original:

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

As Emendas Constitucionais n. 45/2004, 73/2013 e 80/2014 consubstanciam marcos inquestionáveis na evolução e no robustecimento do tratamento dado à instituição, que foi alçada a expressão e instrumento do regime democrático, além de encarregada, para além da assistência jurídica gratuita, da promoção dos direitos humanos e da defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 80/2014)

Os §§ 2º e 3º do dispositivo cuidaram de assegurar ao órgão autonomia funcional e administrativa, ao passo que o § 4º o fez em relação aos princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional:

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2003).

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).

Esses alicerces sobre os quais se ergue a Defensoria Pública são indispensáveis à materialização dos objetivos fundamentais da República, a saber, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação (CF, art. 3º, I e III).

Assim, a concretização dos direitos fundamentais consideradas as pessoas carentes e hipossuficientes esta intimamente relacionada à adequada organização e institucionalização do órgão. Esse foi o entendimento firmado pelo Supremo ao julgar a ADI 2.903, ministro Celso de Mello, *DJe* de 19 de setembro de 2008. Confirmam trecho do voto do Relator:

É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconstitucional 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.

O § 1º do art. 134 da Constituição Federal atribui a lei complementar a organização da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal, bem como a prescrição de normas gerais visando à instalação no âmbito dos Estados:

§ 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.

Sobreveio a Lei Complementar n. 80/1994, cujo art. 3º-A, na redação da Lei Complementar n. 132/2009, estabeleceu os objetivos da Defensoria Pública:

Art. 3º-A [...]

- I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;
- II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;
- III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e
- IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Para cumprir esses relevantes papéis, o órgão foi dotado de uma série de funções descritas no art. 4º e, ainda, do poder de requisição, observados os arts. 8º, XVI; 44, X; 56, XVI; 89, X; e 128, X:

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.

Os dispositivos foram impugnados pela Procuradoria-Geral da República por meio da ADI 6.852, ministro Edson Fachin, no âmbito da qual o Supremo veio a declarar a constitucionalidade da citada prerrogativa, ao fundamento de constituir verdadeira expressão dos princípios da isonomia e do acesso à Justiça. O acórdão, publicado no *DJe* de 6 de abril de 2022, recebeu a seguinte ementa:

ACÇÃO 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.
(Com meus grifos)

Na ocasião, o Colegiado dissociou a missão institucional da Defensoria Pública das funções desempenhadas pelo advogado. Para tanto, partiu das premissas de que o defensor público (i) não é remunerado como advogado dativo, tampouco inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil (RE 1.240.999, Tema n. 1.074/RG); (ii) tem a atuação balizada no Texto Constitucional; (iii) submete-se a regime jurídico e estatuto próprios, bem assim à fiscalização disciplinar por órgãos próprios; e (iv) somente ingressa na carreira após aprovação em concurso público.

Evocando precedentes, o Tribunal reconheceu o paralelismo traçado pelo constituinte entre Ministério Público e Defensoria Pública – autonomia funcional e administrativa; regência dos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional; legitimação ativa com vistas à proteção de grupos vulneráveis; atuação em favor dos interesses sociais e coletivos e direitos humanos; garantias processuais, a exemplo do prazo em dobro e da intimação pessoal.

No âmbito infraconstitucional, o art. 26, I, “b”, da Lei Orgânica do Ministério Público conferiu à instituição idêntico poder de requisição de informações, exames periciais e documentos de autoridades, órgãos e entidades de qualquer um dos Poderes da República.

Desse modo, a Corte acabou por superar a ótica firmada no julgamento da ADI 230, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 30 de outubro de 2014, em cujo julgamento declarou a inconstitucionalidade do poder requisitório previsto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro em favor dos defensores públicos locais.

Ora, não subsistem as razões que fundamentaram aquela decisão. A moldura constitucional referente à Defensoria Pública foi significativamente alterada pelo constituinte derivado reformador com a promulgação das Emendas de n. 45/2004, 73/2013 e 80/2014. A expansão do papel e da missão

do órgão representou expresso distanciamento da Defensoria Pública em relação à advocacia privada, aproximando-a do tratamento conferido ao Ministério Público.

O reconhecimento, à Defensoria Pública, das garantias de autonomia funcional e administrativa e autogoverno, cristalizado na jurisprudência do Supremo, implica sejam afastadas tentativas de subtração das prerrogativas processuais ou administrativas, bem como de interferência e subordinação a qualquer Poder da República.

Em que pese não constar do Texto Constitucional a faculdade de requisitar de autoridade pública e seus agentes certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições, inexistente qualquer vedação à previsão em lei, desde que observados os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade.

Com efeito, o poder de requisição não viola os princípios constitucionais da isonomia, do acesso à Justiça e da inafastabilidade da jurisdição; antes, confere-lhes maior concretude, considerada a indispensável atuação da Defensoria Pública em prol do acesso a documentos e informações por pessoas carentes, as quais, sem o apoio e a assistência da instituição, não teriam tido conhecimento ou condições para a obtenção.

Além disso, o Plenário reafirmou entendimento pela aplicabilidade, no ordenamento jurídico brasileiro, da doutrina constitucional norte-americana atinente à teoria dos poderes implícitos, segundo a qual a outorga a órgão público de competência constitucional expressa importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios e instrumentos necessários à integral consecução dos fins atribuídos.

Do exposto, cumpre ratificar a solução adotada pelo Supremo nas ADIs 6.862, ministro Edson Fachin; 6.864, 6.876 e 6.879, ministra Rosa Weber; 6.865, 6.867, 6.870, 6.871, 6.872 e 6.873, ministro Gilmar Mendes; 6.875, ministro Alexandre de Moraes; 6.877 e 6.880, ministra Cármen Lúcia, quanto à constitucionalidade de norma estadual que confiou à Defensoria Pública local o poder de requisição. Destaco, a título de exemplo, algumas ementas:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPEITO À AUTONOMIA FUNCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS E ADEQUAÇÃO, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NA PREVISÃO LEGAL DO PODER DE REQUISIÇÃO PARA O EFETIVO EXERCÍCIO DE SUA MISSÃO INSTITUCIONAL. CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 9º, XIV E XIX, E 36, IX, DA LEI COMPLEMENTAR 251/2003 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A Defensoria Pública foi consagrada na Constituição Federal de 1988 no rol das funções essenciais à Justiça. A EC nº 45/04 fortaleceu as Defensorias Públicas Estaduais, assegurando-lhes autonomia funcional e administrativa. Essas garantias 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.

2. Lei estadual que confere à Defensoria Pública a prerrogativa 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.

3. **Previsão legal que atende aos parâmetros de adequação, razoabilidade e proporcionalidade, e que tem por finalidade garantir o exercício efetivo das funções constitucionais da instituição.**

4. Aplicação da teoria dos poderes implícitos *inherent powers*, com o reconhecimento de competências genéricas implícitas à Defensoria Pública que permitam o pleno e efetivo exercício de sua missão constitucional, ressalvados os elementos de informação que dependam de autorização judicial.

5. Ação Direta julgada improcedente.

(ADI 6.875, ministro Alexandre de Moraes, DJe de 17 de março de 2022 – grifos nossos)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Arts. 18, XX, e 154, III, da Lei Complementar n. 104, de 23 de maio de 2012, do Estado da Paraíba. 3. Poder da Defensoria Pública de requisitar a qualquer autoridade pública certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, documentos e outras providências necessárias ao desempenho de suas funções. Impossibilidade. 4. **Possibilidade**. 5. **Defensoria Pública como instituição com contornos próprios. Defesa dos hipossuficientes e tutela de direitos coletivos a justificar tais prerrogativas**. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 6.865, ministro Gilmar Mendes, DJe de 28 de março de 2022 – grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTS. 8º, VII, E 56, IV, DA LEI COMPLEMENTAR 54, DE 7.2.2006, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135, DE 13.1.2021, DO ESTADO DO PARÁ. DEFENSORIA PÚBLICA. PERFIL INSTITUCIONAL REDESENHADO COM AS SUCESSIVAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS. ARQUITETURA NORMATIVA FUNDADA NA AUTONOMIA FINANCEIRA, FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA. PRERROGATIVA DE REQUISIÇÃO. TÉCNICA PROCESSUAL NECESSÁRIA AO ADIMPLENTO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. DENSIFICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DO ACESSO À JUSTIÇA EM TODAS AS SUAS DIMENSÕES. IMPROCEDÊNCIA.

1. O papel atribuído à Defensoria Pública, enquanto instituição essencial ao sistema de justiça, foi redimensionado com as sucessivas reformas constitucionais promovidas pelas ECs 45/2004, 73/2013 e 80/2014, ao lhe outorgarem a autonomia administrativa, financeira e autogoverno. Tal premissa foi reafirmada ao longo da construção decisória definida pelo Supremo Tribunal Federal, caso a caso, mediante seus precedentes.

2. O novo perfil institucional da Defensoria Pública implicou sua dissociação das funções da advocacia privada. A alocação topográfica normativa desenhada na Constituição Federal para cada um desses atores confirma a desigualação institucional.

3. Refuta-se a equiparação da Defensoria Pública à Advocacia privada frente às finalidades institucionais da primeira na promoção do acesso à justiça, da redução das desigualdades e do fomento à cidadania de ter direitos, que afastam o caráter exclusivo de proteção de interesses individuais do assistido.

4. A arquitetura constitucional da Defensoria Pública, como moldada a partir da EC 80/14, da perspectiva institucional, aproxima-a mais do Ministério Público. Nesse sentido, a deliberação e a interpretação constitucional definidas no julgamento da ADI 5.296.

5. A atribuição à Defensoria Pública da prerrogativa de requisitar documentos, informações, esclarecimentos, materiais e demais providências necessárias ao desempenho de sua função institucional, constitui autêntica materialização do direito fundamental à tutela jurisdicional adequada e efetiva, mediante a disposição dos instrumentos processuais pertinentes.

6. Superação do precedente formado na ADI 230, em razão da alteração do parâmetro normativo, com a promulgação da EC 80/2014, a afastar sua aplicação ao caso.

7. Juízo de improcedência do pedido.

(ADI 6.864, ministra Rosa Weber, DJe de 9 de maio de 2022)

Por fim, vale explicitar que o poder de requisição conferido ao defensor público – certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao desempenho de suas atribuições – não alcança dados cujo acesso dependa de autorização judicial, a exemplo dos protegidos pelo sigilo.

Nesse sentido, foi recentemente promulgada, em 15 de fevereiro de 2022, a Emenda Constitucional n. 115, que inseriu, no rol dos direitos fundamentais do art. 5º, a proteção dos dados pessoais:

Art. 5º [...]
[...]
LXXIX – é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

Faço essa ponderação na medida em que o exercício do poder requisitório deverá harmonizar-se com as garantias constitucionais.

Tendo em vista o reconhecimento de uma prerrogativa que atribui poder instrumental à Defensoria Pública, entendo que seu exercício deve ser realizado com parcimônia e prudência, evitando-se, sempre, qualquer excesso ou abuso, os quais, se ocorridos, poderão ser apurados e punidos na forma da lei.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido.

É como voto.