



AÇÃO DE IMPROBIDADE. DEFENSORIA PÚBLICA. LEGITIMIDADE. INSTRUMENTO REPARATÓRIO E PEDAGÓGICO DE PROTEÇÃO DOS NECESSITADOS VULNERÁVEIS E SEUS DIREITOS HUMANOS.

I. Atos de improbidade acarretam as mais graves lesões às camadas mais humildes e carentes da população, integrada por toda coletividade de necessitados e vulneráveis – categoria para a qual a Defensoria Pública se apresenta como órgão constitucionalmente legítimo para ação protetiva.

II. A legitimidade defensorial para direitos difusos – tais como a probidade –, é reconhecida por decisão vinculante em repercussão geral do STF (RE-Rg n. 733.433), órgão que também proferiu acórdão vinculante na ADI n. 3943 confirmando a legitimidade coletiva do órgão. Além disso, a Corte Especial do STJ (EREsp n. 1192577) também reconhece a legitimidade coletiva da Defensoria.

A LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AÇÕES DE IMPROBIDADE

A Defensoria Pública vem se confirmando como ardorosa protetora dos direitos dos indivíduos e coletividades necessitadas. Por essa razão, além da concessão expressa da legitimidade coletiva pela via legal (Lei n. 11.448/2007 e LC n. 80/2009), a EC n. 80/2014 também atribuiu expressa legitimidade coletiva à Defensoria Pública.

A **probidade administrativa** é categoria de direito coletivo em sentido amplo, um **direito difuso**. Não raras vezes, **a coletividade necessitada é a mais prejudicada pelo ato de improbidade**, razão pela qual nada mais natural que se reconhecer a legitimidade defensorial para a propositura de ações de improbidade. Destacam os honrosos membros do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES:

“(…) **todos os atos de improbidade administrativa afetam a sociedade como um todo, também, e sobretudo, os menos favorecidos.** (…)”..



Nesse contexto, a legitimidade para ação de improbidade está diretamente relacionada à legitimidade constitucional da Defensoria Pública. Ainda destacam os autores acima transcritos:

“(...) a ação de improbidade é uma inafastável ferramenta da atribuição constitucional de velar pelos interesses transindividuais dos necessitados”.

Deve-se afirmar que a **legitimidade transindividual é hoje PACÍFICA** tanto no Superior Tribunal de Justiça-STJ (EREsp n. 1192577, da Corte Especial, que é o maior órgão de uniformização do STJ), quanto no Supremo Tribunal Federal-STF por **decisões vinculantes: ADI n. 3943 e RE-Rg 733.433**, esta última confirmando a legitimidade defensorial para direitos difusos.

Decerto, os necessitados vulneráveis não podem ser apartados da possibilidade de assistirem à tutela do direito difuso à probidade por meio de seu representante constitucionalmente mais adequado e vocacionado – como bem registra CÁSSIO SCARPINELLA BUENO:

“Correto, diante desse quadro, admitir a ampla participação da Defensoria Pública nos processos jurisdicionais, individuais e coletivos, reconhecendo-lhe como missão institucional também de atuar como *custos vulnerabilis* para promover a tutela jurisdicional adequada dos interesses que lhes são confiados, desde o modelo constitucional”.

Ressalte-se que confere à Defensoria Pública legitimidade para a propositura de **“todas as espécies de ações”** protetivas dos necessitados – vide a letra legal:

LC n. 80/1994, “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) VII – 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 grupo de pessoas hipossuficientes;”

Sobre o retrotranscrito inciso VII do art. 4º da LC n. 80/1994, lecionaram FREDIE DIDIER JÚNIOR e HERMES ZANETI JÚNIOR:



“Este foi um dos fundamentos para o TJRS decidir pela legitimação da Defensoria Pública para o ajuizamento das ações de improbidade”.

Citam caso em que a Defensoria Pública atuou para impedir a dilapidação de verbas públicas destinadas à construção de um Centro de Referência em Tratamento para pessoas com deficiência, que estavam sendo malversadas (em benefício próprio) pelo então presidente da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE-Bagé/RS)¹, e que gerou o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. A conjunção da Constituição Federal com as leis nº 7.347/85 (art. 5º, II, com a redação que lhe deu a Lei nº 11.448/07), Lei Orgânica da Defensoria Pública (artigos 1º, 3º e 4º, com a redação que lhe deu a LC nº 132/09) não deixa dúvidas acerca da legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública não apenas na defesa dos necessitados, em atenção às suas finalidades institucionais, mas também na tutela de todo e qualquer direito difuso, coletivo ou individual homogêneo, na forma da lei. É manifesta a legitimidade da Defensoria Pública para as ações coletivas que visem garantir, modo integral e universal, a tutela de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e garantir, acima de tudo, o postulado da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito. Hipótese concreta em que a Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública visa apurar supostos atos de improbidade administrativa cometidos por administradores da APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais. Legitimidade ativa reconhecida. Decisão a quo que indeferiu pedido de extinção da lide sem resolução de mérito que vai confirmada. RECURSO DESPROVIDO. VOTO VENCIDO. (Agravo de Instrumento Nº **70034602201**, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 19/05/2010)

Este caso é tratado de forma mais detalhada em artigo publicado no volume v. 102,

¹Disponível em <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=9399>,



n. 929, da Revista dos Tribunais (p. 361-415, mar. 2013)², mas há outras atuações:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA C/C PEDIDO DE LIMINAR. RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA. EXTINÇÃO DO FEITO, COM FULCRO NO ART. 267, VI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL VIGENTE À ÉPOCA. SUBLEVAÇÃO DA PROMOVENTE. PRESSUPOSTOS RECURSAIS DE ADMISSIBILIDADE. EXAME À LUZ DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. LEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA. ALTERAÇÃO DO ART. 5º, DA LEI 7.347/85. PREVISÃO EXPRESSA ACERCA DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. ART. 2º, DA LEI 11.448/2007. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROVIMENTO DO APELO. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. - "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça", nos moldes do Enunciado Administrativo nº 02, do Superior Tribunal de Justiça. - A nova redação dada pela Lei nº 11.448/2007, ao art. 5º da Lei nº 7.347/85, prevê, expressamente, a legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública. - Diante do reconhecimento da legitimidade ativa, devem os autos retornarem ao Juízo de origem para o prosseguimento da marcha processual. Vistos.

(TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00077250320148150181, - Não possui -, Relator DES. FREDERICO MARTINHO DA NÓBREGA COUTINHO, j. em 21-10-2016)

Ampla doutrina desenvolvida a partir de atuações³, tem-se solidificado na defesa da legitimidade da Instituição para tutela da probidade administrativa, sob o argumento fundamental de que os (sempre) maiores prejudicados pela improbidade são os destinatários dos serviços da Defensoria Pública que, também por esta razão, é que

²Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/78970>

³<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/29661> ;

<http://justificando.cartacapital.com.br/2015/08/18/a-defensoria-e-as-acoas-de-improbidades/>

“A Defensoria Pública e a Tutela Jurisdicional da Moralidade Administrativa”, Ed. JusPodium, 2016 de Erik Palácio Boson (também disponível em [file:///D:/Users/dell/Downloads/Versao_Simplificada_Erik_Palacio_Boson%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/dell/Downloads/Versao_Simplificada_Erik_Palacio_Boson%20(1).pdf); “Defensoria Pública E A Tutela Coletiva De: DIREITOS - TEORIA E PRÁTICA”, Ed. JusPodium, 2016, Edilson Santana Gonçalves Filho



primeiro conhece das atuações improbas.

Ao remate, registra-se que a legitimidade defensorial para a propositura de **ações de improbidade** inspira maior **respeito para com as coletividades necessitadas** decorrendo daí o caráter preventivo em favor dos vulneráveis. Aliás, tanto a legislação, quanto o STJ, já ressaltaram que basta que a medida defensorial possa repercutir **direta ou indiretamente** nos necessitados para se legitimar a Defensoria:

LC n. 80/1994, Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) VII – 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** grupo de pessoas hipossuficientes;

"(...) 5. O juízo prévio acerca da coletividade de pessoas necessitadas deve ser feito de forma abstrata, em tese, bastando que possa haver, para a extensão subjetiva da legitimidade, o favorecimento de grupo de indivíduos pertencentes à classe dos hipossuficientes, mesmo que, **de forma indireta e eventual**, venha a alcançar outros economicamente mais favorecidos. (...)". (STJ, REsp 1449416/SC, Rel. Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, T3, j. 15/3/2016, DJe 29/3/2016).

Como ensina Erik Palácio Boson⁴:

“Ademais, o fundamento maior da legitimidade da Defensoria Pública na atuação na proteção à moralidade administrativa é justamente a otimização de eficiência dos recursos disponíveis, no sentido do potencial que a pluralidade de agentes legitimados para essa ação tem na melhoria das condições de vida dos necessitados.

“Dessa maneira, parece paradoxal garantir aos necessitados, no plano formal, uma instituição com o fim precípua de protegê-los juridicamente, mas tentar alijá-la do

4

“A Defensoria Pública e a Tutela Jurisdicional da Moralidade Administrativa”, Ed. JusPodium, 2016 de Erik Palácio Boson (também disponível em file:///D:/Users/dell/Downloads/Versao_Simplificada_Erik_Palacio_Boson%20(1).pdf



processo de controle jurisdicional dos atos que possuem um nítido potencial de agravar as desigualdades sociais.

“É dizer, dinheiro público desviado é dinheiro público não aplicado em políticas públicas de garantia dos direitos fundamentais básicos à saúde, à educação e à moradia. Desse modo, sendo a corrupção um dos maiores entraves ao desenvolvimento social, então a eficiência no controle da moralidade administrativa está diretamente ligada à eficiência na redução da própria desigualdade social, o que atinge diretamente a população carente e, portanto, legitima a atuação da Defensoria Pública.”

Desse modo a **2ª (segunda) onda renovatória de acesso à Justiça (enfoque transindividual)** – conforme estudos de MAURO CAPPELLETTI e BRYANT GARTH –, será acessível a todos **vulneráveis** e suas **necessidades** – ressaltando-se que o dever de gerir a coisa pública em favor das **necessidades humanas** é dever do gestor que muito interessa aos necessitados em sociedade. Ou seja, as **coletividades necessitadas** possuem necessidades coletivas, as quais merecem proteção via Defensoria Pública por ser este o órgão responsável pela tutela constitucional dos necessitados (Constituição, art. 134 c/c inc. LXXIV do art. 5º) – buscando-se assim efetivar a tutela do melhor interesse do vulnerável.

Enfim, a legitimação da Defensoria Pública garante, por um só instituto, a assistência jurídica realmente integral para o acesso à Justiça (2ª onda renovatória) aos necessitados e a busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, fundamentada na dignidade humana e na busca do desenvolvimento humano.

DIRETORIA ANADEP