



**UnB**

**FACULDADE DE DIREITO**

**CURSO DE DIREITO**

**CLEITON GOMES PRATA DA SILVA**

**A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA  
CONSTITUIÇÃO DE 1988: MECANISMO DEMOCRÁTICO  
DO SISTEMA DE JUSTIÇA E OS DESAFIOS DA  
ATUALIDADE NA SUSTENTAÇÃO DOS SEUS OBJETIVOS.**

**BRASÍLIA**

**2022**

**CLEITON GOMES PRATA DA SILVA**

**A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA  
CONSTITUINTE DE 1988: MECANISMO DEMOCRÁTICO DO SISTEMA  
DE JUSTIÇA AOS DESAFIOS DA ATUALIDADE NA SUSTENTAÇÃO  
DOS SEUS OBJETIVOS.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília como requisito para a  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

**BRASÍLIA**

**2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Gc GOMES PRATA DA SILVA, CLEITON  
A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA CONSTITUINTE  
DE 1988: MECANISMO DEMOCRÁTICO DO SISTEMA DE JUSTIÇA AOS  
DESAFIOS DA ATUALIDADE NA SUSTENTAÇÃO DOS SEUS OBJETIVOS /  
CLEITON GOMES PRATA DA SILVA; orientador MAMEDE SAID MAIA  
FILHO. -- Brasília, 2022.  
71 p.

Monografia (Graduação - DIREITO) -- Universidade de  
Brasília, 2022.

1. Assistência jurídica. 2. Mudança institucional gradual.  
3. Defensoria. 4. Funções essenciais à Justiça. I. SAID MAIA  
FILHO, MAMEDE, orient. II. Título.

**CLEITON GOMES PRATA DA SILVA**

**A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA  
CONSTITUINTE DE 1988: MECANISMO DEMOCRÁTICO DO SISTEMA  
DE JUSTIÇA AOS DESAFIOS DA ATUALIDADE NA SUSTENTAÇÃO  
DOS SEUS OBJETIVOS**

Brasília, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup>. Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

---

Prof. Dra. Daniela Marques de Moraes  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Júnior  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Dedico o resultado desse trabalho inicialmente a Deus, que de criança carente, conceito corrente na década de 1980, me fez chegar mais um vez a esse estágio da educação formal e acadêmica, antes inimaginável. Longe de ser religioso e fanático, sem os propósitos dele eu certamente não conseguiria sozinho.

Dedico à minha ilustre mãe, Maria da Conceição, a qual edificou os meus pilares morais, os de resiliência, os de afeto, os de respeito e os de civilidade. Mais do que com a palavra, tudo o que com ela aprendi foi pela força do exemplo. Mesmo em condição humilde, educou-me na riqueza do aprendizado do trabalho, na tenacidade do espírito e na força que a mulher possui como chefe de família.

Dedico à memória póstuma de Oneide Bastos que, como uma mãe, orientou-me na busca de um projeto de vida cujo fundamento fosse o estudo contínuo e o aprimoramento a partir da mudança, pessoa sem a qual, pelo suporte com afeto dedicado, não chegaria ao estágio atual.

Dedico à minha filha Bárbara Coêlho pelos instantes de risos e de permanente alegria desde a sua infância, e que hoje mulher é tal qual a sua avó, assegurando-me de que os esforços envidados a cada geração foram válidos.

Dedico à minha irmã, Cândida Coêlho, pelos incentivos ao longo da vida, pelo companheirismo e pela fraternidade a mim dedicada.

Dedico à minha esposa, Vanessa Prata, sem a qual, pela sua obstinação e força inspiradoras, eu jamais teria êxito na conclusão deste trabalho. É quem esteve intimamente contribuindo com a sua força de espírito incentivando-me, com o seu amor dedicado, nos vários momentos em que hesitei .

Por fim, dedico o trabalho à memória póstuma do ilustre Professor Mirolasv Milovic, docente da Faculdade de Direito, e saudoso Professor da disciplina de Ética e Direito, vítima da Covidia-19 em 2021.

## AGRADECIMENTOS

A jornada acadêmica na Universidade de Brasília e, em especial, na Faculdade de Direito, é uma jornada rica na diversidade de pensamentos composta por professores dedicados com elevado grau crítico, posição contemporânea aos principais temas do direito e adjacente às realidades políticas do país e dos antagonismos sociais.

É inevitável, apesar da dinâmica da vida pessoal e profissional, não ser impelido à curiosidade sobre temas diversos – ora simples, ora complexos –, à participação nas atividades de extensão, à provocação permanente de indagar-se acerca das convenções e do senso comum, à formação crítica do acadêmico naquele instante e do profissional que se tornará a seguir.

Estas são as duas principais razões pelas quais presto o meu agradecimento ao corpo de Professores da Faculdade de Direito, com especial destaque aos Professores Mamede Said, Daniela Marques de Moraes, José Geraldo de Sousa Júnior, Antônio de Moura Borges, Miroslav Milovic, Vallisney de Souza Oliveira, Débora Bonat, Argemiro Cardoso Moreira Martins, Alexandre Bernardino Costa, Cláudia Rosane Roesler, , Débora Diniz Rodrigues, Ela Wiecko Volkmer de Castilho, Fabiano Hartmann Peixoto, Frederico Henrique Viegas de Lima, Juliano Zaiden Benvindo, Ana de Oliveira Frazão, Marcelo da Costa Pinto Neves, Márcio Iório Aranha oliveira e Talita Tatiana Dias Rampin,.

Agradeço à orientação do Professor Mamede Said que, além de me inspirar ao longo do curso com o seu conhecimento e sabedoria adquirida ao longo da carreira docente, aceitou me fornecer as orientações necessárias para realizar este trabalho sem o qual ele não se realizaria.

Agradeço também aos inúmeros amigos e amigas que conquistei durante o curso, entre os quais, merecem destaque Lorena Batista de Oliveira, Felipe Augusto Damaceno de Oliveira, Mariana Costa Barbosa, Daniel Márcio dos Santos Ribeiro, Raquel Leite da Silva Santana, Gabriel dos Reis Wanissang, Thiago de Paulo e Ricardo Fidelis dos Santos.

Na realidade, porém, todos nós que aqui estamos temos uma preocupação maior e inarredável, aliás, até unânime, de que venhamos a constituir neste País, através da nova Carta Constitucional, uma Justiça sobretudo justa. E, para ser justa, a Justiça não pode efetivamente atender como a atual Justiça atende, apenas aos fortes, aos poderosos, àqueles capazes de movimentar a máquina da Justiça, a máquina do Judiciário, com os seus próprios recursos. Uma Justiça, para ser justa, é preciso que se encontre também facultada aos carentes, aos marginalizados, aos pobres, aos miseráveis. Esta é uma preliminar essencial à própria bússola dos nossos trabalhos. A assistência judiciária pela Constituição atual, é assegurada de forma até desprezível. Em poucas letras e num único parágrafo fica declarado que será assegurada as assistências judiciárias aos carentes. [...] A razão da Defensoria Pública se fortalece a partir do momento em que passamos a examinar o instrumental da própria Justiça, que se constitui por um Juiz que preside, que questiona, que analisa, que ao final decide, ou por um representante do Ministério Público, que se encarrega de defender os postulados da, sociedade, e agora, em alguns Estados, como já disse, por uma Defensoria Pública, igualada e niveladas ao próprio Ministério Público, porque, se este se encarrega de defender os postulados de uma sociedade, aquela se encarrega de defender os direitos dos réus pobres ou das partes carentes de recursos financeiros, envolvidas nos autos ou no processo. Este é o postulado maior de uma Justiça igual, de uma Justiça voltada e facultada a todos os segmentos de nossas comunidades. Daí por que, quem sabe? seria o caso de que, em preliminar, ser levantada até a hipótese de modificação regimental, para que, a partir do entendimento de uma Justiça moldada num tripé – um juiz a presidir, de um representante do Ministério Público a defender a sociedade e de um representante da Defensoria Pública a defender o carente e o miserável, mas que também tem direito ou deve ter direito a uma Justiça igual – passasse esta Comissão a se denominar do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Sílvio de Andrade Abreu Júnior, Constituinte<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Advogado e Professor, foi Deputado Federal pelo PDT de Minas Gerais e membro da Constituinte compondo a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

## RESUMO

O objetivo do estudo foi examinar como as instituições que compõem a Defensoria Pública da União lhe auxiliaram no alcance do propósito constitucional para o qual foi ela criada, no seu exercício como mecanismo constitucional permanente de assistência jurídica gratuita aos cidadãos hipossuficientes e de acesso à justiça. Como influenciaram nas modificações de suas instituições e de que tipo elas são. O estudo foi realizado à luz da teoria da mudança gradual, baseado em Mahoney e Thelen, a partir de uma matriz institucional cuja análise baseou-se no tripé: ambiguidade institucional, agência (ou atores sociais) e poder. O método de pesquisa foi o estudo de caso com recorrência à pesquisa bibliográfica e à pesquisa documental. Os resultados obtidos do estudo apontaram que as instituições que compõem o universo jurídico da Defensoria Pública da União ao longo do tempo têm contribuído com o fortalecimento do seu propósito constitucional. Identificou-se o sistemático enfreamento da DPU como mecanismo democrático pelas esferas dos Poderes Executivo e Legislativo federal e por órgãos autônomos, assim como a constitucionalização ampla dos direitos abrangidos na assistência jurídica, causando o engajamento dos sujeitos coletivos.

**Palavras-chave:** Assistência jurídica. Mudança institucional gradual. Defensoria. Funções essenciais à Justiça.



## ABSTRACT

The aim of the study was to examine how the institutions that make up the Public Defender's Office of the Union assisted in achieving the constitutional purpose for which it was created, in its exercise as a permanent constitutional mechanism of free legal assistance to hyposufficient citizens and access to justice. have influenced the modifications of their institutions and what kind they are. The study was carried out in the light of the theory of gradual change, based on Mahoney and Thelen, from an institutional matrix whose analysis was based on the tripod: institutional ambiguity, agency (or social actors) and power. The research method was the case study with recurrence of bibliographic research and documentary research. The results obtained from the study indicated that the institutions that make up the legal universe of the Public Defender's Office of the Union over time have contributed to the strengthening of its constitutional purpose. The systematic fretting of the DPU was identified as a democratic mechanism by the spheres of the federal executive and legislative branches and by autonomous agencies, as well as the broad constitutionalization of the rights covered in legal assistance causing the engagement of collective subjects.

**Keywords:** Legal assistance. Gradual institutional change. Defender. Functions essential to justice. Institution.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Matriz Institucional simplificada da DPU (1980-2019).....	42
Quadro 2 - Aplicação do Tripé da Teoria da mudança institucional.....	45
Quadro 3 - Votação em Plenário - Vetos à LC n.º 80/94 .....	48
Quadro 4 - Comparativo Lei 9.020/1995 e 10.212/2001.....	50

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais mudanças das Instituições da DPU .....	17
Figura 2 – Confiança no Poder Judiciário .....	34
Figura 3 - Avaliação do Poder Judiciário .....	35
Figura 4 - Avaliação dos Órgãos do Sistema de Justiça - 2019 (%) .....	37

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Resultados da Assistência Jurídica da DPU - 2020 .....	18
Tabela 2 – A EC n.º 80/2014 e a amplitude das competências da DPU .....	20

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DP	Defensoria Pública
DPU	Defensoria Pública da União
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios
DPEs	Defensorias Públicas estaduais
EC	Emenda Constitucional
LC	Lei complementar
CN	Congresso Nacional
CF	Constituição Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
ONGs	Organizações Não governamentais

## SUMÁRIO

RESUMO .....	7
ABSTRACT.....	8
LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	9
LISTA DE FIGURAS .....	10
LISTA DE TABELAS .....	11
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	12
1. INTRODUÇÃO .....	14
2. INSTITUIÇÕES, MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E A DPU.....	26
2.1. Conceito de instituições, segundo North.....	26
2.2. A Mudança institucional gradual: ambiguidade, agência e poder .....	30
2.3. A DPU no sistema de Justiça: necessária?.....	34
2.4. Marcos de mudanças institucionais.....	38
2.5. Análise empírica das principais mudanças institucionais da DPU .....	43
3. CONCLUSÃO .....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	60
APÊNDICE A - Matriz Institucional da DPU .....	64

## 1. INTRODUÇÃO

Estudar direito sob qualquer perspectiva conduz a inúmeras indagações filosóficas e de ordem prática diretamente relacionadas ao cotidiano da vida das pessoas.

O direito produz consequências jurídicas em incontáveis dimensões da vida das pessoas. Começam com o nascimento e a aquisição da personalidade jurídica, perpassa pelas relações de consanguinidade e de afetividade com consequências patrimoniais, inserem-se nas relações de trabalho para recompor o seu equilíbrio, garantem a efetividade do alcance de direitos humanos consagrados, entre tantos outros aspectos.

Todavia, esse mesmo direito existente para amparar tantas dimensões das relações humanas, no caso do Brasil, nem sempre esteve ao alcance de todos e nem sempre é notório a todos. O princípio geral de que ninguém pode alegar ignorância sobre o ordenamento jurídico brasileiro e a sua aplicação, seja na busca de ver seus direitos concretizados, seja na mera defesa da sua dignidade é, na prática, para a maior parcela da população brasileira, inaplicável.

A primeira forma de defesa dos direitos é a que consiste no seu conhecimento. Só quem tem consciência dos seus direitos tem consciência das vantagens e dos bens que pode usufruir com o seu exercício ou com a sua efetivação, assim como das desvantagens e dos prejuízos que sofre por não os poder exercer ou efetivar ou por eles serem violados. (MIRANDA apud BUSCHEL, 2009, p. 148-149)

Nesse sentido, é uma indagação elementar refletir como se pode exigir de uma pessoa popular comportamentos com estreito alinhamento com as normas jurídicas em vigor em uma determinada sociedade, quando tal indivíduo nem sequer é instruído a conhecer o seu sistema político-jurídico pátrio e os termos fundamentais da sua Constituição. (BUSCHEL, 2009, p.149)

Essa lacuna é atribuída aos elevados índices de desigualdade econômica e social correntes em uma sociedade, potencializando a incidência de que amplas camadas dela caracterizem-se pelo desconhecimento de seus direitos. (SADEK, 2014, p.58)

Na sociedade brasileira atual, os desníveis existentes de acesso à educação e a insuficiência de políticas públicas voltadas a aspectos acentuados de distanciamento social, de renda e de acesso aos serviços de justiça, por exemplo, entre classes carentes e as classes média e alta existentes, aprofundam essa suposta consciência jurídica apesar do discurso contínuo propalado de exercício efetivo da cidadania.

**A desigualdade de renda combinada com graves deficiências nos resultados de políticas públicas** visando à garantia de direitos sociais gera uma **estrutura social baseada em desigualdades cumulativas**. Isto é, um sistema de exclusões alimentado por limitações na rede de proteção social e pela precariedade dos serviços públicos. Assim, as assimetrias de renda se reproduzem e impulsionam as diferenças nos graus de escolaridade, no acesso e qualidade de moradia e na saúde, enfim, em padrões de bem-estar social.

A escolaridade desempenha um papel fundamental, tanto como fator que opera no sentido da diminuição das desigualdades sociais, quanto como motor para o conhecimento de direitos e como pleiteá-los. (SADEK, 2014, p.58-59) (grifo nosso)

O usufruto e exercício efetivo da cidadania nessas condições resulta em uma cidadania longe da efetividade constitucional premeditada, comprometendo a dignidade daqueles que desejam ver os seus direitos respeitados como íntimo sentimento básico à sustentação de uma vida civil e política plena.

Esse exercício pressupõe, inclusive, o acesso ao entendimento dos direitos fundamentais e das garantias individuais pelas populações mais carentes, afastadas que estão da linguagem jurídica e das solenidades que caracterizam o meio judiciário.

Neste enfoque contemporâneo de acesso à justiça e ao Direito que se está a realizar, acentua-se que **o aludido direito fundamental não se faz perfeito sem que esteja acompanhado da promoção da necessária educação jurídica**, já que “a utilização do direito materializado levanta enormes barreiras, exigindo do leigo que decomponha seus problemas cotidianos (...) em construções jurídicas muito especializadas”, disso decorrendo a necessidade de desenvolvimento de uma “política compensatória de proteção jurídica” **apta a fortalecer o conhecimento acerca do Direito e as capacidades de percepção, de articulação e de imposição por parte das pessoas carentes**. (PAES, 2021, p. 29) (grifo nosso)

Nesse sentido, os Estados contemporâneos possuem a obrigação de proporcionar o acesso a uma ordem jurídica justa, garantindo a prestação da justiça livre de discriminações não justificáveis, destacando-se o seu caráter de sustentáculo do Estado de Direito e de catalisador da preservação da crença nos seus princípios democráticos. (PAES, 2021, p. 28)

No caso brasileiro, durante o percurso histórico-normativo, a prestação de uma assistência judiciária nem sempre encontrou amparo no ordenamento jurídico, sendo atrelada apenas à caridade cristã de defender os mais pobres preponderantemente em causas criminais (WEINTRAUB, 2000, p. 242). Ainda, segundo Paes (2021, p. 82), “originalmente, a prática desenvolvida em território brasileiro calcava-se no sentimento de caridade, à semelhança do que vigeu, inicialmente, no plano internacional”.



As primeiras concepções elaboradas para suportar a defesa das camadas mais populares é oriunda das sociedades grega e romana na ideia de um defensor (natural), atravessando a Idade Média sem grandes modificações e encontrando abrigo definitivo na Revolução Francesa que, ante a ideologia de igualdade e fraternidade, reconhece o dever do Estado em reduzir as desigualdades sociais ao aprovar o primeiro “Código de Assistência Judiciária” mundial. (ALVES, 2005, p.163).

No Brasil, a assistência judiciária gratuita completou recentemente, em 2020, a marca de cem (100) anos, quando restou formalmente designado o Advogado de Ofício (CULTURA, 2020, p.7). Paes (2021, p. 82) resgata essa memória ao mencionar que foi criado em 1884 “o primeiro cargo advocatício estipendiado pelo Estado e dirigido à prestação de assistência judiciária aos pobres. Tratava-se do ‘Advogado do Pobre’ concebido pela Câmara municipal da Corte e referenciado como o ‘primeiro Defensor Público no Brasil’ ”.

Apenas anos depois foi promulgada a lei n.º 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, que estabelecia normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados (BRASIL, 1950).

Atente-se, contudo, que há distinção entre a assistência judiciária e a assistência jurídica. Enquanto que a assistência judiciária volve-se ao cumprimento da jurisdição (prestação jurisdicional) associada à cobrança de custas pelo Judiciário, a assistência jurídica refere-se à assistência judicial e a extrajudicial, gratuitamente, extrapolando a prestação jurisdicional e ampliando o acesso à justiça (CPDOC/FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2014, p. 5-10).

De forma mais ampla se conceitua a assistência jurídica, que engloba a assistência judiciária, além de outros serviços jurídicos não relacionados ao processo, tais como orientar, esclarecimento de dúvidas e prestando orientação e auxílio à comunidade, no que diz respeito à formalização de escrituras, obtenção de certidões, registros de imóveis. (ALVES e PIMENTA apud PAES, 2021, p. 86)

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 é que foi criada a Defensoria Pública, em âmbito federal, integrando as funções essenciais à justiça esculpidas no Art. 134, sendo a instituição responsável por prestar a assistência jurídica e representar a camada carente da população brasileira.

Já em 1994, com a edição da Lei complementar (LC) n.º 80 foi fixada a estrutura organizacional de funcionamento das Defensorias Públicas estaduais (DPEs), Defensoria

Pública do Distrito Federal e Territórios (DPDF) e Defensoria Pública da União (DPU) e seus principais institutos jurídicos.

A seguir, em 2014, o alcance jurídico da assistência foi ampliado pela edição da Emenda Constitucional (EC) n.º 80, que estabeleceu como principais avanços reconhecer “formalmente” a importância da instituição ao estabelecer o encargo de, em 8 anos (até 2022), prover mais defensores públicos em unidades jurisdicionais proporcionalmente à demanda e à respectiva população, e conceder aos defensores prerrogativas funcionais (todas com *status* constitucional como: unidade, a indivisibilidade e a independência) de outras carreiras de Estado das funções essenciais à Justiça.

Essas mudanças institucionais, descritas na Figura 1, explicam sinteticamente, até 2019, as principais mudanças que a DPU sofreu nas suas atribuições institucionais.

As repercussões derivadas dessas mudanças tornam-se cada vez mais evidentes, entre as quais é de se destacar: a DPU foi alçada ao *status* de órgão autônomo; a quantidade de assistidos atendidos aumentou progressivamente e a natureza da assistência prestada diversificou-se; houve aumento progressivo de participação da sociedade civil organizada no âmbito da instituição com a articulação dos movimentos e organizações sociais, assim como a ocupação dos espaços representativos de seu público-alvo em instâncias jurídicas e não jurídicas e a identificação da instituição no seio popular.

Figura 1 – Principais mudanças das Instituições da DPU



Fonte: Relatório de Gestão 2021<sup>2</sup> da Defensoria Pública da União (2021, p. 15)

Todas as mudanças aludidas, já estabelecidas, trilharam um percurso decorrido

<sup>2</sup> [https://www.dpu.def.br/images/2022/tcu/Relatorio-Gestao-TCU-2021\\_compressed.pdf](https://www.dpu.def.br/images/2022/tcu/Relatorio-Gestao-TCU-2021_compressed.pdf)

tanto da iniciativa legislativa como de um percurso conquistado mediante a ação da sociedade civil, dos movimentos sociais; enfim, dos atores sociais.

A necessidade de compreender essas mudanças e os contextos de acréscimo, alteração, exclusão de instituições pode explicar como, apesar de o constituinte ter destinado à DPU um papel central para suprir os mais carentes à assistência jurídica, isso pode não ter se traduzido em avanços institucionais concretos para melhorar o acesso à justiça e o cumprimento do papel constitucional que lhe foi destinado.

Apesar da indagação, já é possível atestar que a DPU, até em plena pandemia, tem apresentado resultados à sociedade (UNIÃO, 2020, p. 11):

Tabela 1 – Resultados da Assistência Jurídica da DPU - 2020

Natureza da Assistência	Descrição	Assistidos beneficiados	
		2020	2021
Judicial	Atendimentos realizados	1,8 milhões	1,7 milhões
	Atuação coletiva	4,2 milhões	12,9 milhões
	Atuação Individual	5,8 milhões	5 milhões
Extrajudicial	Atuação Individual	40 mil	30 mil

Fonte: Adaptação do Relatório de Gestão 2020 da Defensoria Pública da União (2020, p. 11)

Os resultados são aparentemente expressivos, muito embora outras análises sejam necessárias para obter um parâmetro de comparação entre o volume de cidadãos atendidos e a estrutura existente provida institucionalmente ao longo da sua evolução.

Cabe reforçar que o Congresso Nacional (CN), por meio da EC n.º 80/2014, fixou a missão de a DPU cobrir 70% das seções judiciárias federais em todo o território nacional, representando o reconhecimento formal de que há uma parcela significativa da população que necessita da prestação de assistência jurídica gratuita judicial ou extrajudicial correspondente a atividade jurisdicional disponível e bem aparelhada.

Mesmo diante desses números positivamente representativos, os cenários de evolução institucional podem desvelar aspectos relevantes que obstam o alcance do propósito constitucional e democrático para atender suficientemente o público-alvo que a Carta Cidadã visou prestigiar.

Explicá-las à luz da teoria da mudança institucional gradual, dimensionando a sua evolução para a realização do acesso à justiça e para o desenvolvimento de um ambiente democrático em um cenário tão recente, por cerca de apenas trinta (30) anos, é o desafio

desta monografia.

A teoria da mudança institucional é um modelo de análise que evidencia os processos histórico-normativos que formatam as normas. No caso da DPU, o objetivo é perceber como as instituições construídas que a compõem beneficiaram o propósito constitucional para o qual a Defensoria foi criada, revelando eventuais influências que determinaram a escolha dos bens jurídicos privilegiados sob sua guarda, assim como expor as eventuais limitações impostas à amplitude das suas competências necessárias para a sua atuação.

A metodologia de pesquisa adotada foi a de estudo de caso sustentada pela revisão bibliográfica e pela pesquisa documental baseada em documentos legislativos e normativos internos da própria instituição.

Para o alcance do objetivo proposto no trabalho foi realizada a revisão da literatura conceituando-se o significado de instituições segundo North, elucidando-se a teoria da mudança institucional gradual, de Mahoney e Thelen, coletando-se os dados relativos à DPU e aplicando-se o modelo teórico às mudanças nela identificada.

Com base nos números de atuação já expostos e pela dimensão adquirida pela Defensoria Pública da União no âmbito da assistência jurídica para a parcela da população por ela atendida pode-se afirmar que ela é uma entidade importante no equilíbrio das funções essenciais à justiça como previsto constitucionalmente e no cenário democrático das instituições.

Recorde-se que, no bojo da sua concepção, a Constituição primou pela proteção expressa dos direitos da população à educação, saúde, previdência, trabalho etc, privilegiando os direitos sociais daqueles que necessitam deles e do amparo estatal, caracterizados posteriormente como o principal público-alvo da DPU (MATTAR, 2021, p.1).

[...] o sistema de acesso à justiça e ao Direito dos economicamente mais débeis no Brasil recebeu considerável reforço com a criação, também pela Carta Cidadã de 1988, da Defensoria Pública. Essa opção político-legislativa do estado brasileiro foi reafirmada na Emenda Constitucional nº 80/2014 que prestigiou a instituição ao qualificá-la como “expressão e instrumento do regime democrático”. (PAES, 2021, p. 87)

Na prática, todavia, não raro constata-se, hodiernamente, a insuficiente efetividade na aplicação da norma no alcance dos seus objetivos sociais prolongando-se a lide e as suas consequências prejudiciais. Essa realidade é tão mais acentuada quanto

menor a capacidade financeira do litigante para suportar uma longa lide judicial e sustentar-se durante ela em busca de um direito que deseja ver realizado para suprir a sua própria subsistência.

É sob tais circunstâncias que a DPU é procurada: quando pessoas carentes desejam resgatar e proteger seus direitos vilipendiados, seja nas relações de trabalho, seja na concessão de benefícios sociais denegados, seja na privação de atendimentos de saúde, entre tantas outras circunstâncias relacionadas à própria sobrevivência física e cognitiva como indivíduo ou coletividade.

Nesse sentido, com base em Vieira de Andrade, ensina Queiroz que “o princípio de uma ‘existência condigna (Dasein) não se refere unicamente à mera sobrevivência fisiológica e psíquica, mas ainda ao ‘livre’ desenvolvimento da personalidade e à inclusão na sociedade”. Com efeito, a efetivação do direito de acessar o sistema jurídico, em uma análise menos perfunctória, **é basilar ao desenvolvimento da própria cidadania – ponto de partida e de chegada da democracia.** Essa dignidade social se manifesta, sem dúvida, através da consciência e do pleno exercício do acesso ao sistema jurídico. (PAES, 2021, p. 27) (grifo nosso)

A seguir, estão expostas, por exemplo, as duas configurações ocorridas no âmbito dos limites de sua atuação cuja mudança é (1) institucional porque referem-se às normas fundamentais intrinsecamente ligadas ao propósito de existir da DPU, e (2) gradual porque foram necessários ao menos 26 anos decorridos, certamente sob movimentações sociais e/ou políticas, até a edição da EC n.º 80/2014 para o alargamento do serviço de assistência jurídica gratuita.

Tabela 2 – A EC n.º 80/2014 e a amplitude das competências da DPU

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

Tal mudança convertida na modificação do texto constitucional, que exige um

processo solene e mais rígido, por meio de uma Emenda, encobre por vezes complexos processos de construção sócio-políticos derivados de conflitos entre os atores sociais, com posições antagônicas e finalidades distintas, cujo consenso ou enfrentamento traduz-se no resultado da mudança de uma instituição, excluindo-a do mundo jurídico, substituindo-a, alterando-a ou apenas modificando sutilmente seus impactos e aplicação no tempo e espaço.

Contudo, convém refletir que nessa arena de enfrentamento, mesmo a Constituição de 1988 tendo inaugurado o regime democrático no Brasil, contemplando constitucionalmente a assistência jurídica gratuita à parcela mais carente da população, não significa que esse direito tem sido materializado aos cidadãos que dele dependem.

Não é consenso que a DPU foi investida institucionalmente dos meios adequados que preservariam a paridade de armas com os demais órgãos da justiça, ou que, por fim, os incentivos concretos para a ampliação da sua atuação no atendimento do mais carente venham sido continuamente priorizados.

Por isso, o presente trabalho busca identificar se as mudanças institucionais operadas no âmbito de construção da Defensoria Pública da União desde a promulgação da Carta Magna até 2019 têm representado, empiricamente, mais um enfreamento da sua atuação como mecanismo democrático do que avanços no acesso à justiça pelo hipossuficiente que o constituinte pretendeu?

De modo geral, quer-se evidenciar como as instituições construídas que compõem a Defensoria Pública da União beneficiaram o propósito constitucional para o qual foi criada, e demonstrar se elas contribuem ou atrapalham o seu exercício como mecanismo constitucional permanente de assistência jurídica gratuita aos cidadãos hipossuficientes e de acesso à justiça.

Nestes termos, pretende-se alcançar o objetivo geral deste estudo mediante os seguintes passos:

(a) identificar na matriz institucional da Defensoria Pública da União as mudanças institucionais mais relevantes, (b) explicar sobre as suas consequências reais e/ou potenciais, e (c) a partir da análise das mudanças identificar as repercussões (incentivos ou obstruções / favoráveis ou desfavoráveis) provocadas no seu funcionamento como mecanismo constitucional democrático de acesso à justiça.

O estudo debruçou-se sobre as informações de domínio público relacionadas à atuação da Defensoria Pública da União desde a sua criação na Carta Magna, em 1988, até 2020, que permitam identificar os elementos modificadores das suas competências e

de prerrogativas da entidade ou do defensor natural, seja em que direção for.

A pesquisa contemplou os dados disponíveis em relatórios e documentos do próprio órgão sediado em Brasília, no Distrito Federal, relatórios e documentos disponíveis em sítios eletrônicos oficiais do Governo publicados pelo Congresso Nacional (Atas de Comissões, Resultado de votações, Dispositivos legislativos aprovados) e do Poder Executivo federal (Decretos, Vetos presidenciais, Recursos Orçamentários destinados) correlacionados com a temática, e documentos disponíveis de outros sites oficiais, todos envolvendo o período de 2015 a 2019.

Há no contexto atual brasileiro uma acentuação da crise social, sobretudo, em razão da absorção das consequências derivadas da pandemia. Nesse contexto, inúmeros foram os brasileiros que, para além das perdas irreparáveis de vidas nos mais diversos círculos sociais, perderam empregos. Inconteste é o aprofundamento das desigualdades sociais, ante o contexto político voltado ao privilégio apenas de alguns segmentos econômicos, sociais e profissionais, em detrimento das camadas populares.

É sob circunstâncias tão restritivas que se reconhece a importância de um órgão com amparo constitucional criado genuinamente para garantir o acesso à justiça aos que são marginalizados, aqueles que são englobados em condições abaixo do desenvolvimento humano, aqueles sem condições financeiras suficientes para a defesa de direitos mínimos fundamentais (vida, saúde, educação, segurança alimentar etc.) e de direitos difusos e coletivos, afiançando-se a defesa de seus direitos.

Finalmente, instituições reconhecidas pela sociedade que visem esse fim e forneçam os meios suficientes para viabilizar o exercício pleno da cidadania àqueles que não dispõem de recursos próprios sem que se prejudique a própria subsistência, contribui para o alcance de um ambiente social mais próximo do justo. Foi exatamente nessa direção que Azambuja (2001), apud Torres (2020), destaca que:

[...] a democracia não pode ser restrita ao ambiente político. Segundo ele, a democracia requer a intervenção do Estado em matéria econômica, pois não pode haver liberdade política sem segurança econômica. **De igual forma, ao lado dos direitos individuais, a democracia deve assegurar os direitos sociais**, pois além do direito do homem à vida e à liberdade, é necessário o direito à saúde, à educação, ao trabalho e, portanto, à abundante legislação social nos Estados modernos. (TORRES, 2020, p. T22:58:59, grifo nosso)

É justamente no Estado de Direito que os interesses coletivos e individuais, ora antagônicos, ora simpatizantes, são reunidos resguardando o equilíbrio de forças, fortalecendo a paz social e mantendo a estabilidade da estrutura política tão necessária à

proteção das garantias mínimas a todos.

Esse aparente estado estático que a Constituição permite inferir não significa que os atores sociais estejam plenamente satisfeitos com as suas diretivas, principalmente no decurso do tempo. A forma é estática para o funcionamento do Estado e para almejar-se a realização de suas dimensões, porém os atores sociais prosseguem em constante engajamento tentando satisfazer velhos e novos interesses por meio de movimentações sociais e políticas com influência preponderante sobre o Congresso Nacional.

Canotilho (2013), apud Torres (2020), esclarece que:

[...] o princípio da democracia envolve o reconhecimento de noção mais ampla de políticas públicas que **não se reduzem aos fóruns oficiais do Estado, mas incluem a concepção de sociedade civil formada por grupos, movimentos, associações e organizações sociais que se diferenciam da esfera governamental e do livre mercado** e que abordam temas e problemas que dizem respeito aos diversos âmbitos da sociedade. (TORRES, 2020, p. T22:58:59, grifo nosso)

A partir dos embates disputados pelos atores sociais na arena política é que são erigidas novas instituições, às vezes consolidadas a partir de acordos, às vezes germinadas de rompimentos de consenso, sempre estreitando-se para normas que regulam o comportamento social.

É por isso que as instituições, derivadas ou não de consenso, são tão caras à sociedade e às entidades por elas sustentadas no regime democrático. Porque é por meio delas que se materializam objetivamente as aspirações dos atores sociais no encaicho dos seus objetivos políticos, sociais e econômicos.

Portanto, a depender do seu conteúdo, as instituições podem enfraquecer e fortalecer as entidades de acordo com os interesses dos atores sociais que prevaleceram na arena política.

No caso da DPU, há indícios aparentes que conduzem para um desinteresse estatal no fortalecimento dos seus objetivos constitucionais:

Por contraste com o quadro narrado acima, no que se refere especificamente às instituições encarregadas de garantir o acesso das pessoas pobres à Justiça – no caso, as Defensorias Públicas – nota-se um grande descaso do poder público na adoção de medidas necessárias para sua plena atuação. Paralelamente, também se nota que a produção intelectual e acadêmica sobre essas instituições é bastante escassa. Este fato, em nossa opinião, acaba contribuindo diretamente para que o estado de inércia seja mantido. As Defensorias Públicas não recebem a atenção que deveriam merecer porque muitas vezes não são sequer conhecidas: **não se dá conta de sua existência e nem de sua importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Falta-lhes visibilidade na arena política,**



**pois os destinatários dessas instituições são as parcelas marginalizadas da sociedade**, que – embora majoritárias em termos numéricos – devido a sérias limitações de ordem cultural e educacional não têm consciência do efetivo poder de que dispõem num regime democrático. **E falta-lhes a visibilidade na arena jurídica, pois ainda não se formulou uma elaboração teórica capaz de garantir o reconhecimento de sua imprescindibilidade**, embora no campo normativo isto já esteja formalmente estabelecido, inclusive em sede constitucional. (ALVES, 2005, p. 18-19, grifo nosso)

Esse desinteresse que, embora por ora possa ser apenas aparente, pode representar a movimentação de atores sociais visando o solapamento da entidade com vistas a retirar dela a importância social e o status obtido constitucionalmente, além do retrocesso da assistência jurídica no Brasil, utilizando-se das instituições para remover prerrogativas e restringir a capacidade de atuação.

A metodologia adotada no presente trabalho foi a de estudo de caso associado às técnicas de pesquisas bibliográfica e descritiva.

Isso por que o presente trabalho possui estreita relação com as consideradas ciências sociais aplicadas, correlacionando o Direito e as Ciências Sociais, de um lado porque retoma o processo político-normativo de construção da Defensoria, e de outro lado porque demonstra como as instituições criadas favorecem ou atrapalham a atuação da DPU no alcance do seu fundamento constitucional.

As **ciências sociais aplicadas** têm como objeto de estudo a sociedade, as relações humanas, o ser humano como um ser social, as relações de trabalho que ocorrem dentro de uma organização (empresa, repartição pública, instituição, escola) que está inserida em uma determinada sociedade, comunidade. (SILVA, 2003, p. 105, grifo da autora)

No estudo realizado, é plenamente aplicável o método de pesquisa de estudo de caso, uma vez que as reflexões realizadas são baseadas nas instituições resultantes de contextos históricos, políticos e socioeconômicos relacionadas à DPU com desígnio de descrever e compreender as repercussões das mudanças institucionais que a afetaram no decorrer do tempo.

Estudo de caso é um método reconhecido, onde a sua generalização a outros casos seja limitada, que, contudo, oferece elementos capazes de explicar ou inferir conclusões sob o amparo de uma determinada teoria, apesar de não se constituir em um método inflexível de pesquisa. (YIN, 2015, p. 4)

A partir dessa compreensão, foram identificadas as principais instituições com repercussões na DPU cujo grau de mudança ou impacto na sua estrutura e/ou atuação

finalística fosse considerável. Nesse levantamento, considerou-se a análise do recorte histórico de alguns eventos determinantes para a criação da instituição, e considerou-se também a identificação dos meios instrumentais de institucionalização – desde os mais rígidos (como emendas constitucionais) aos mais simples (como decretos executivos).

Já enquanto técnica, a pesquisa descritiva, quanto ao seu fim, descreve as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Compreende o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática e, em geral, assume a forma de levantamento (CERVO, BERVIAN, SILVA, 2007, p. 73).

Por sua vez, a técnica de pesquisa bibliográfica, quanto ao meio, possui o condão de, baseada em estudos já realizados ou teorias já elaboradas, explicar um determinado problema. É um meio para se compreender e analisar as contribuições publicadas no meio científico que versem sobre o tema ou as hipóteses testadas que, eventualmente, orbitem o objeto de estudo (CERVO, BERVIAN, SILVA, 2007, p. 72).

A pesquisa documental foi inevitavelmente adotada, uma vez que foram extraídas informações de documentos publicados em portais eletrônicos do meio científico, do meio legislativo, de canais políticos, entre outros. Mascarenhas (2018, p. 50) afirma que pesquisas dessa natureza são realizadas sobre fontes cujas publicações não contém nenhuma análise como a impulsionada pelo pesquisador. Os dados ficam disponíveis sem um estudo pormenorizado condizente com a aplicada pelo pesquisador ao seu objeto de estudo.

A respectiva análise do estudo também se traduz, quanto à abordagem, em qualitativa porque, mesmo utilizando de forma secundária dados matemáticos, não negligencia o potencial de subjetividade contido nas fontes consultadas. (CASARIN, H., CASARIN, S., 2012, p. 33).

Destaque-se que dados quantitativos coletados usados no estudo mesmo de forma secundária revelam-se importantes quando correlacionados para sustentar análises. Constituem-se em informações prontas disponíveis em livros, revistas, internet. Não são coletados pelo autor do trabalho, mas tais dados foram acessados quando o assunto referente ao seu objeto de estudo estava sendo estudado. Exemplo disso são os resultados de uma pesquisa realizada num determinado grupo de pescadores cujos dados estão disponíveis em uma publicação de jornal. Julgando-se que tal pesquisa seja interessante e relacionada com o trabalho em desenvolvimento, poderá ser utilizada, citando-se a fonte, que, no caso, é o jornal que a publicou. Os dados deste artigo de jornal são

considerados dados secundários (SILVA, 2003, p. 105).

## 2. INSTITUIÇÕES, MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E A DPU

### 2.1. Conceito de instituições, segundo North.

Um dos cerne do presente trabalho refere-se à terminologia do que significa instituição que, de modo geral, é o conjunto de regras que regem o comportamento individual e coletivo, dos quais decorrem os arranjos construídos entre os atores sociais para atender ou conciliar os seus interesses, seja para o funcionamento regular do Estado, seja para a convivência social pacífica e promoção do desenvolvimento econômico.

As instituições são consideradas, segundo Douglass North, como:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana. Em consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam políticos, sociais ou econômicos. A mudança institucional molda a forma como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para entender a mudança histórica<sup>3</sup>. (NORTH, 1990, p. 3, tradução livre)

Baseadas na interação humana, as instituições funcionam como uma espécie de guia por meio do qual as escolhas dos indivíduos são limitadas em benefício da harmonia coletiva.

Em sua origem, emergem pela oralidade sustentadas pelos costumes, as tradições e as convenções morais e sociais em meio ao grupo familiar, estendendo-se ao meio comunitário como mecanismo de inibição de comportamentos individuais destoantes. Com o avanço na formação das sociedades, contudo, e na formação dos Estados, essa oralidade precisou ser superada com regras escritas porque já não eram suficientes nem para o controle do comportamento individual nem para o das sociedades recém-formadas. Assim ocorreu o processo de transmutação em configuração não escrita (informal) para a escrita (formal). Emergiu a instauração de instituições formais, estabelecidas a partir de embates sociais, em estruturas escritas cuja vigência e aplicabilidade eram longas no decurso do tempo e do espaço, com contornos nítidos da sua criação e das mudanças

---

<sup>3</sup> Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change.

sofridas.

As restrições institucionais incluem tanto o que os indivíduos são proibidos de fazer e, às vezes, em que condições alguns indivíduos podem realizar determinadas atividades. Como definido aqui, eles são, portanto, o quadro dentro do qual a interação humana ocorre. Eles são perfeitamente análogos às regras do jogo em um esporte de equipe competitivo. Ou seja, eles consistem em regras escritas formais, bem como códigos de conduta tipicamente não escritos que sustentam e complementam regras formais, como não ferir deliberadamente um jogador-chave na equipe adversária. E como essa analogia implicaria, as regras e códigos informais às vezes são violados e a punição é decretada. Portanto, uma parte essencial do funcionamento das instituições é o custo da apuração de violações e a gravidade da punição.

Continuando a analogia esportiva, tomada em conjunto, as regras formais e informais e o tipo e eficácia da aplicação moldam todo o caráter do jogo. Algumas equipes são bem-sucedidas como consequência (e têm, portanto, a reputação de) constantemente violar regras e, assim, intimidar a equipe adversária. Se essa estratégia compensa, obviamente, depende da eficácia do monitoramento e da gravidade da punição. Às vezes, códigos de conduta – boa esportividade – restringem os jogadores, mesmo que eles possam se safar com violações bem-sucedidas<sup>4</sup>. (NORTH, 1990, p. 4, tradução livre)

Exemplificando o desenvolvimento econômico, North (1990, p. 118) sustenta que ele é um fenômeno eminentemente institucional, e o que o sucesso ou fracasso econômico das nações dependem da formação histórica de cada uma, conectada com o modo como as suas instituições foram criadas e como evoluíram.

As instituições fornecem a estrutura básica pela qual os seres humanos ao longo da história criaram ordem e tentaram reduzir a incerteza em troca. Juntamente com a tecnologia empregada, determinam os custos de transação e transformação e, conseqüentemente, a rentabilidade e a viabilidade do engajamento na atividade econômica. Eles conectam o passado com o presente e o futuro para que a história seja uma história em grande parte incremental da evolução institucional na qual o desempenho histórico das economias só pode ser entendido como parte de uma história sequencial. E eles são a chave para entender a inter-relação entre a política e a economia e as conseqüências dessa inter-relação para o crescimento

---

<sup>4</sup> Institutional constraints include both what individuals are prohibited from doing and, sometimes, under what conditions some individuals are permitted to undertake certain activities. As defined here, they therefore are the framework within which human interaction takes place. They are perfectly analogous to the rules of the game in a competitive team sport. That is, they consist of formal written rules as well as typically unwritten codes of conduct that underlie and supplement formal rules, such as not deliberately injuring a key player on the opposing team. And as this analogy would imply, the rules and informal codes are sometimes violated and punishment is enacted. Therefore, an essential part of the functioning of institutions is the costliness of ascertaining violations and the severity of punishment.

Continuing the sports analogy, taken together, the formal and informal rules and the type and effectiveness of enforcement shape the whole character of the game. Some teams are successful as a consequence of (and have therefore the reputation for) constantly violating rules and thereby intimidating the opposing team. Whether that strategy pays off obviously depends on the effectiveness of monitoring and the severity of punishment. Sometimes codes of conduct – good sportsmanship – constrain players, even though they could get away with successful violations.

econômico (ou estagnação e declínio)<sup>5</sup>. (NORTH, 1990, p. 118, tradução livre)

A par dessa teoria, outros autores concluíram que as instituições dependem de sua trajetória histórica (*path dependence*) de formação e agrupam, por um longo período de tempo, as interações de aceitação geral (conformação) da sociedade. Essa trajetória, com o passar dos anos, constitui-se em uma **matriz institucional** que engloba o rol de instituições criadas que influenciam as escolhas dos agentes em múltiplos contextos e garantem que elas sejam aplicadas e cumpridas (*enforcement*). (COSTA; 2019, p. 69-70; KINGDON, 1995, p.239).

A **dependência do caminho** é a chave para uma compreensão analítica das mudanças econômicas de longo prazo. [...] A dependência do caminho vem dos mecanismos de retorno crescente que reforçam a direção uma vez em um determinado caminho. As alterações no caminho vêm de consequências inesperadas de escolhas, efeitos externos e, por vezes, forças exógenas ao quadro analítico. A inversão de caminhos (da estagnação ao crescimento ou vice-versa) pode vir das fontes acima descritas de alteração de caminho, mas normalmente ocorrerá através de mudanças na política. [...] Fazer com que as breves histórias contrastantes que convençam ilustrações de dependência de caminhos implicariam um relato dos sistemas político, econômico e judicial de cada sociedade como uma teia de regras formais interconectadas e restrições informais que, juntas, constituíram a **matriz institucional** e levaram as economias por caminhos diferentes.<sup>6</sup> (NORTH, 1990, p. 112-113; 115, tradução livre) (grifo nosso)

A denominada matriz institucional carrega consigo os rumos decididos e materializados nas instituições, conectando o que é legado do passado com as instituições recentes e as antigas, ainda vigentes, e como horizonte para as futuras. Essa conexão é preservada por mecanismos criados no seio das próprias instituições aprovadas que visam a sua autoconservação (*lock in*), só sofrendo modificações em caso de disrupção

---

<sup>5</sup> Institutions provide the basic structure by which human beings throughout history have created order and attempted to reduce uncertainty in exchange. Together with the technology employed, they determine transaction and transformation costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity. They connect the past with the present and the future so that history is a largely incremental story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. And they are the key to understanding the interrelationship between the polity and the economy and the consequences of that interrelationship for economic growth (or stagnation and decline).

<sup>6</sup> Path dependence is the key to an analytical understanding of long-run economic change. [...] Path dependence comes from the increasing returns mechanisms that reinforce the direction once on a given path. Alterations in the path come from unanticipated consequences of choices, external effects, and sometimes forces exogenous to the analytical framework. Reversal of paths (from stagnation to growth or vice versa) may come from the above described sources of path alteration, but will typically occur through changes in the polity. [...] To make the contrasting brief stories convincing illustrations of path dependence would entail an account of the political, economic, and judicial systems of each society as a web of interconnected formal rules and informal constraints that together made up the institutional matrix and led the economies down different paths.

institucional. (COSTA; 2019, p. 69-70).

As instituições são, portanto, meios de garantir a estabilidade política, social e econômica e de manter o equilíbrio entre os tensionamentos dos atores sociais, equacionado os seus interesses antagônicos.

Destaque-se que, conforme North, é necessário estar alerta à distinção entre o conceito de instituição e o de organização.

Uma distinção crucial neste estudo é feita entre instituições e organizações. Assim como as instituições, as organizações fornecem uma estrutura para a interação humana. De fato, quando examinamos os custos que surgem como consequência do quadro institucional, vemos que eles são um resultado não só desse quadro, mas também das organizações que se desenvolveram em consequência desse quadro. Conceitualmente, o que deve ser claramente diferenciado são as regras dos jogadores. O objetivo das regras é definir a forma como o jogo é jogado. Mas o objetivo da equipe dentro desse conjunto de regras é ganhar o jogo – por uma combinação de habilidades, estratégia e coordenação; por meios justos e às vezes por meios sujos. Modelar as estratégias e as habilidades da equipe à medida que se desenvolve é um processo separado da modelagem da criação, evolução e consequências das regras. As organizações incluem órgãos políticos (partidos políticos, senado, câmara municipal, agência reguladora), órgãos econômicos (empresas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), entidades sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e entidades educacionais (escolas, universidades, centros de formação profissional). São grupos de indivíduos vinculados a algum propósito comum para alcançar objetivos. As organizações de modelagem estão analisando estruturas de governança, habilidades e como o aprendizado ao fazer determinará o sucesso da organização ao longo do tempo. Tanto o que as organizações surgem e como elas evoluem são fundamentalmente influenciadas pelo quadro institucional. Por sua vez, influenciam a forma como o quadro institucional evolui. Mas, como observado acima, a ênfase neste estudo está nas instituições que são as regras subjacentes do jogo e o foco nas organizações (e seus empreendedores) está principalmente em seu papel como agentes de mudança institucional; portanto, a ênfase é na interação entre instituições e organizações. As organizações são criadas com intenção proposital em consequência do conjunto de oportunidades resultantes do conjunto de constrangimentos existentes (tanto institucionais, bem como as tradicionais da teoria econômica) e, no curso das tentativas de alcançar seus objetivos, são um grande agente de mudança institucional. <sup>7</sup> (NORTH, 1990, p.4-5, tradução livre)

---

<sup>7</sup> A crucial distinction in this study is made between institutions and organizations. Like institutions, organizations provide a structure to human interaction. Indeed when we examine the costs that arise as a consequence of the institutional framework we see they are a result not only of that framework, but also of the organizations that have developed in consequence of that framework. Conceptually, what must be clearly differentiated are the rules from the players. The purpose of the rules is to define the way the game is played. But the objective of the team within that set of rules is to win the game – by a combination of skills, strategy, and coordination; by fair means and sometimes by foul means. Modeling the strategies and the skills of the team as it develops is a separate process from modeling the creation, evolution, and consequences of the rules. Organizations include political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers). They are groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives. Modeling organizations is analyzing governance structures, skills, and how learning by doing will determine the organization's success over time. Both what organizations come into existence and how they evolve are fundamentally influenced by the institutional framework. In turn they influence how the institutional

A partir disso, percebe-se que o conceito de instituição se relaciona diretamente com o estabelecimento de regras, ao passo que o de organização refere-se a entidades autônomas criadas por meio de uma instituição (decreto, por exemplo) vinculadas ao cumprimento, estabelecido em norma, de um objetivo (*enforcement*).

Todavia, assim como uma organização existe para cumprir um preceito normativo, ela também pode ser um agente incentivador de mudanças dos preceitos que lhe regem, assumindo, dessa forma, uma posição de ator social agindo em prol de seus interesses.

A par desses conceitos, a instituição que estabeleceu as bases da Defensoria Pública da União decorreu do processo de deliberação de parlamentares na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público durante a Assembleia Constituinte. Por meio dele enfrentou-se os antagonismos da época, reunindo os anseios da sociedade civil e das entidades representativas não governamentais.

Esse processo culminou com a Constituição Federal criando a DPU como parte das funções essenciais à justiça, cuja instituição está expressa no art. 134, já mencionado no corpo deste trabalho.

É a partir desse momento que, em pleno Estado Democrático de Direito, inicia-se a trajetória das instituições relacionadas à DPU, formando-se, assim, a sua matriz institucional, que corporifica os seus objetivos, competências, salvaguardas e limites de atuação e o reconhecimento da sua natureza como órgão (equivalente, no contexto deste estudo, à organização).

## **2.2. A Mudança institucional gradual: ambiguidade, agência e poder**

Conforme mencionado, as instituições, sob a ótica de North e de muitos outros autores, permanecem estáticas até que sofram uma modificação por meio de um rompimento abrupto que causasse a sua mudança.

Esse é o modelo clássico de mudança institucional (neoinstitucional), em que as principais correntes precursoras, como o institucionalismo histórico, o da escolha

---

framework evolves. But as noted above, the emphasis in this study is on the institutions that are the underlying rules of the game and the focus on organizations (and their entrepreneurs) is primarily on their role as agents of institutional change; therefore the emphasis is on the interaction between institutions and organizations. Organizations are created with purposive intent in consequence opportunity set resulting from the existing set of constraints (institutional ones as well as the traditional ones of economic theory) and in the course of attempts to accomplish their objectives are a major agent of institutional change.

racional e o sociológico avocavam a necessidade de eventos catastróficos para romper a estrutura das instituições vigentes.

Para alguns autores (BELL, 2011; MAHONEY; THELEN, 2010; SCHMIDT, 2008; THELEN, 2009) as perspectivas Histórica, Sociológica e da Escolha Racional do Novo Institucionalismo privilegiam um olhar dedicado **ao continuísmo e à reprodução das instituições**. Em outras palavras, o Novo Institucionalismo revela-se uma ótima ferramenta para explicar a reprodução e manutenção das instituições, mas falha ao dar pouca importância aos processos de mudança desencadeados pela força da agência. Desse ponto de vista, **observa-se a mudança ocorrendo preponderantemente de forma descontinuada, com períodos de estabilidade ocasionalmente perturbados por alguma força exógena que provoca uma onda de agência e escolha, seguida novamente por outro período de cômoda estabilidade** – trajetórias históricas como legados desses momentos críticos (o Modelo de Equilíbrio Pontuado de Mudança). (GOMES e VIEIRA, 2014, p. 680)

No entanto, James Mahoney e Kathleen Thelen propagaram a teoria da mudança institucional gradual, cuja tese esposada é a de que mesmo em momentos de aparente estabilidade, em que as instituições parecem estáticas, ocorrem processos imperceptíveis de adaptação e evolução incrementais. (MAHONEY; THELEN, 2010, p. xi)

Isso porque, segundo os autores, independente dos períodos de estabilidade, acontecimentos ocorrem que impactam na estrutura das instituições de modo discreto e quase imperceptíveis se comparados a uma disrupção.

Nessa obra Kathleen Thelen forneceu uma crítica à teoria do equilíbrio interrompido, que é a maneira mais comum de ver a mudança de acordo com dois dos mais proeminentes institucionalismos: o histórico e o da escolha racional. **Opondo-se à ideia de que as instituições só mudam em breves momentos de intensa transformação – quase sempre produto de algum choque exógeno e, em seguida, entram em longos períodos de reprodução e inércia –, a autora propôs que a mudança institucional muitas vezes é um processo gradual e contínuo**. Através da análise das instituições dedicadas à formação profissional na Alemanha, ele mostrou que os períodos aparentes de reprodução e continuidade podem ser sim de adaptação e evolução por meio de pequenas mudanças resultantes de reconfigurações nas coalizões que sustentam essas instituições.<sup>8</sup> (GÓMEZ, 2014, p. 205, grifo nosso)(tradução livre)

---

<sup>8</sup> En aquella obra Kathleen Thelen aportó una crítica a la teoría del equilibrio interrumpido, que es la forma más común de ver el cambio según dos de los institucionalismos más prominentes: el histórico y el de la elección racional. **Oponiéndose a la idea de que las instituciones únicamente cambian en momentos breves de intensa transformación – casi siempre producto de algún shock exógeno, para luego entrar en largos periodos de reproducción e inercia–, la autora propuso que el cambio institucional muchas veces es un proceso gradual y continuo**. Mediante el análisis de las instituciones dedicadas al entrenamiento vocacional en Alemania, mostró que los aparentes períodos de reproducción y continuidad pueden ser más bien de adaptación y evolución a través de pequeños cambios producto de reconfiguraciones en las coaliciones que sostienen a dichas instituciones.



Os autores defendem que a mudança gradual, mesmo sendo quase imperceptível, pode produzir ao longo do tempo mudanças institucionais radicalmente opostas à sua concepção originária e de envergadura significativa, ainda que sem uma ruptura catastrófica, conforme exemplificado a seguir:

No início do século XIX, a adesão era hereditária e a câmara estava totalmente institucionalizada no centro da política britânica. **Quem diria que essa assembleia profundamente antidemocrática de aristocratas sobreviveria à transição para a democracia?** Não o Partido Trabalhista primitivo, que foi fundado em 1900 e compreensivelmente comprometido para a eliminação de uma câmara da qual seus eleitores foram, mais ou menos por definição, excluídos. No entanto, os trabalhistas não desmantelaram a Câmara dos Lordes – apesar das recorrentes oportunidades de fazê-lo durante o século XX. Em vez disso, a instituição foi reformada ao longo do tempo em uma série de movimentos mais medidos que, sucessivamente: circunscreveu seus poderes (especialmente em 1911 por um governo do Partido Liberal), alterou sua composição (especialmente em 1958 sob um governo conservador, com a adição de pariatos de vida), e tornou-o menos desordenado e – aos olhos de alguns – mais legítimo (em 2000 sob um governo trabalhista, reduzindo drasticamente o número de pares hereditários). **Os efeitos cumulativos dessas mudanças permitiram que a câmara não apenas sobrevivesse, mas se posicionasse como um ator significativo na defesa das liberdades civis na Grã-Bretanha** (*The Economist*, 11 de fevereiro de 2006, 51). **Trata-se de uma mudança e tanto – do bastião antidemocrático dos interesses tradicionais para o defensor dos direitos individuais – e ilustra que mudanças incrementais muitas vezes se somam a transformações fundamentais.** <sup>9</sup>. (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 2, grifo nosso) (tradução livre)

Mahoney e Thelem afirmam que o tripé sobre o qual se sustenta a teoria da mudança institucional gradual são a ambiguidade contida nas instituições, a agência representada pelo embate dos atores sociais aproveitando as janelas de oportunidades das agendas e o poder, onde cada ator aplica o seu nível de prestígio político ou influência em prol dos seus interesses.

A ambiguidade como uma das bases do tripé refere-se às questões relacionadas à

---

<sup>9</sup> By the early nineteenth century, membership was hereditary and the chamber was fully institutionalized at the center of British politics. **Who would have thought that this deeply undemocratic assembly of aristocrats would survive the transition to democracy?** Not the early Labour Party, which was founded in 1900 and understandably committed to the elimination of a chamber from which its constituents were, more or less by definition, excluded. Yet Labour did not dismantle the House of Lords – despite recurring opportunities to do so during the twentieth century. Instead, the institution was reformed over time in a series of more measured moves that, successively: circumscribed its powers (especially in 1911 by a Liberal Party government), altered its composition (especially in 1958 under a Conservative government, with the addition of life peerages), and rendered it less unwieldy and – in the eyes of some – more legitimate (in 2000 under a Labour government, by reducing dramatically the number of hereditary peers). **The cumulative effects of these changes have allowed the chamber not just to survive but to position itself as a significant player in, of all things, the defense of civil liberties in Britain** (*The Economist*, February 11, 2006, 51). This is quite a change – from undemocratic bastion of traditional interests to champion of individual rights – **and it illustrates that incremental shifts often add up to fundamental transformations.**

conformidade. Instituições com imprecisões, com sentido muito amplo, com linguagem ininteligível dão margem à ocorrência de interpretações diferentes, de reabertura para conduções tendenciosas.

A agência são os atores sociais, individuais ou múltiplos, que ora digladiam-se, ora se conciliam na arena política para impulsionar ou retardar as transformações sob atuação exógena ou endógena.

O poder, por fim, é o atributo em que o ator social demanda elementos de veto para a mudança da instituição, seja recrutando alterações dela, seja obstruindo os seus avanços.

**Se as instituições que geram feedback positivo não necessariamente se reproduzem de forma pacífica e automática, o que pode ser dito de instituições redistributivas que, por definição, geram conflito entre agentes desfavorecidos e favorecidos?** O sistema de seguridade social americano é visto por Alan Jacobs como um caso de uma instituição programática: uma em cujo desenho as alternativas de mudança para o futuro são intencionalmente limitadas. As instituições programáticas são quase sempre, por razões óbvias, instituições redistributivas que geram descontentamento significativo. **A tese propõe que a sobrevivência e o sucesso das instituições de seguridade social na América do Norte basearam-se, a longo prazo, em uma mudança gradual e constante derivada da interação conflituosa entre três tipos de atores: ativistas fiscais conservadores, expansionistas de esquerda e conservadores ortodoxos de direita.** Além do acima, **nota-se que a vulnerabilidade à mudança que esse sistema tem mostrado não deve ser atribuída à miopia ou à falta de capacidade daqueles que, no novo acordo, o fundaram.** Em vez disso, os atores devem ser considerados para enfrentar restrições, como a **necessidade de construir coalizões.** Portanto, **a nova instituição é produto de um compromisso e não de um design ideal;** é o fator de urgência, como ingrediente-chave, segundo o autor, da análise da criação e mudança institucional.<sup>10</sup> (GÓMEZ, 2014, p. 208, grifo nosso, tradução livre)

O tripé aludido (ambiguidade, agência e poder) na teoria é a base para o estudo realizado neste trabalho sob a ótica da compreensão das mudanças institucionais graduais

---

<sup>10</sup> **Si las instituciones que generan una retroalimentación positiva no necesariamente se reproducen pacífica y automáticamente, ¿qué se puede decir de instituciones redistributivas que por definición generan conflicto entre los agentes en desventaja y los favorecidos?** El sistema de seguridad social norteamericano es visto por Alan Jacobs como un caso de institución programática: aquella en cuyo diseño se limitan intencionalmente las alternativas de cambio hacia el futuro. Las instituciones programáticas son casi siempre, por razones obvias, instituciones redistributivas que generan un descontento importante. **Se propone la tesis de que la sobrevivencia y el éxito de las instituciones de seguridad social en Norteamérica se basaron, en el largo plazo, en un cambio gradual y constante derivado de la interacción conflictiva entre tres tipos de actores: conservadores activistas fiscales, expansionistas de izquierda y ortodoxos conservadores de la derecha.** Sumado a lo anterior, **se hace notar que la vulnerabilidad hacia el cambio que dicho sistema ha mostrado no debe ser atribuida a la miopía o falta de capacidad de quienes, en el new deal, lo fundaron.** Más bien, se debe considerar que los actores enfrentan restricciones, como **la necesidad de establecer coaliciones. Por lo cual, la nueva institución es producto de un compromiso y no de un diseño óptimo;** es el factor de la urgencia, como ingrediente clave, según el autor, del análisis de la creación y cambio institucional

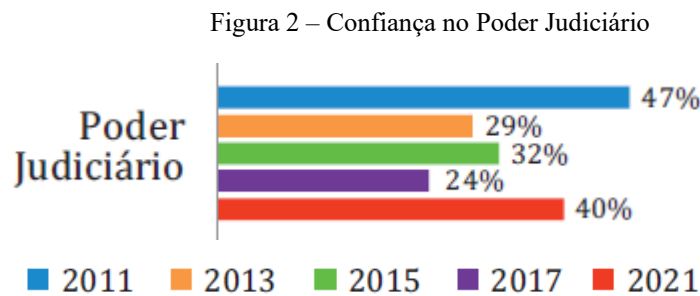
ocorridas na DPU. Por meio deles será possível identificar, a partir da matriz institucional levantada, as ambiguidades presentes nas instituições, perceber os atores envolvidos e o nível de poder aplicado para a realização de suas modificações.

A partir dessa análise, identificadas as mudanças institucionais graduais, será possível emitir opinião acerca dos avanços e retrocessos para o funcionamento da DPU como entidade democrática de sustentação do acesso à justiça.

### 2.3. A DPU no sistema de Justiça: necessária?

Recentemente em 2021, foram publicados os resultados do ICJBrasil 2021, o Índice de Confiança na Justiça brasileira, evidenciando o sentimento da população em relação ao Judiciário brasileiro.

Na Figura 2, a seguir, observa-se a evolução do grau de confiança no Poder Judiciário na comparação entre anos ímpares.



Fonte: Relatório ICJBrasil 2021, p. 13.

É possível extrair do gráfico que o grau de confiança no Poder Judiciário é sempre menos da metade da amostra entrevistada, cuja oscilação é irrelevante, demonstrando que a Justiça não dispõe de alta credibilidade junto à população.

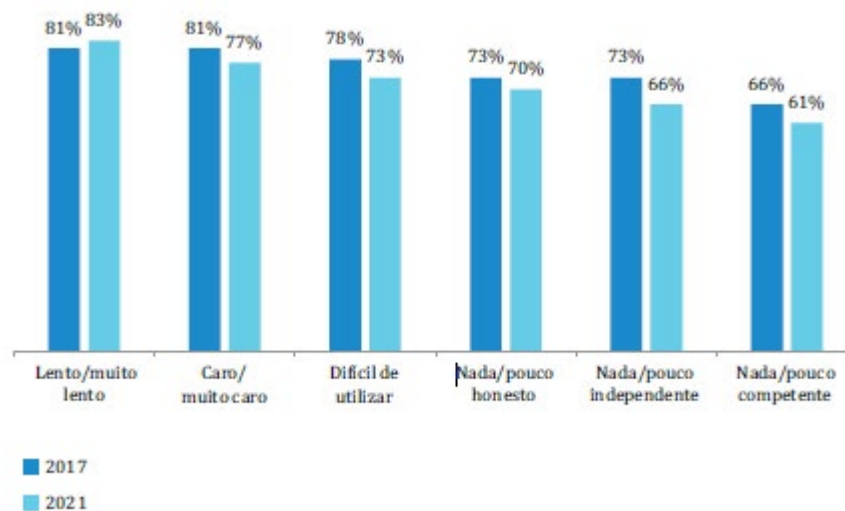
As razões por trás desse grau de confiança baixo são graficamente descritos na Figura 3, dentre as quais se cita: a difícil utilização do Judiciário, o custo elevado de litigar em juízo, a lentidão até prolatar-se a sentença, e a desconfiança de parcialidade na prestação jurisdicional.

A principal dimensão que afeta a confiança no Judiciário é a morosidade na prestação jurisdicional. No período analisado, 83% dos entrevistados responderam que o Judiciário resolve os casos de forma lenta ou muito lenta. O custo para acessar a Justiça também foi mencionado por 77% dos entrevistados, e **73% dos entrevistados declararam que é difícil ou muito difícil utilizar a Justiça.** (RAMOS et al, 2021, p. 14, grifo nosso).

Sucede que há inúmeros óbices que dificultam, senão efetivamente impedem, o livre acesso do cidadão à “ordem jurídica justa” [...] A duração do processo, as formas de tutela jurisdicional dos direitos, as questões sociais, culturais e psicológicas são apenas exemplos de fatores que representam verdadeiro empecilho para que ao cidadão se reconheça a garantia do acesso à justiça. Também o custo do processo é, nesse sentido, um obstáculo sério, que cotidianamente impede o acesso à ordem jurídica, na medida em que segrega aqueles que não tem recursos financeiros suficientes para arcar com os custos de um processo judicial, tampouco têm como contratar profissional habilitado a postular em juízo, em seu nome. (CANOTILHO et al, 2013, p. 5380)

Quanto maior o intervalo de tempo entre o facto e a aplicação do direito pelos tribunais, menor é a confiança na justiça da decisão. Por outro lado, a demora, ao prolongar a ansiedade e a incerteza nas partes, abala a confiança que estas têm nos tribunais como meio de resolução de seus conflitos. O prolongamento excessivos dos casos afecta o quotidiano das pessoas envolvidas, uma vez que estas não podem pôr o conflito/problema para trás e seguir com as suas vidas. Para além disso, a demora implica prejuízos reais para os intervenientes, quando, por exemplo, os arguidos são mantidos presos mais tempo que o necessário ou quando as vítimas e testemunhas dos crimes têm que esperar muito tempo para verem o caso resolvido, entre outros. (SANTOS, 2014, p. 606)

Figura 3 - Avaliação do Poder Judiciário



Fonte: Relatório ICJBrasil 2021, p. 14.

Outros aspectos destacados no relatório ICJBrasil 2021 que comprometem a confiança no Judiciário são desconfianças sobre a competência, a honestidade e a independência dele.

Em 2021, 70% dos entrevistados consideraram o Poder Judiciário nada ou pouco honesto, ou seja, a maioria da população entendeu que essa instituição tem **baixa capacidade para resistir a subornos**. Além disso, 61% dos respondentes consideraram que o Judiciário é **nada ou pouco competente para solucionar os casos**; e 66% acreditam que o Judiciário é **nada ou pouco independente em**

**relação à influência dos outros Poderes do Estado.** (RAMOS et al, 2021, p. 14, grifo nosso).

Segundo Gallassi (2013, p. 240), “paira no seio social o aspecto de que a justiça só existe para os poderosos, no sentido de que só aquele que detém recursos financeiros conseguem chegar ao Poder Judiciário para reivindicar seus direitos”.

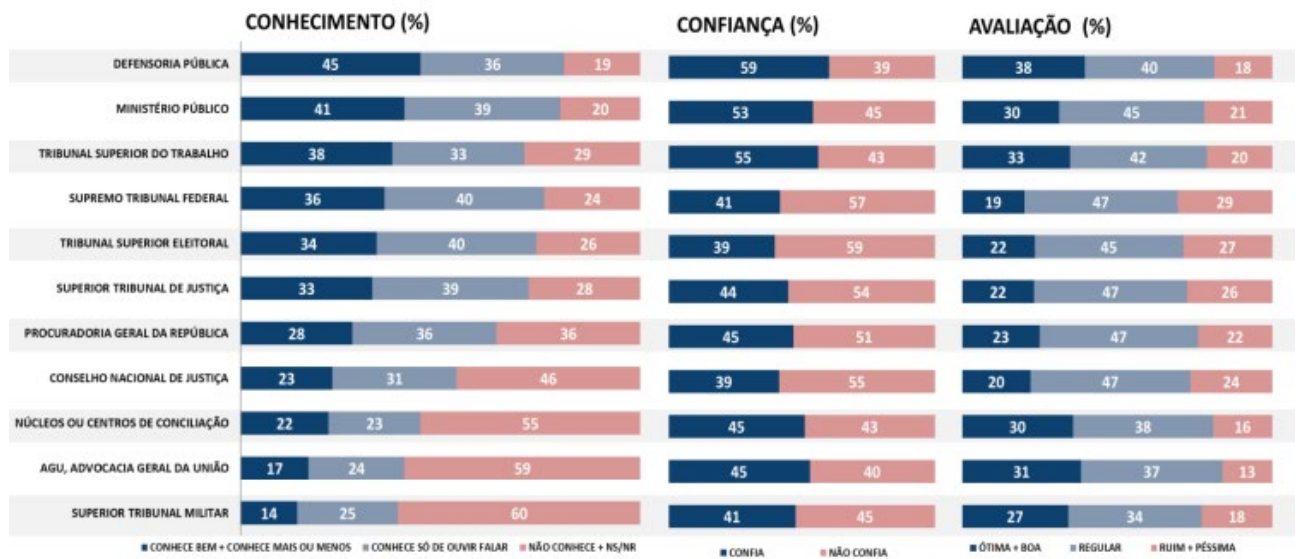
Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Datafolha, em 2017, abrangendo 194 municípios brasileiros, revelou que 92% dos brasileiros adultos acreditam que a justiça brasileira não age igualmente com todos, privilegiando os ricos em detrimento dos pobres. (Datafolha, 2017, p. 53-61)

Gallassi (2013, p. 240) descreve a sensação contínua de vulnerabilidade da população mais carente que fica ao alvedrio da própria sorte para ter acesso à justiça ou, quando mais, consegue o benefício de um advogado dativo que o represente gratuitamente na Justiça.

Essa visão errônea de justiça é causada pela própria ineficiência do Estado. A desconfiança que a sociedade tem se torna cada vez mais realçada em função do número de pessoas que necessitam do Poder Judiciário e se decepciona por não conseguir ao menos ter seu problema analisado por um órgão independente capaz de assegurar-lhe uma análise justa e imparcial. Vive-se numa sociedade **onde uma pequena parcela bem estruturada financeiramente é capaz de contratar bons advogados e lutarem pelos seus direitos, enquanto a outra parcela fica à mercê da sorte.** Por incrível que se possam imaginar, **em pleno século XXI, pessoas não sabem de seus direitos, não conseguem orientação a respeito dos mesmos e muito menos lutarem por eles.** (GALLASSI, 2013, posição 245)

A DPU, por sua vez, nesse contexto da justiça, conquistou o grau de confiança da população em mais de 50%. É a entidade mais conhecida com o percentual agregado (45% conhece bem ou mais ou menos e 36% conhece só de ouvir falar) de mais de 80% e é a com avaliação também agrupada (38% ótima ou boa e 40% regular) quando comparada com as demais entidades que atuam junto ao Judiciário.

Figura 4 - Avaliação dos Órgãos do Sistema de Justiça - 2019 (%)



Fonte: Relatório Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, p. 94. <sup>11</sup>

Em um cenário de descrédito do Poder Judiciário, a Defensoria Pública da União ajuda a melhorar a confiança e desempenha seu papel de acreditação na Justiça brasileira.

Outro destaque inevitável a ser dado ao posicionamento da Defensoria em relação ao sistema do Judiciário é a sua aproximação e alcance cada vez mais próximo da população mais vulnerável e das minorias, assim como o exercício da assistência jurídica em sede de tutela coletiva. Seu papel tem incorporado outras hipossuficiências, além da financeira.

Nesse contexto se insere não apenas a preocupação com a tutela dos direitos e interesses das pessoas economicamente necessitadas, mas das pessoas como um todo, em especial aquelas que apresentam algum tipo de vulnerabilidade ou hipossuficiência social: usuários de serviços públicos, idosos, deficientes físicos, eleitores, consumidores, os ausentes, dentre outros, independentemente de sua situação econômica. (TAVARES, 2013, p. 47-48)

Essa atuação mais ampla gera satisfação aos usuários que sempre estiveram desamparados e articula os movimentos sociais múltiplos com o órgão cujo sentido constitucional é o de garantir a defesa dos direitos fundamentais e individuais. Contudo, por outro lado, há que se registrar que causa incômodo dentro do sistema de justiça, porque agora vozes marginalizadas deixaram de ser relegadas e passaram a ser ouvidas e a ter sua dignidade respeitada.

<sup>11</sup> [https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO\\_DA\\_IMAGEM\\_DO\\_JUDICIARIO\\_BRASILEIRO\\_COMPLETO.pdf](https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_DO_JUDICIARIO_BRASILEIRO_COMPLETO.pdf)

## 2.4. Marcos de mudanças institucionais

O marco inaugural da assistência jurídica integral e gratuita prestada pela Defensoria Pública da União, junto com as DPEs e DPDF, ocorreu na Constituinte, arena fundamental das deliberações sobre a sua inserção expressa no ordenamento brasileiro com status constitucional.

A instauração da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com a criação da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, trouxe tais anseios sufocados à tona.

Em que pese o longo período de regime político de exceção, de fragilidade das instituições democráticas, que se prolongou pela segunda metade da década dos sessenta até meados dos anos 80, quando ocorreu a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, esse tempo revelou-se extremamente fecundo no que se refere à gestação do modelo institucional de prestação do serviço de Assistência Judiciária e Jurídica de um modo geral, atualmente em vigor no país. Foi um processo lento de amadurecimento institucional, em que se destaca a ocorrência de inúmeros congressos e seminários<sup>484</sup> de estudos onde foram se consolidando as ideias e diretrizes gerais que, ao final, vieram a se firmar no texto constitucional de 1988. (ALVES, 2005, p. 287-288)

Assim, em 1988, foi promulgada a Constituição da República cujo art. 134, no capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, dispunha: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”. (TAVARES, 2013, p. 56).

A Lei complementar n.º 80/1994, que se constituiu como a lei orgânica nacional da Defensoria Pública, foi o marco institucional seguinte, cumprindo-se a ordem constitucional de que a organização da Defensoria Pública seria fixada por lei complementar. Por meio dela a Defensoria Pública da União foi institucionalizada sistematicamente como órgão com a confirmação do seu papel democrático, definindo a sua forma de atuação e reafirmando os seus princípios institucionais (§ 4º do art. 134).

Com a CF/88, a DPU nasceu como parte essencial e integrante do sistema de justiça com seção própria, porém com a LC n.º 80/94 é que se firmaram as prerrogativas funcionais dos defensores públicos, como os da inamovibilidade e o da independência funcional para o exercício efetivo da proteção do direito do hipossuficiente, em pé de igualdade com outras carreiras jurídicas do sistema de justiça.

Em 1995, a Medida Provisória (MPV) n.º 930/1995 – convertida na Lei nº 9.020 – implantou, em caráter emergencial, a Defensoria Pública da União, estabelecendo as

formas de nomeação do Defensor Público-Geral e do Subdefensor Público-Geral, a forma de repasse de recursos (antes destinados aos advogados de ofício) do Superior Tribunal Militar para o Ministério da Justiça processar a folha, a aprovação de setenta (70) cargos de Defensor de 2ª categoria para provimento no Quadro Permanente de Pessoal da DPU e a concessão de poder de requisição para o Defensor Público-Geral captar servidores de outros órgãos da Administração Federal sem, a princípio, arcar com o ônus de pagamento da remuneração.

Em 2001, realizou-se o primeiro concurso público da carreira (Edital n.º 10/2001 – DPU, de 16/10/2001) para o provimento de defensores de 2ª categoria, considerado importante na munção de novos defensores para dar efetividade ao atendimento da população carente.

A Lei n.º 11.448, de 15 de janeiro de 2007, legitimou a DPU à propositura de ação civil pública ao encontro do texto constitucional de amplitude da prestação de assistência jurídica, equiparando-a com o Ministério Público.

A Lei complementar n.º 132, de 7 de outubro de 2009, trouxe um conteúdo mais abrangente às Defensorias, ampliando as competências, aumentando a abrangência de atuação, reforçando as prerrogativas, ocasionando um impacto considerável no status quo da atuação delas.

Apenas em 2013 foi concedida a autonomia funcional e administrativa para a DPU por meio da EC n.º 74/2013, marco importantíssimo para os rumos do Órgão, depois de nove (9) anos da concessão dessa autonomia às Defensorias Públicas Estaduais, por meio da Emenda Constitucional n.º 45/2004.

Nova Emenda Constitucional de n.º 80, em 2014, acrescenta Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinando o aprimoramento da cobertura defensorial, com o aumento da quantidade de Defensores em uma unidade jurisdicional proporcionalmente à demanda do local pelo serviço de defesa e à respectiva população. Além disso, estabeleceu que a DPU providenciasse cobertura integral de defensores em todas as unidades jurisdicionadas em um prazo máximo de oito (8) anos, vincendo em 2022, permitindo-se que, dentro desse prazo, as lotações de novos defensores fossem realizadas respeitando-se a prioridade para o provimento em regiões mais populosas e com maiores índices de exclusão social.

Um outro marco institucional é o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.296 MC/DF ajuizada pela Presidência da República, em sede liminar, no Supremo Tribunal Federal (STF) em razão da Emenda



Constitucional n.º 74/2013, que acrescentou ao art. 134 da Constituição Federal o § 3º, estendendo às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal o disposto no § 2º, que assegura a autonomia funcional e administrativa, assim como a iniciativa de proposta orçamentária, como já ocorria com as Defensorias Públicas Estaduais.

O Poder Executivo alegava a usurpação da prerrogativa de reserva de iniciativa do Presidente da República para deflagração do processo legislativo referente ao regime jurídico dos servidores públicos federais. Compreendia o vício de iniciativa de proposição legislativa e de violação de cláusula pétrea da separação dos Poderes. Com o julgamento favorável pela constitucionalidade do § 3º do art. 134 da CF foi assentada um solução definitiva sobre a discussão, não restando mais brechas de interpretação sobre a concessão da autonomia à DPU.

Em 2016 ocorre a edição da EC n.º 95/2014, que alterava as disposições constitucionais transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal com duração de vinte (20) anos, e no qual são estabelecidos os limites individualizados de despesas primárias para cada órgão ou entidade federativa, alcançando a DPU no inciso V do art. 107, combinado com o art. 109 e respectivos dispositivos, com expressas vedações ao aumento de despesas.

Foi aprovada no âmbito da DPU, pelo seu Conselho Superior, a Resolução CSDPU n.º 127/2016<sup>12</sup> cujo objetivo foi regulamentar a tutela coletiva de direitos, amplificando o alcance da atuação dos seus defensores em todo o território nacional, *in verbis*:

Art. 1º A tutela de direitos e interesses comuns a grupos integrados potencialmente por indivíduos vulneráveis se dará prioritariamente de forma coletiva.

Art. 2º Na tutela coletiva, primar-se-á pela solução extrajudicial de litígios, mediante a utilização de todas as formas e instrumentos legais disponíveis.

Art. 3º Verificando-se a inviabilidade da solução extrajudicial da controvérsia, poderá a Defensoria Pública da União promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar indivíduos vulneráveis integrantes do grupo.

Em 2019, a DPU se deparou com o risco iminente de suspender o atendimento em 43 unidades em todo o país, o que correspondia a cerca de 60% das unidades, em razão da iminente devolução de aproximadamente 828 servidores federais que estavam

---

<sup>12</sup><https://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/30844-resolucao-n-127-de-06-de-abril-2016-regulamenta-a-tutela-coletiva-de-direitos-e-interesses-pela-defensoria-publica-da-uniao>

cedidos por outros órgãos com base no art. 4º da supracitada Lei n.º 9.020/1995, isto é, no poder de requisição disposta ao Defensor Público-Geral da União. A seguir, sobreveio a aprovação da Medida Provisória n.º 888/19 que, após reuniões com a Casa Civil/PR e o Ministério do Planejamento e Orçamento, foi convertida na Lei n.º 13.915/2019, que dispõe atualmente sobre o funcionamento das requisições de pessoal especialmente para a DPU, enquanto ela não possuir quadro próprio funcional.

O Quadro 1, abaixo, reúne, de forma visual e cronológica, os marcos institucionais da DPU e representam a sua trajetória histórico-normativa ao longo dos decênios, desvelando que o processo de mudança institucional é gradual de fato, mas sem ser estático. Por sua vez, o Apêndice A é um detalhamento mais aprofundado do rol de instituições que orbitam em torno da existência e da atuação da DPU.

[...] configura a Matriz institucional integral da organização, aqui proposta, reunindo as instituições estabelecidas, independentes das fontes exógenas ou endógenas, decodificando relações interorganizacionais cuja evidência ao longo do processo restam mais claras diante das repercussões que geram na evolução ou no retrocesso de algum fator de atuação da DPU. (SILVA, 2022, p. 88)

Quadro 1 - Matriz Institucional simplificada da DPU (1980-2019)

<b>Ano</b>	<b>Marcos de Mudança</b>
<b>1988</b>	A Constituição Federal cria a DPU
<b>1994</b>	Edição da LC n.º 80/1994 que dispõe sobre as normas gerais de organização da DPU, das DPEs e DPDF.
<b>1995</b>	Implantação efetiva, em caráter emergencial e provisório, pela Lei n.º 9.020/1995 a partir da conversão da MP n.º 930/1995.
<b>2001</b>	Primeiro concurso público para Defensor público da União: EDITAL N.º 10/2001 – DPU, de 16/10/2001
<b>2007</b>	Edição da Lei n.º 11.448/2007, conferindo definitivamente legitimidade à DPU para a propositura de ação civil pública
<b>2009</b>	Edição da LC n.º 132/2009 alterou os dispositivos da Lei Complementar n.º 80/1994 e da Lei n.º 1.060/50, ampliando as funções institucionais da DPU
<b>2013</b>	Promulgação da EC n.º 74/2013: A DPU passa a ter autonomia funcional e administrativa, nove (9) anos depois das DPEs.
<b>2014</b>	Promulgação da EC n.º 80/2014: Prazo de 8 anos para que todas as unidades jurisdicionais tenham defensores; legitimidade para atuar em demandas de tutela coletiva
<b>2016</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.296: O STF nega provimento à medida cautelar e mantém a autonomia funcional e administrativa da DPU e DPDF, além de garantir a elas a iniciativa de lei para apresentar proposta orçamentária
<b>2016</b>	Promulgação da EC n.º 95/2014: Novo regime fiscal - teto de gastos
<b>2016</b>	Resolução n.º 127/2016: Estabelece as normas de atuação em Direito Humanos e Tutela Coletiva
<b>2018</b>	Edição da Medida Provisória n.º 888/19 convertida na Lei n.º 13.915/2019: permissão da permanência de 819 servidores requisitados até 2027
<b>2019</b>	Resolução n.º 154/2019: institui o Novo regimento interno da Defensoria Pública-Geral da União

Fonte: (SILVA, 2022, p. 89)

## 2.5. Análise empírica das principais mudanças institucionais da DPU

Os resultados obtidos a partir do trabalho realizado basearam-se nos marcos institucionais da Defensoria Pública da União, na sua trajetória histórico-normativa como meio de observar como as instituições vigoraram e quais prevaleceram no percurso percorrido até 2019 desde a sua criação. Nesse sentido a matriz institucional simplificada, citada por North, permitiu acompanhar o *pari passu* das transformações ocorridas.

Segundo a teoria institucional clássica, as instituições apresentam um período de estabilidade com rupturas que as desconstroem, substituindo-as por novas. Seguindo essa linha de raciocínio a DPU não passou por esse processo originado em uma disrupção porque o seu nascimento se deu no momento crucial de ruptura da saída definitiva de um Estado Ditatorial para um Estado de Direito. Ela já nasceu com o Estado Democrático e é concebida exatamente para propiciar que ele materialize o amplo acesso à justiça a todos.

Contudo, resgatando-se North, ao se observar o ano de 2016, a aprovação da EC n.º 95/2014 pode ter sido um evento de ruptura em que o percurso da DPU evoluía, porém foi restringido pela dinâmica do Novo Regime Fiscal, rompendo claramente com os avanços conquistados, cujo êxito abria caminhos para a captação maior de recursos e de ampliação dos serviços de assistência jurídica. A vedação legal (*enforcement*) para o aumento de despesas acima do teto com fixação dos limites foi um claro mecanismo de autoconservação (*lock in*) da própria norma, garantindo o equacionamento das tensões causadas pela carência de recursos para os órgãos e para a sociedade sob o discurso de austeridade fiscal.

Ressalte-se que as mudanças institucionais da DPU não são estáticas no tempo. Mesmo sem rupturas, novas instituições foram sendo incorporadas ao seu rol de normas, encorpando as suas atribuições e ampliando a abrangência da sua atuação. Na matriz institucional integral da DPU (Apêndice A), com o detalhamento do universo onde orbitam as suas normas, é possível atestar que há instituições criadas e modificadas de forma imperceptível seja aos atores sociais seja ao público-alvo da organização, comumente na forma de decretos do Ministério da Justiça, quando a DPU era hierarquicamente subordinada a ele, e no âmbito das resoluções aprovadas pelo Conselho Superior da Defensoria.

Atente-se, nesse quesito, que a imperceptibilidade, em sua maioria, correspondeu a fatores de pressão endógenas surgidos no interior da organização. Por outro lado, as

principais instituições com maior grau de repercussões surgiram de fatores de pressão exógenas, logo, de entidades fora da Defensoria, advindo do Congresso Nacional, do Poder Executivo ou da sociedade civil como, por exemplo, os movimentos sociais e os grupos vulneráveis.

A partir disso, retoma-se a teoria da mudança institucional gradual, de Mahoney e Thelen, que, embora não adotada integralmente e na sua profundidade neste trabalho, serviu ao propósito de identificar as escolhas institucionais da DPU.

Convém, antes de se debruçar sobre a correspondência dos aspectos conceituais dessa teoria à experiência aplicada, recordar que na base dela pode ocorrer uma mudança radical, mesmo que silenciosa. Deduz-se que pode se aplicar a esse caso a edição da EC n.º 132/2009, que alterou significativamente os dispositivos da Lei Complementar n.º 80/1994 e da Lei n.º 1.060/50, e a edição da EC n.º 74/2013, que tornou a DPU um órgão com autonomia funcional e administrativa.

No primeiro caso, após longos vinte anos desde a Carta Magna, a mudança do texto para o aumento da envergadura do órgão coincidiu com o amadurecimento organizacional desde a sua existência, de forma radical mas sem grande alardeio. No segundo caso, a mudança precisou de vinte e cinco anos até que se consolidasse no meio parlamentar e nas arenas políticas para a sua aprovação. Radical porque a autonomia garante o funcionamento independente sem subordinação a outro órgão e sem dependência para o recebimento e gestão dos recursos em prol da melhor assistência jurídica ao cidadão. Instituições que gradualmente e silenciosamente se incorporaram ao rol de normas vinculadas à DPU.

Mahoney e Thelen articulam as mudanças institucionais em uma fase preliminar apoiada em um tripé: a ambiguidade contida nas instituições, a motivação e engajamento dos atores sociais para formulá-las e o poder exercido para recrutar ou obstruir a sua aprovação. Nesse aspecto, para melhor compreensão da análise optou-se por um quadro analítico que consiga reunir o tripé identificado nas instituições da Defensoria, elucidando-se como a teoria aludida poderia ser aplicada no entendimento da realidade.

Quadro 2 - Aplicação do Tripé da Teoria da mudança institucional

Instituição	Ambiguidade	Engajamento dos Atores sociais	Poder
LC n.º 80/1994	A lei que se constituiu como a lei orgânica nacional das Defensorias, muito embora já trouxesse na sua concepção originária temas que tratavam da autonomia administrativa e funcional, o englobamento de temas como meio ambiente, proteção de direito difusos e coletivos, prerrogativas funcionais e institucionais, na arena política os temas foram minorados em sua importância.	O Poder Executivo garantiu o veto aos dispositivos da lei e o Congresso Nacional manteve o veto desfavoravelmente à DPU.	Poder de deliberar, aprovar, rejeitar e vetar.
Lei n.º 9.020/1995	O poder de requisição da DPU sempre foi tema amplamente discutido no âmbito dos Órgãos cedentes cuja aplicabilidade (enforcement) não era automática já que é expressamente irrecusável. Contudo, ao longo do tempo, o poder que foi medida concedida de forma provisória, dado que se esperava condições adequadas para criar a carreira de servidores, tornou-se permanente perdurando até o momento atual. A inteligibilidade do dispositivo sempre foi expressa o que não permitiria outras interpretações, o que na prática não ocorreu.	Órgãos cedentes tinham interesse em boicotar o instituto para não ter que ceder os servidores com ônus financeiro ainda. O Poder Executivo, por sua vez, relegou à própria DPU a tarefa de captar orçamento para prover a sua carreira.	Embora sem poder legal para vedar as requisições, os Órgãos com estruturas mais consolidadas e estruturadas impunham o prejuízo à Defensoria de, como Órgão jovem e sem ter a quem recorrer, usar dos seus recursos disponíveis para que o instituto da requisição não se tornasse letra morta.
Lei n.º 11.448/2007	Evidenciou a ambiguidade na discussão do alcance da tutela dos direitos coletivos pela DPU com a possibilidade de extensão da sua atuação processual, como legitimada ativa, em defesa dos direitos difusos.	A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou a ADI n.º 3943/DF para ver declarada a inconstitucionalidade desta lei, alegando vício material em que a DPU não poderia atuar na defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos [pois a sua permissão legal seria de atender apenas aos necessitados que comprovarem individualmente, carência financeira.	Poder legal de, oportunamente, usar a estrutura da própria justiça para, utilizando-se de ambiguidade gerada ou da controvérsia sobre a interpretação da instituição, excluir a DPU e beneficiar-se como único órgão na defesa dos direitos difusos.
Lei Complementar n.º 132/2009	Trouxe à tona o universo de demandas sociais represadas e não contempladas expressamente no texto da LC n.º 80/94, contemplando apenas para as Defensorias estaduais dispositivos rejeitados em 1994. A ambiguidade nesses casos são os casos que a instituição não consegue abarcar todas as possibilidades possíveis ou não prevê aplicações diferentes. Daí a necessidade de ampliar o rol do texto normativo de modo a garantir o seu cumprimento	Demanda represada dos movimentos sociais, das minorias organizadas, de atendimento aos grupos vulneráveis. A própria Defensoria no exercício do ofício passou a identificar outras dimensões diretamente relacionadas com o seu papel constitucional não identificadas pelo legislador infraconstitucional.	Poder de articulação da sociedade civil (diversos atores sociais) com engajamento junto ao Poder Legislativo e pressão da opinião pública, assim como das próprias Defensorias cuja organização já era maior.

Instituição	Ambiguidade	Engajamento dos Atores sociais	Poder
	(enforcement) e aplicação.		
Emenda Constitucional n.º 74/2013	Estendeu à DPU e Defensoria Pública do Distrito Federal a autonomia administrativa e funcional conforme já funcionava nas Defensorias Públicas Estaduais. Ambiguidade suprida mas com um atraso de quatro (4) anos de avanço organizacional para a DPU e para a DPDF.	Congresso Nacional	Poder de deliberar, aprovar, rejeitar e vetar.
EC n.º 80/2014	Ambiguidade da instituição constitucional porque não delimitou o campo mínimo de alcance da prestação de assistência jurídica. Forçou a DPU a ampliar o nível de atendimento do público-alvo imputando a integral prestação de assistência jurídica a todas as jurisdições em território nacional com prazo definido para atendimento, independente das suas condições de exequibilidade dessa tarefa.	Congresso Nacional	Poder de deliberar, aprovar, rejeitar e vetar.
Resolução n.º 127/2016	Estabeleceu as normas de atuação em Direito Humanos e Tutela Coletiva dentro da própria DPU alcançando os aspectos não particularizados pela Constituição nem pela lei complementar cujas demandas sociais e situações testemunhadas no exercício do ofício.	Os defensores públicos e a sociedade civil	Poder de deliberar, aprovar, rejeitar e vetar.
Lei n.º 13.915/2019	Lei derivada da conversão da medida provisória n.º 888/2019. A partir da ambiguidade permissiva derivada da perda da efetividade do poder de requisição do Defensor Público-Geral Federal que abriu espaço para devolução compulsória dos servidores cedidos à DPU com imediata obrigação de indenizar os Órgãos cedentes pelos últimos dispêndios financeiros desembolsados. A lei aprovada determinou que o quantitativo de servidores cedidos ficariam estagnados no quantitativo existente à época da aprovação dela, que em números significa o quantitativo de 819 servidores requisitados.	Poder Executivo e Congresso Nacional	Poder de deliberar, aprovar, rejeitar e vetar.

Observando-se o Quadro 2 e os aspectos de cada instituição destacada, pode-se arriscar a elencar alguns comentários pertinentes sobre a evolução desses dispositivos.

A LC n.º 80/1994 conformou-se como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, tendo seus artigos 1º e 3º reforçado os princípios constitucionais democráticos de acesso à justiça.

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei.

Art. 2º A Defensoria Pública abrange:

I - a Defensoria Pública da União;

II - a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

III - as Defensorias Públicas dos Estados.

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

Todavia, essa lei trazia tantos outros dispositivos que já versavam sobre autonomia administrativa e funcional, o englobamento de temas como meio ambiente, proteção de direito difusos e coletivos, prerrogativas funcionais e institucionais que foram, contudo, vetados pela Presidência da República na Mensagem n.º 27/1994, nos quais foram instados a se manifestar a Procuradoria-Geral da República e o Ministério da Justiça, os quais na época foram desfavoráveis aos avanços que anos depois (em 2007, 2009 e em 2013) seriam aprovados e até ampliados.

Mais lamentável que isso, porque gerou atraso na atuação do órgão, com consequentes prejuízos à população carente – que é quem precisava da disponibilidade cada vez maior da assistência – foi o Congresso, que à época aprovou, em Plenário, os termos do veto, conforme pode ser verificado no quadro a seguir.



Quadro 3 - Votação em Plenário - Vetos à LC n.º 80/94<sup>13</sup>

<i>Seq.</i>	<i>Dispositivo vetado</i>	<i>Temática</i>		<i>Sim</i>	<i>%</i>	<i>Não</i>	<i>%</i>
1	Art. 3º, parágrafo único	Aquisição de autonomia administrativa e funcional	(Mantém veto)	246	68%	113	31%
2	Art. 4º, inciso XII	Patrocínio de ação civil pública, em favor das associações que incluam entre suas finalidades estatutárias a defesa do meio ambiente e a proteção de outros interesses difusos e coletivos	(Mantém veto)	340	94%	2	1%
3	Art. 4º, inciso XIII	Homologar transações extrajudiciais	(Mantém veto)	340	94%	20	6%
4	Art. 4º, § 1º e 3º	A defesa da criança e do adolescente caberá, especialmente, nas hipóteses previstas no § 3º do art. 227 da Constituição Federal	(Mantém veto)	331	92%	30	8%
5	Art. 4º, §§ 1º e 3º	Os acordos celebrados pelas partes, se homologados por Defensor Público, valerão como título executivo extrajudicial	(Mantém veto)	339	94%	22	6%
6	Art. 6º, §§ 1º e 2º	A exoneração, de ofício, do Defensor Público-Geral por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal em sessão secreta	(Mantém veto)	338	94%	22	6%
7	Art. 6º, §§ 1º e 2º	O Defensor Público-Geral da União terá as prerrogativas de Ministro de Estado	(Mantém veto)	320	89%	39	11%
8	Art. 22, parágrafo único	Os Defensores Públicos da União de Categoria Especial atuarão em todos os processos da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores.	(Mantém veto)	336	93%	24	7%
9	Art. 39, § 1º	Na fixação da remuneração dos Defensores Públicos da União, consideram-se de atribuições assemelhadas os cargos das carreiras previstas no Título IV, Capítulo IV da Constituição Federal	(Mantém veto)	271	75%	88	24%
10	Art. 39, § 2º, incisos II e VII	Auxílio-moradia, nos locais onde não haja residência oficial para o Defensor Público	(Mantém veto)	308	86%	23	6%
11	Art. 39, § 2º, incisos II e VII	Gratificação adicional por tempo de serviço, à razão de um por cento por ano de serviço público efetivo, sendo computado o tempo de advocacia, até o máximo de quinze anos, desde que não cumulativo com o tempo de serviço público, comprovado por certidão da Ordem dos Advogados do Brasil	(Mantém veto)	337	94%	23	6%
12	Art. 44, incisos V, XV e XVI	Possuir carteira de identidade, expedida pelo Defensor Público-Geral, com validade em todo o território nacional, assegurado o porte de arma, independentemente de autorização, e, no exercício da função, livre trânsito e isenção de revista	(Mantém veto)	321	89%	38	11%
13	Art. 44, incisos XV	Ser processado e julgado	(Mantém veto)	338	94%	21	6%
14	Art. 44, incisos XV, a	a) o Defensor Público-Geral da União, nos crimes comuns, pelo Supremo Tribunal Federal e, nos de responsabilidade, pelo Senado Federal	(Mantém veto)	337	94%	21	6%
15	Art. 44, incisos XV, b	b) o membro da Defensoria Pública da União, lotado junto aos Tribunais, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo Superior Tribunal de Justiça	(Mantém veto)	337	94%	21	6%
16	Art. 44, incisos XV, c	c) o membro da Defensoria Pública da União, lotado junto aos juízos de primeiro grau, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelos Tribunais Regionais Federais	(Mantém veto)	336	93%	22	6%

<sup>13</sup> Quadro extraído e simplificado de Silva (2022, p. 135-142)

<i>Seq.</i>	<i>Dispositivo vetado</i>	<i>Temática</i>		<i>Sim</i>	<i>%</i>	<i>Não</i>	<i>%</i>
17	Art. 44, incisos V, XV e XVI	Aposentar-se, com proventos integrais, compulsoriamente aos setenta anos de idade, por invalidez, ou voluntariamente, aos trinta anos de serviço, após cinco anos de efetivo exercício	(Mantém veto)	330	92%	31	9%
18	Art. 54, parágrafo único	A exoneração, de ofício, do Defensor Público-Geral, por iniciativa do Presidente da República, é precedida de decisão de dois terços do Conselho Superior	(Mantém veto)	320	89%	39	11%
19	Art. 84, § 1º	Na fixação da remuneração dos Defensores Públicos do Distrito Federal e dos Territórios, consideram-se de atribuições assemelhadas os cargos das carreiras previstas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição Federal	(Mantém veto)	268	74%	89	25%
20	Art. 84, § 2º, incisos II e VII	Auxílio-moradia, nos locais onde não haja residência oficial para o Defensor Público	(Mantém veto)	305	85%	53	15%
21	Art. 84, § 2º, incisos II e VII	Gratificação adicional por tempo de serviço, à razão de um por cento por ano de serviço público efetivo, sendo computado o tempo de advocacia, até o máximo de quinze anos, desde que não cumulativo com o tempo de serviço público, comprovado por certidão da Ordem dos Advogados do Brasil	(Mantém veto)	338	94%	21	6%
22	Art. 89, incisos V e XV	Possuir carteira de identidade, expedida pelo Defensor Público-Geral, com validade em todo o território nacional, assegurado o porte de arma, independentemente de autorização, e, no exercício da função, livre trânsito e isenção de revista	(Mantém veto)	321	89%	38	11%
23	Art. 89, incisos V e XV	Ser processado e julgado, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo órgão judiciário de 2º grau	(Mantém veto)	299	83%	60	17%
24	Art. 124, § 1º	Na fixação da remuneração dos Defensores Públicos dos Estados, consideram-se de atribuições assemelhadas as carreiras previstas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição Federal	(Mantém veto)	313	87%	46	13%
25	Art. 124, § 2º, incisos II e VII	Auxílio-moradia, nos locais onde não haja residência oficial para o Defensor Público	(Mantém veto)	266	74%	89	25%
26	Art. 124, § 2º, incisos II e VII	Gratificação adicional por tempo de serviço, sendo computado o tempo de advocacia, até o máximo de quinze anos, desde que não cumulativo com o tempo de serviço público, comprovado por certidão da Ordem dos Advogados do Brasil;	(Mantém veto)	334	93%	23	6%
27	Art. 128, incisos V, XV e XVI	Possuir carteira de identidade, expedida pelo Defensor Público-Geral, com validade em todo o território nacional, assegurado o porte de arma, independentemente de autorização, e, no exercício da função, livre trânsito e isenção de revista	(Mantém veto)	320	89%	39	11%
28	Art. 128, incisos V, XV e XVI	Ser processado e julgado, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo órgão judiciário de 2º grau	(Mantém veto)	337	94%	22	6%
29	Art. 128, incisos V, XV e XVI	Aposentar-se, com proventos integrais, compulsoriamente aos setenta anos de idade, por invalidez, ou voluntariamente, aos trinta anos de serviço, após cinco anos de efetivo exercício	(Mantém veto)	336	93%	22	6%
30	Art. 137, parágrafo único	A vedação constante deste artigo não se aplica ao membro da Defensoria Pública, se não prevista na disciplina legal do cargo até a data da promulgação da atual Constituição	(Mantém veto)	337	94%	22	6%

Fonte: Câmara dos Deputados (<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-80-12-janeiro-1994-363035-norma-pl.html>)

A Lei n.º 9.020/1995, no ano seguinte, trouxe o intento governamental de ver a Defensoria Pública da União, já com a forma de funcionamento e estrutura fixada pela LC n. 80/94, atuando. A lei foi proposta em caráter emergencial e provisório. Merece destaque a intenção clara do legislador infraconstitucional de dar suporte a um órgão recém-criado para o cumprimento do seu dever constitucional.

Quadro 4 - Comparativo Lei 9.020/1995 e 10.212/2001

Lei n.º 9.020/1995	Lei nº 10.212, de 23.3.2001
<p>Art. 3º O Poder Público, por seus órgãos, entes e instituições, poderá, mediante termo, convênio ou qualquer outro tipo de ajuste, fornecer à Defensoria Pública da União, gratuitamente, bens e serviços necessários à sua implantação e funcionamento. [...]</p> <p>Art. 4º O Defensor Público-Geral da União poderá requisitar servidores de órgãos e entidades da Administração Federal, assegurados ao requisitado todos os direitos e vantagens a que faz jus no órgão de origem, inclusive promoção. Parágrafo único. A requisição de que trata este artigo é irrecusável e cessará até noventa dias após a constituição do Quadro Permanente de Pessoal de apoio da Defensoria Pública da União.</p>	<p>Art. 3º: [...] Parágrafo único. Os serviços a que se refere este artigo compreendem o apoio técnico e administrativo indispensável ao funcionamento da Defensoria Pública da União. [...]</p> <p>Art. 5º-A. São criados, no Quadro Permanente de Pessoal da Defensoria Pública da União, setenta cargos de Defensor Público da União de 2ª Categoria, a serem providos mediante aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, realizado nos termos dos arts. 24 a 27 da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.</p>

Com o Quadro 4 é possível perceber que a priorização inicial foi prover a autoridade máxima do órgão em obter êxito às suas solicitações de bens e recursos para seu adequado funcionamento (art. 3º), para a requisição de profissionais da Administração Pública sem que os órgãos oferecessem resistência aos pedidos, sem que representasse ônus financeiro para a DPU, ficando o custo da remuneração do servidor a cargo do órgão cedente e sem que o afastamento gerasse prejuízo à carreira do profissional (art. 4º). Medidas de incentivos para que o órgão saísse do plano abstrato para o plano concreto, o que, ressalte-se, não significa que foi a melhor forma de estruturá-lo.

Com a aprovação da Lei n.º 11.448/2007 foi admitida a legitimidade ativa da Defensoria como patrona no ajuizamento de ações civis públicas, estendendo, logicamente, a sua atuação para o direito coletivo e os direitos difusos.

Art. 1º Esta Lei altera o art. 5o da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para a sua propositura a Defensoria Pública.

Art. 2º O art. 5o da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:  
I - o Ministério Público;  
II - a Defensoria Pública;

Todavia, o exercício dessa competência foi questionado judicialmente por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3943/DF proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) cujo questionamento foi:

Alega conter a norma questionada “vício material de inconstitucionalidade, já que inclui a Defensoria Pública no rol de legitimados para a propositura de ação civil pública, [em] clara afronta aos arts. 5º, LXXIV, e 134, ambos da Constituição da República” (fl. 5), asseverando não possuir a Defensoria competência para “atuar na defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos [porque] pode, somente, atender aos necessitados que comprovarem individualmente, carência financeira” (fl. 6, grifos nossos). (ADI 3943/DF, 2015, p. 9)

Apenas em 2015, por unanimidade, o STF julgou a ADI 3943/DF e reconheceu que a prerrogativa de atuação em direitos difusos poderia ser exercida também pela DPU.

A modernização dos instrumentos de tutela jurídica dispostos às instituições, em especial as responsáveis pela efetivação dos direitos fundamentais, foi também passo importante na construção desse sistema de processo coletivo que se pretende ver organizado e eficiente.

Para a Autora, a Defensoria Pública não poderia defender, por ação civil pública, direitos coletivos (difusos e coletivos estrito senso – transindividuais) tampouco direitos individuais homogêneos porque a atuação da Defensoria está condicionada à identificação dos que comprovarem a insuficiência de recursos.

Partindo da afirmativa de que, em ação civil pública, não são identificáveis e individualizáveis os hipossuficientes que poderiam se beneficiar dos serviços da Defensoria, esse instrumento processual não se adequaria aos limites impostos à instituição pela Constituição da República, pelo que a norma impugnada deveria ser declarada inconstitucional. Parece-me equivocado o argumento, impertinente à nova processualística das sociedades de massa, supercomplexas, surgida no Brasil e no mundo como reação à insuficiência dos modelos judiciais convencionais. De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo.

A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública?

A quem interessaria restringir ou limitar, aos poucos instrumentos da processualística civil, a tutela dos hipossuficientes (tônica dos direitos difusos e individuais homogêneos do consumidor, portadores de necessidades especiais e dos idosos)? A quem interessaria limitar os instrumentos e as vias assecuratórias de direitos reconhecidos na própria Constituição em favor dos desassistidos que padecem tantas limitações? Por que apenas a Defensoria Pública deveria ser excluída do rol do art. 5º da Lei n. 7.347/19852?

A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito. (ADI 3943/DF, 2015, p. 33-34)

Esse reconhecimento foi mais uma garantia de fortalecimento da atuação da DPU dentro do sistema de justiça brasileiro, evidenciando o claro papel na defesa dos

hipossuficientes.

Por sua vez, a LC n.º 132/2009 alterou os dispositivos da Lei Complementar n.º 80/1994 e da Lei n.º 1.060/50. Ela retomou, e até acrescentou, muitos dispositivos de ampliação da atuação da Defensoria que antes foram rejeitados na edição da Lei Complementar n.º 80/94.

Trouxe à tona o universo de demandas institucionais represadas e não contempladas expressamente no texto da LC n.º 80/94, porém quanto aos artigos relativos à autonomia administrativa e financeira, rejeitados a todas as Defensorias em 1994, passaram a contemplar apenas as Defensorias estaduais, excluindo-se as Defensorias Pública da União e do Distrito Federal.

Art. 9º O Capítulo I do Título IV da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 97-A e 97-B:

“Art. 97-A. À Defensoria Pública do Estado é assegurada autonomia funcional, administrativa e iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, cabendo-lhe, especialmente: I – abrir concurso público e prover os cargos de suas Carreiras e dos serviços auxiliares; II – organizar os serviços auxiliares; III – praticar atos próprios de gestão; IV – compor os seus órgãos de administração superior e de atuação; V – elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos; VI – praticar atos e decidir sobre situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo da Carreira, e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; VII – exercer outras competências decorrentes de sua autonomia.”

“Art. 97-B. A Defensoria Pública do Estado elaborará sua proposta orçamentária atendendo aos seus princípios, às diretrizes e aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias, encaminhando-a ao Chefe do Poder Executivo para consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo.

§ 1º Se a Defensoria Pública do Estado não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do caput.

§ 2º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados no caput, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fim de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 3º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

§ 4º Os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias próprias e globais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, serão entregues, até o dia 20 (vinte) de cada mês, na forma do art. 168 da Constituição Federal.

§ 5º As decisões da Defensoria Pública do Estado, fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas.

§ 6º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Defensoria Pública do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, aplicação de

dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido em lei.” (LC n.º 132/2009)

Muito desse descompasso é também resultante da Emenda Constitucional n.º 45/2004, que acrescentou ao art. 134 da CF o § 2º, cujo teor foi de assegurar às Defensorias Públicas Estaduais “autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

As duas emendas constitucionais que se seguem à LC n.º 132/2009 também são relevantes para o papel constitucional da DPU.

A EC n.º 74/2013 estende à DPU e à DPDF a autonomia administrativa e funcional, destravando os aspectos necessários ao desenvolvimento institucional independente e de garantia democrática do exercício autônomo e genuíno das suas funções constitucionais.

Todavia, foi também questionada, no âmbito do Supremo Tribunal Federal pela Presidência da República por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5296 MC/DF, cujo teor segue abaixo:

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA em face da Emenda Constitucional n.º 74, de 06.8.2013, que acrescentou ao art. 134 da Constituição da República o § 3º a estender às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal o disposto no § 2º, em que asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais. Defende, a Autora, a inconstitucionalidade formal da emenda constitucional impugnada, por vício de iniciativa, uma vez resultante de proposta de origem parlamentar – a PEC 207/2012 -, com usurpação da reserva de iniciativa do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo no tocante ao regime jurídico de servidores públicos da União.

[...]

Sustenta, ainda, a Autora, que a inobservância, pelo Poder Legislativo, da reserva de iniciativa - enquanto pertinentes, as matérias reservadas, à autonomia, ao autogoverno e à autoadministração de cada um dos Poderes da República -, vulnerou também, e por consequência, o postulado da separação dos Poderes (art. 2º da CF), cláusula pétrea do ordenamento pátrio. (ADI n.º 5296 MC/DF, p. 6-7)

O argumento utilizado foi de que com a autonomia a DPU poderia aumentar as suas despesas de pessoal (autorização de atos normativos que permitam a concessão de vantagens e benefícios, inclusive financeira, aos seus membros) de natureza indevida, gerando prejuízo aos cofres públicos, cuja cautelar foi indeferida por maioria do STF. (ADI n.º 5296 MC/DF, p. 8, p. 204)

Por fim, a EC n.º 80/2014 incorporou as seguintes alterações à CF:

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.

.....  
 § 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."(NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 98:

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

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

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

Por si só a ampliação dos termos do art. 134 delimitou claramente a dimensão dos direitos abarcados na prestação de assistência jurídica e dos múltiplos contornos reconhecidos.

Relevante destacar que os parlamentares envolvidos na concepção dessa emenda consideraram como inadiável estender o atendimento a todas as unidades jurisdicionais, mesmo que, até que se alcance a integralidade do atendimento, seja realizado apenas pela priorização das regiões mais carentes.

“A Defensoria Pública é uma instituição pública que representa a garantia do cidadão em **situação de vulnerabilidade de ter acesso à justiça**, por meio de serviços inteiramente gratuitos e de qualidade.

Elevada à categoria de instituição constitucional em 1988, apenas em 2004 o Congresso Nacional lhe conferia a necessária autonomia administrativa, financeira e orçamentária.

**Passadas mais duas décadas, a Defensoria Pública ainda não está instalada em todos os Estados da Federação.** Em alguns casos, sequer o primeiro concurso público para o cargo de defensor público foi iniciado ou concluído.

Da modo geral, **o panorama da Defensoria Pública no Brasil ainda é marcado por uma grande assimetria**, com unidades da federação onde seus serviços abrangem a totalidade das comarcas - com defensores públicos e funcionários em quantidade razoável – e **outros onde nem ao meros 10% das comarcas são atendidas.**

Recentemente, a exata dimensão da falta do serviço da Defensoria Pública na maior parte das cidades brasileiras foi detectado no estudo denominado "Mapa a da Defensoria Pública no Brasil", elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, fundação pública vinculada à Presidência da República, juntamente com a Associação Nacional dos Defensores Públicos — ANADEP e Ministério da Justiça.

De acordo com esse estudo, no Brasil há 8.489 cargos criados de defensor público dos Estados e do Distrito Federal, dos quais apenas 5.054 estão providos (59%). Esses 5.054 defensores públicos se desdobram para cobrir 28% das comarcas brasileiras, ou

seja, **na grande maioria das comarcas, o Estado acusa e julga, mas não defende os mais pobres.**

**Na Defensoria Pública da União a situação não é diversa:** São 1270 cargos criados e apenas 479 efetivamente providos, para atender 58 sessões judiciárias de um total de 264, o que corresponde a uma **cobertura de 22%**. A Constituição Federal de 1988, portanto, precisa ser mais enfática, no sentido de assegurar a todos os cidadãos brasileiros, em todo o seu território, o acesso aos serviços da Defensoria Pública.

Esse é o primordial objetivo dessa Proposta de Emenda à Constituição, **estabelecendo uma meta concreta, legítima e plenamente factível de ser alcançada, para que número de defensores ;públicos na unidade jurisdicional (comarca ou sessão judiciária, conforme o caso) seja proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.**

Ainda, a presente PEC propõe a **fixação de um prazo de oito anos, para que a União, os Estados e o Distrito Federal se organizem para poder contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais.**

É certo que esse comando já decorre do próprio direito fundamental de acesso à justiça, previsto no inciso LVXXIV do art. 5º da Constituição Federal segundo o qual “o Estado’ prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Porém, a experiência concreta de quase duas décadas sem a efetiva instalação da Defensoria Pública em todos os estados e a abrangência de seus serviços em todas as comarcas e sessões judiciárias demonstra que **esse princípio constitucional deve ser explicitado por meio de normas constitucionais que estabeleçam, de modo ‘mais claro, a obrigação dos Estados e da União em oferecer os serviços da Justiça de modo integral, com juiz, promotor e defensor público.**

Além disso, a presente Proposta de Emenda à Constituição incorpora ao Texto Constitucional as mais importantes normas gerais previstas na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública — Lei Complementar n. 80, de 1994, com redação determinada pela Lei Complementar n. 132, de 2009.

**A alteração do caput do art. 134 incorpora importante elementos estruturantes e conceituais à definição do papel e da missão da Defensoria Pública,** torno o Seu caráter permanente e ontologicamente **atrelado ao modelo de Estado democrático de direito.** Explicita-se, tentem, sua vocação para a solução extrajudicial dos litígios, para a defesa individual ou coletiva, conforme a necessidade do caso, e para a promoção dos direitos humanos.

**Também são trazidos para o Texto Constitucional os princípios da Defensoria Pública,** já positivados na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, tratando-se de norma com forte vocação de norma constitucional.

**Ao constitucionalizar os princípios da Defensoria Pública, cabe também estender-lhe a aplicação dos importantes avanços democráticos e modernizantes** introduzidos no Poder Judiciário através da Reforma Constitucional do Judiciário (EC n. 45, de 2004).

Através das alterações ao art. 93, a EC n. 45/2004 estabeleceu a regra da fixação da residência do juiz na respectiva comarca, salvo com autorização do tribunal. Também criou normas mais objetivas para aferir a promoção por merecimento’ — seja de entrância para entrância ou na carreira —, inclusive com a obrigatoriedade de participação de cursos e aperfeiçoamento e a aferição por meio de critério de desempenho e produtividade.

Aliás, o art. 93 da CF — introduzido pela EC n. 45/2004 já dispõe que “o número de juizes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população”, norma essa que em boa hora deve ser aplicada também à Defensoria Pública.

Por fim, **a PEC estabelece uma sessão própria para a Defensoria Pública.** Como se sabe, o capítulo que trata das ‘Funções Essenciais à Justiça’ (Cap. IV do Título III) se divide em três sessões: ‘Do Ministério Público’, ‘Da Advocacia Pública’ e ‘Da Advocacia e da Defensoria Pública’. **Portanto, assim como a Advocacia Pública constitui uma sessão própria, com suas normas e estatuto jurídicos próprios, o mesmo ocorre com a Defensoria Pública.** A alteração proposta traz sistematização mais adequada à realizada jurídica das distintas e complementares funções essenciais à justiça” (ADI 3943/DF, 2015, p. 15-19)



O excerto acima extraído da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 247/2013 na Câmara dos Deputados e a PEC n. 4/2014 no Senado Federal revelam o contexto em que a DPU se encontrava e esclarece os objetivos que se pretendia com a proposição da emenda.

### **3. CONCLUSÃO**

A partir dos resultados do estudo proposto constatou-se que as instituições que compõem o universo jurídico da Defensoria Pública da União ao longo do tempo têm contribuído, e muito, com o fortalecimento do propósito constitucional para o qual ela foi criada.

Isso porque diplomas legais como a LC n.º 80/1994, a Lei n.º 11.448/2007, a LC n.º 132/2009, a EC n.º 74/2013 e a EC n.º 80/2014, assim como a ADI n.º 3943/DF e a ADI n.º 5.296 MC/DF vêm robustecendo a entidade, contribuindo decisivamente para que assumira a missão para a qual foi designada, fortalecendo as suas independência e autonomia e garantindo sobremaneira suas prerrogativas.

Percebe-se, contudo, que esse conjunto foi forjado sob forte resistência, com pressões, sobretudo, de fontes exógenas desfavoráveis à concretização dos objetivos da DPU, ou seja, de atores externos ao seu ambiente.

A LC n.º 80/1994 conformou-se ao espírito do texto constitucional e se constituiu como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, reafirmando os seus princípios institucionais e consolidando seu papel de instrumento democrático de acesso à justiça contidos nos seus artigos 1º e 3º, mas que poderia ter sido convalidado já por ocasião de sua criação.

A Lei n.º 9.020/1995 trouxe garantias à DPU de funcionamento, a título precário, sem lhe proporcionar, porém, o suporte suficiente para a superação da dificuldade de recursos humanos em tempo razoável frente à demanda represada de cidadãos que passaria a atender. Esse é um aspecto extremamente prejudicial à atuação do órgão, como ficou comprovado com a paralisação, em 2019, de 60% dos atendimentos de assistência jurídica, trazendo prejuízos imensuráveis àqueles que se socorrem da Defensoria para, muitas vezes, suprir sua própria subsistência. A solução que sobreveio, Lei n.º 13.915/2019, conversão da Medida Provisória n.º 888/2019, apenas ocupou

precariamente a obrigação da devolução compulsória dos servidores cedidos à DPU e a obrigação de indenizar os órgãos cedentes, mas não trouxe a solução de provimento de recursos humanos permanentes e de orçamento para custear essa estrutura de apoio.

Com a aprovação da Lei n.º 11.448/2007 foi admitida a legitimidade ativa da Defensoria como patrona no ajuizamento de ações civis públicas, sendo constitucionalmente reconhecido pelo STF, por unanimidade, por meio do julgamento da ADI n.º 3943/DF proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), e privilegiando também a atuação da DPU no âmbito do direito coletivo e dos direitos difusos.

Nas alterações levadas a cabo pela LC n.º 132/2009, a Defensoria cresceu em abrangência e importância, dada a quantidade de dispositivos incluídos na LC n.º 80/1994 e na Lei n.º 1.060/50. Tão grande a importância do que foi inserido que restou inadiável a aprovação da EC n.º 74/2013, concedendo a autonomia administrativa e funcional, e a EC n.º 80/2014, determinando a integral prestação da assistência jurídica em todas as unidades jurisdicionais, convocando a DPU a alcançar toda a população carente nos mais remotos rincões do Brasil.

Tais mudanças institucionais que, sem sombra de dúvidas, ocorreram gradualmente e sob pressões diferentes e, até onde é possível perceber, derivam com certa frequência de antagonismos nas esferas dos Poderes Executivo e Legislativo federal e de órgãos autônomos como o Ministério Público.

A intervenção e atuação desses atores sociais no percurso evolutivo institucional da DPU em regra atrapalharam o seu exercício como mecanismo constitucional permanente de assistência jurídica gratuita aos cidadãos hipossuficientes e, por consequência, o acesso deles à justiça.

É possível inferir do estudo um prejuízo, em pelo menos vinte anos, que não pode ser compensado nem financeiramente nem historicamente porque não há como recompor o tempo e o espaço dos cidadãos que não conseguiram a assistência jurídica devida pelas inúmeras dificuldades resultantes das obstruções introduzidas nos avanços necessários à atuação da DPU.

Portanto, pelas razões expostas e sistematicamente apresentadas, verificou-se que, empiricamente, as mudanças institucionais operadas no âmbito de construção da Defensoria Pública da União desde a promulgação da Carta Magna até 2019 resultaram em dois grandes eixos: o sistemático enfreamento da DPU como mecanismo democrático e a constitucionalização ampla dos direitos abrangidos na assistência jurídica.

No primeiro eixo, houve um incontestável enfreamento da sua atuação como mecanismo democrático porque, por inúmeras ações legislativas, percebeu-se que as instituições propostas poderiam ter sido acolhidas e gerado um cenário mais otimista não só para a DPU como para todas as Defensorias.

Esse cenário levaria uma estruturação muito mais consolidada para prestar atendimentos melhores, com a raio de alcance maior das Defensorias, com a possibilidade de seleção de recursos para a realidade do atendimento de cada região; enfim, com benefícios e facilidades de acesso à justiça a toda a população carente. É válido ressaltar, inclusive, que em muitos casos os argumentos utilizados pelas resistências produzidas para o avanço das instituições da DPU podiam se justificar no campo formal da Administração Pública; todavia, eram injustificáveis para impedir a democratização do acesso à justiça e o exercício dos direitos sociais pelo cidadão;

Mais lamentável ainda é que as escolhas realizadas foram de representantes da sociedade, escancarando que são necessárias mudanças na relação da população com os seus parlamentares. Que são necessárias mudanças das esferas de poder com relação aos órgãos de assistência jurídica e da compreensão de que direitos, caros individualmente e coletivamente, estão sendo impedidos de ser protegidos ou exercidos em razão da sua subavaliação pelas instâncias de poder e fornecedor de políticas públicas.

Santos (2014, p. 1251) destaca que as instituições jurídicas, no curso do aprimoramento do acesso à justiça, precisam considerar o que ele denomina de democratização da justiça.

**O imperativo de democratização das instituições jurídicas implica outro tipo de relacionamento, não só com os outros componentes do sistema judicial, como o legislativo e com o executivo, mas também com a sociedade em geral** e com as suas organizações, nomeadamente com grupos de cidadãos, movimentos sociais e entidades não-governamentais dedicados a temas relacionados com sua área de actuação: direitos humanos, meio ambiente, direitos dos consumidores, defesa da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência, direitos colectivos e difusos, entre outros. (SANTOS, 2014, p. 1251, grifo nosso)

No outro eixo, constatou-se a constitucionalização ampla dos direitos abrangidos na assistência jurídica como resultado da prática diária dos defensores, em que testemunham os inúmeros componentes da sociedade civil que buscam a Defensoria como instância oficial ou legitimada legalmente para entendê-la como mecanismo democrático de reclamação social do cumprimento constitucional dos direitos sociais.

Nos casos em que se **verifica um baixo grau de eficácia na resposta das instituições locais responsáveis pela aplicação do direito**, a luta por direitos dos movimentos e grupos sociais passa a depender do fortalecimento do seu discurso argumentativo, o que, **por sua vez, terá maior impacto se tiver ressonância em escalas mais amplas de legalidade**, articulando-se nacional e internacionalmente. (SANTOS, 2014, p. 693, grifo nosso)

Santos (2014) justifica que isso ocorre em função da ineficácia que o sistema judicial apresenta, como mencionado sobre o grau de confiança que possui na sociedade. Os movimentos sociais, as minorias e os grupos vulneráveis, ante essa ineficácia do sistema, buscam a Defensoria no intuito de prover os seus anseios antecipadamente sem chegar ao litígio na seara judicial.

Afinal, nela corre-se o elevado e provável risco de perder-se a realização do anseio pretendido no vácuo da judicialização infinita. Nesse sentido, Santos (2014) explica:

Noutras palavras, **cabe aos defensores públicos aplicar no seu cotidiano profissional a sociologia das ausências**, reconhecendo e afirmando os direitos dos cidadãos intimidados e impotentes, cuja procura por justiça e o conhecimento do/s direito/s têm sido suprimidos e activamente reproduzidos como não existentes. (SANTOS, 2014, p. 722, grifo nosso)

A abrangência constitucional dada à DPU permite que os sujeitos coletivos – entendidos como “uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas mediante as quais seus membros pretendem defender interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas” – possam buscar a assistência jurídica para um fim coletivo e com suporte de uma entidade legitimada e tecnicamente capacitada. (SOUSA JÚNIOR, 2002, p. 258)

[...] a emergência do sujeito coletivo opera num processo pelo qual **a carência social é percebida como negação de um direito que provoca uma luta para conquistá-lo** (SOUSA JÚNIOR, 2002, p. 259, grifo nosso)

Por fim, reforça-se que a denominada “revolução democrática da justiça exige a criação de uma outra cultura de consulta jurídica e de assistência e patrocínio judiciário em que as defensorias públicas terão um papel muito relevante” (SANTOS, 2014, p. 713)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

92% acreditam que a Justiça trata melhor os ricos do que os pobres. **Datafolha**, São Paulo, 26 jun. 2017. Opinião Pública. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/06/1896245-92-acreditam-que-justica-trata-melhor-os-ricos-do-que-os-pobres.shtml>. Acesso em: 1 out. 2021.

ALVES, Cleber Francisco. **A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça**. 2005. 2 v. 614 f. Orientador: José Ribas Vieira. Tese (Doutorado em Teoria do Estado e Direito constitucional) ) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0124804\\_05\\_pretextual.pdf](https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0124804_05_pretextual.pdf)

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724: trabalhos acadêmicos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. **Lei n.º 1.046, de 5 fevereiro de 1950**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de constitucionalidade n.º 3943/DF – Distrito federal. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. **Pesquisa de Jurisprudência**. Acórdãos, 07 de maio de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de constitucionalidade n.º 5296/DF – Distrito federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Pesquisa de Jurisprudência**. Acórdãos, 18 de maio de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12013131>. Acesso em: 23 set. 2022.

BUSCHEL, Inês do Amaral. O acesso ao direito e à justiça. *In*: LIVIANU, Roberto (coord) **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa social, 2009. 238 p Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137.pdf> Acesso em: 17/09/22.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MENDES, Gilmar Ferreira. SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. E-book.

CASARIN, Helen de Castro Silva. CASARIN, Samuel José. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba: Intersaberes, 2012. 200 p. *E-book*. ISBN: 9788582123942  
CERVO, Amado Luis; BERVIAM, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia Científica**. 1. ed. São Paulo: Editora Pearson, 2007. *E-book*.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. Teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglass North: Cultura, Estado e Dependência de Trajetória. **Cadernos Cepec**. v. 8. n.º 2, dez/2019. ISSN 2238-118X. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/cepec/issue/view/412>.

**CPDOC/FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**. DEPOIMENTO Humberto Peña de Moraes. p. 39, 2014.

CULTURA, Assessoria de Memória e. **Almanaque da Defensoria Pública da União - 2020**. Brasília: [s.n.].

GALLASSI, Almir. O acesso à justiça como garantia dos direitos fundamentais das minorias sociais. *In*: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; OLIVEIRA, Flávio Luis de. (org) **Acesso à justiça: uma perspectiva da democratização da administração da justiça nas dimensões social, política e econômica**. 1. ed. Birigui: Boreal editora, 2013. E-book.

GÓMEZ, Alicia. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. **Spiral, Estudios sobre Estado y Sociedad**. Vol. XX, n. 59, p. 205-210, ene. /abr., 2014.

KINGDON, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. *in* SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). **Políticas Públicas – Coletânea Volume 1**. Como chega a hora de uma idéia (pp. 219-224).

LAVAREDA, Antonio (coord.). **Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro**. dez. 2019. Disponível em: [https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO\\_DA\\_IMAGEM\\_DO\\_JUDICIARIO\\_BRASILEIRO\\_COMPLETO.pdf](https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_DO_JUDICIARIO_BRASILEIRO_COMPLETO.pdf).

MAHONEY, James. THELEN, Katheleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010. Edição do Kindle. *E-book*.

MATTAR, L. L. Para DPU, **Judiciário só intervém na saúde quando há falha do Estado**. 2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/1025830/para-dpu-judiciario-so-intervem-na-saude-quando-ha-falha-do-estado>. Acesso em: 12 nov. 2020.

NORTH, Douglass C.. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions**. Cambridge University Press. Edição do Kindle. ISBN 0 521 39416 3 hardback.

PAES, Nadinne Sales Calou Esmeraldo. **Acesso à Justiça e Pobreza: um recorte através da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. Edição do Kindle.

RAMOS, Luciana de Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. **Relatório ICJBrasil**, 2021. São Paulo: FGV Direito SP. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>. Acesso em: 30 set. 2021.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista**

USP. São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar/abr/mai. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814/90736>. Acesso em: 17/09/22.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. Coimbra: Almedina, 2014. Edição do Kindle.

Sem funcionários, Defensoria Pública da União pode fechar 43 unidades. **Gazeta do Povo**, Brasília, 09 jul. 2019. República. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/defensoria-publica-uniao-devolver-servidores-fechar-unidades/>. Acesso em: 23 set. 2022.

SILVA, Cleiton Gomes Prata da. A ampliação da atuação da Defensoria Pública da União na prestação de assistência jurídica gratuita a partir da Teoria da Mudança Institucional Gradual. 2022. 163 f. Orientador: Liziane Angelotti. Dissertação (Mestrado em Políticas públicas e Governo) – Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/32029>

SILVA, Mary Aparecida Ferreira da. **Métodos e técnicas de pesquisa**. 2. ed. ver. atual. Curitiba: IbpeX, 2003. 263 p.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Movimentos Sociais – Emergência de Novos Sujeitos: O Sujeito Coletivo. *In*: SOUTO, Cláudio. FALCÃO, Joaquim. (org) **Sociologia e Direito: textos básicos para a disciplina de Sociologia jurídica**. 2 ed. atual. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002. 376 p .

TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães. **Acesso à justiça e hipossuficiência organizacional**: fundamentos e amplitude da legitimação da defensoria pública na tutela dos direitos metaindividuais. 2013. 154 f. Orientador: Wilson Alves de Souza. Dissertação (Mestrado em direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/11396>

TORRES, Daiane Mendes Pereira. **Fundamentos e Realidade da Defensoria Pública em Goiás** 1. ed. Curitiba: Appris. Edição do Kindle. ISBN 9786558206477

UNIÃO, D. P. DA. **Relatório De Gestão 2020**. 2020. Disponível em: [https://www.dpu.def.br/images/stories/Relatorio\\_Gestao\\_TCU\\_2020.pdf](https://www.dpu.def.br/images/stories/Relatorio_Gestao_TCU_2020.pdf). Acesso em 18 ago 2020.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Biblioteca Central. 2021. **Capacitação Em ABNT: Trabalhos Acadêmicos**. Disponível em: <https://bce.unb.br/wp-content/uploads/2021/08/ABNT-2018-08.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

VIEIRA, Diego Mota. GOMES, Ricardo Corrêa. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. **Revista O&S**. Salvador, v. 21, n. 71, p. 679-694, out./dez., 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/jvs5vpPLh7BXpvmBrhXGXMG/?format=pdf&lang=pt>

WEINTRAUB, A. B. DE V. 500 anos de assistência judiciária no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, v. 95, n. 0, p. 241, 2000.

YIN, Robert. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. trad. Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. Edição do Kindle.



**APÊNDICE A - Matriz Institucional da DPU<sup>14</sup>**

Conteúdo analisado	Ator social	Ano	Dispositivo/Documentos	Mudança Institucional	
				Fonte da Mudança Institucional	Evento
Atas da Comissão Constituinte	Congresso Nacional	1988	CF/88	Exógeno	Criação da DPU com <i>status</i> constitucional
Atas sobre a estratégia de mudança institucional definidos e estratégias definidas pela gestão (Processos SEI)	Gestão	1994	LC n.º 80/1994	Endógeno	Lei que organiza as Defensorias Públicas estaduais e da União
Atas e/ou Notas Públicas da Associação (Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal - desde 02/07/1981)	Associação	1994		Endógeno	
Atos dos Poderes: Projeto de Lei, Mensagens de Veto etc.	Presidência da República e CN	1994		Exógeno	
Medida Provisória n.º 930/95 e deliberações convertida na Lei 9.020, de 30 de março de 1995.	Presidência da República e CN	1995	Lei 9.020/1995	Exógeno	Implantação, em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União e criação no Quadro Permanente de Pessoal da Defensoria Pública da União, setenta cargos de Defensor Público da União de 2ª Categoria, a serem providos mediante aprovação prévia em concurso público

<sup>14</sup> Matriz extraída e simplificada de Silva (2022, p. 135-142)

Conteúdo analisado	Ator social	Ano	Dispositivo/Documentos	Mudança Institucional	
				Fonte da Mudança Institucional	Evento
Primeira estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ	Ministério da Justiça	1996	Dec. 1.796, de 24/01/1996: Estrutura Do MJ, Ver Art. 32 ; Art. 2º, J, (órgão específico singular); Art. 8º, Art. 13, IV; Art. 14, VII e VIII; Art. 33; Art. 43(dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça e dá outras providências.
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ	Ministério da Justiça	1998	Decreto No 2.802, De 13 De Outubro De 1998.Art. 2º, 1, (órgão específico singular); Art. 8º, Art. 13, IV; Art. 14, VII e VIII; Art. 31; Art. 40(dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Primeira vez que aparecem na a) Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ	Ministério da Justiça	2000	Decreto No 3.382, De 14 De Março De 2000.Art. 2º, 1, (órgão específico singular); Art. 11, IV; Art. 26, Art. 38 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Mantido o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ	Ministério da Justiça	2000	Decreto Nº 3.698, De 21 De Dezembro De 2000. Art. 2º, h, (órgão específico singular); Art. 12, IV; Art. 26, Art. 38 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Mantido o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.

Conteúdo analisado	Ator social	Ano	Dispositivo/Documentos	Mudança Institucional	
				Fonte da Mudança Institucional	Evento
Primeiro Concurso Público para Defensor Público da União	DPU	2001	Edital N.º 10/2001 – DPU, de 16/10/2001 e Processo SEI Orçamentário e de Gestão de Pessoas	Endógeno	Provimento de vagas no cargo de Defensor Público da União de 2.ª Categoria da Defensoria Pública da União
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ com atribuições regimentais	Ministério da Justiça	2001	Decreto N.º 4.053, De 13 De Dezembro De 2001. Art. 2º, h, (órgão específico singular); Art. 12, IV; Art. 32, incisos I a XI, Art. 45 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Mantido o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ com mudança na disposição das atribuições regimentais	Ministério da Justiça	2003	Decreto N.º 4.685, de 29 De abril de 2003. Art. 2º, h, (órgão específico singular) Art. 9º, IV; Art. 31, incisos I a VIII, Art. 36 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Mantido o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ com mudança na disposição das atribuições regimentais	Ministério da Justiça	2003	Decreto N.º 4.720, de 5 De junho De 2003. Art. 2º, h, (órgão específico singular) Art. 9º, IV; Art. 34, incisos I a VIII, Art. 39 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Mantido o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ com mudança na disposição das atribuições regimentais	Ministério da Justiça	2004	Decreto N.º 4.991, De 18 De Fevereiro De 2004. Art. 2º, h, (órgão específico singular) Art. 9º, IV; Art. 35, incisos I a VIII, Art. 40 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Mantido o Quadro Demonstrativo de

Conteúdo analisado	Ator social	Ano	Dispositivo/Documentos	Mudança Institucional	
				Fonte da Mudança Institucional	Evento
					Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Resolução/MJ/CSDPU: D.O. de 19/04/2004, p. 25: Regimento interno do Conselho Superior da Defensoria Pública da União.	Ministério da Justiça	2004	Resolução CSDPU N°. 001, De 16 De Abril De 2004.	Exógeno	Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, mas vinculado ao MJ como órgão singular.
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ com mudança na disposição das atribuições regimentais	Ministério da Justiça	2005	Decreto N° 5.535, De 13 De Setembro De 2005.Art. 2º, i, (órgão específico singular)Art. 22º, IV; Art. 34, incisos I a VIII, Art. 40 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Mantido o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Mantida a estrutura básica de funcionamento da DPU atrelada ao MJ com mudança na disposição das atribuições regimentais	Ministério da Justiça	2006	Decreto N° 5.834, de 6 De julho De 2006. Art. 2º, i, (órgão específico singular)Art. 21, IV; Art. 37, incisos I a VIII, Art. 43 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Mantido o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Medida Provisória n.º 301, de 29/06/2006 convertida na Lei n° 11.355, de 19/10/2006	PR/Poder Executivo	2006	Art. 135, I a III;	Exógeno	Criação de cargos na carreira de Defensor Público da União. Convém, 5 anos depois, ver a exposição de motivos (item 81-84; item 106, 109) a criação de cargos na Carreira de Defensor Público da União;

Conteúdo analisado	Ator social	Ano	Dispositivo/Documentos	Mudança Institucional	
				Fonte da Mudança Institucional	Evento
A estrutura básica de funcionamento da DPU foi estabelecida em regimento próprio, apesar de a instituição ainda ser vinculada ao MJ	Ministério da Justiça	2007	Decreto Nº 6.061, De 15 De Março De 2007. Art. 2º, i, (órgão específico singular) Art. 23, IV; Art. 38, incisos I a VIII, Art. 44 (dirigente DPG)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. remissão ao sistema de justiça e de política de justiça, reconhecimento como agente integrante para a articulação do sistema de justiça; Constatou-se aumento das comissões para a DPU constante no Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.
Mensagem de Veto nº 802, de 7 de outubro de 2009.	Congresso Nacional e PR/Poder Executivo	2009	LC n.º 132/2009	Exógeno	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências.
Alteração de dispositivo rígido, da CF, e estende à DPU a autonomia que as DPEs já possuíam	Congresso Nacional	2013	Emenda Constitucional Nº 74, de 6 De agosto De 2013	Exógeno	Altera o art. 134 da Constituição Federal.

Conteúdo analisado	Ator social	Ano	Dispositivo/Documentos	Mudança Institucional	
				Fonte da Mudança Institucional	Evento
Amplia o alcance da DPU, reconhece e atribui aos Defensores determinados princípios institucionais (unidade, indivisibilidade e a independência funcional), fixou a proporção do n.º de defensores às unidades jurisdicionais com prazo de cumprimento para 8 anos (2022);	Congresso Nacional	2014	Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014.	Exógeno	Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.
A estrutura básica de funcionamento da DPU foi estabelecida em regimento próprio, apesar de a instituição ainda ser vinculada ao MJ	Ministério da Justiça	2016	Decreto Nº 8.668, De 11 De Fevereiro De 2016. Art. 8º (Comissões e FCTS) §§ 1º, 2º e 3º; Art.9º , I (reconhecido como integrante da política de justiça,) ; Art.12, III (Promoção do aperfeiçoamento do sistema e da política de justiça) e IV; Anexo V e VI (Cargos e Fcts)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. remissão ao sistema de justiça e de política de justiça, reconhecimento como agente integrante para a articulação do sistema de justiça; Aumento das comissões constante no Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça
Novo Regime Fiscal	Congresso Nacional	2016	Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016	Exógeno	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Conteúdo analisado	Ator social	Ano	Dispositivo/Documentos	Mudança Institucional	
				Fonte da Mudança Institucional	Evento
<p>A tutela de direitos e interesses comuns a grupos integrados potencialmente por indivíduos vulneráveis se dará prioritariamente de forma coletiva. Na tutela coletiva, primar-se-á pela solução extrajudicial de litígios, mediante a utilização de todas as formas e instrumentos legais disponíveis. Verificando-se a inviabilidade da solução extrajudicial da controvérsia, poderá a Defensoria Pública da União promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar indivíduos vulneráveis integrantes do grupo.</p>	CSDPU	2016	Resolução CSDPU Nº 127, de 06 de abril de 2016.	Endógeno	Regulamenta a tutela coletiva de direitos e interesses pela Defensoria Pública da União
<p>A estrutura básica de funcionamento da DPU foi estabelecida em regimento próprio, apesar de a instituição ainda ser vinculada ao MJ</p>	Ministério da Justiça	2019	Decreto Nº 9.662, de 1º De janeiro De 2019. Art. 10 (Comissões e FCTS) §§ 1º, 2º e 3º; Art.13 , I (reconhecido como integrante da política de justiça,) ; Art.16, III (Promoção do aperfeiçoamento do sistema e da política de justiça) e IV; Anexo VI e VII (Cargos e Fcts)	Exógeno	Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. remissão ao sistema de justiça e de política de justiça, reconhecimento como agente integrante para a articulação do sistema de justiça; Aumento das comissões constante no Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça.

Conteúdo analisado	Ator social	Ano	Dispositivo/Documentos	Mudança Institucional	
				Fonte da Mudança Institucional	Evento
Estabelecer a estrutura administrativa da Defensoria Pública-Geral da União	CSDPU	2019	Resolução Nº 154, de 4 De outubro De 2019	Endógeno	Dispõe sobre o Regimento Interno da Defensoria Pública-Geral da União