

A função ombudsman da Defensoria Pública na cracolândia

06/06/2017

Fundamento da atuação defensorial como *ombudsman*

A Defensoria Pública é instituição permanente e independente, 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 econômicos, jurídicos e organizacionais, nos termos do artigo 134, da Constituição Federal.

Seguindo essa linha de raciocínio, a instituição possui dois plexos normativos de objetivos. O primeiro confunde-se com aqueles inerentes à República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º, da CF, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O segundo está previsto na Lei Orgânica da Instituição (LC 80/1994, artigo 3º-A), a qual estabelece como escopos da Defensoria Pública a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito, a prevalência e efetividade dos direitos humanos, e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

A Defensoria Pública, em um estado de opção democrática, passa a atuar em seu cerne, almejando os objetivos ressaltados alhures, crismando sua importância e destaque na defesa dos direitos humanos, em especial àqueles relacionados aos hipossuficientes, ou seja, àquela população à margem dos direitos mais básicos, muitas vezes em situação de extrema vulnerabilidade econômica e social.

A figura do *ombudsman* está relacionada à uma instituição independente, com escopo de proteger a população, principalmente aquela marginalizada, de forma individual ou coletiva, judicial ou extrajudicial, contra os abusos e atos arbitrários do Estado, buscando prevenir e remediar quaisquer atos que violem seus direitos e garantias fundamentais.

Nesse mesmo sentido, destacamos a referida expressão trabalhada pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH)[1]:

“El Ombudsman es una institución que protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública, que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales[2]”.

Complementando as diretrizes conceituais do IIDH acima evidenciadas, imprescindível ressaltar o conceito estabelecido pela *Federación Iberoamericana del Ombudsman*:

“Los ombudsman, conocidos en América del Sur como “defensorías del pueblo”, tienen la misión de proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración del Estado y la prestación de los servicios públicos a la población”[3].

Após concluir acerca da viabilidade de atuação como *ombudsman* pela Defensoria Pública, ressaltando a possibilidade de supervisão das atividades da Administração Pública e a proteção dos direitos humanos, Daniel Sarmento, em parecer realizado ante a consulta da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), buscando a solidificação do regime jurídico defensorial, ressalta que:

“Diversas características são geralmente atribuídas ao Ombudsman, com destaque para a base constitucional da sua atuação, e a independência política, administrativa, financeira e funcional de que desfruta no exercício de suas funções”.

Uma primeira conclusão inafastável que podemos apontar é que a normativa institucional acima prevista — Constituição Federal e Lei Orgânica da Defensoria Pública — servem como sustentação e fundamentação para a atuação defensorial como *ombudsman*.

O artigo 134 e seus parágrafos, da nossa Tábua Axiológica, estabelece a instituição como permanente, garantindo sua autonomia e independência frente aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Tal independência foi, inclusive, ratificada pelas emendas constitucionais 69, 74 e 80, sendo certo que a última criou uma seção específica à Defensoria Pública na Constituição Federal, o que tornou ainda mais evidente sua ausência de subordinação ou vinculação a qualquer instituição ou Poder de Estado.

Por seu turno, na defesa dos hipossuficientes, os defensores públicos poderão dirigir sua atuação, de forma judicial e extrajudicial, demandista ou resolutiva, individual ou coletiva. A atuação extrajudicial, prevista no artigo 134, CF e artigo 185, novo CPC, também possui destaque na normativa institucional, nos termos do artigo 4º, II, da LC 80/94. Sublinhe-se:

“Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: (...) II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos”.

Entrementes, a atuação extrajudicial, consoante ressaltado, não se limita às hipóteses individuais, sendo de suma importância a atuação de forma macro, coletivizada, principalmente para garantir e promover os direitos fundamentais dos hipossuficientes organizacionais. Mais uma vez, destacamos que a atuação extrajudicial coletiva possui previsão no artigo 4º, X, LC 80/94, o qual estabelece que é função institucional “promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

Amparado nessas premissas, a Defensoria Pública possui o dever constitucional de atuar extrajudicialmente, inclusive de forma não demandista, na função de *ombudsman*, com o escopo de tutelar os direitos fundamentais dos hipossuficientes, evitando abusos e ações arbitrárias do Estado, recebendo e investigando denúncias, e utilizando-se de todas as espécies de medidas capazes de garantir seus direitos.

A função *ombudsman* da Defensoria Pública na cracolândia

Estabelecidas as premissas fundamentais para a atuação da Defensoria Pública como *ombudsman*, busca-se, no momento, demonstrar, em apertada síntese, a forma de intervenção e atuação da instituição no recente e nefasto caso inerente à atuação do Poder Público na chamada “cracolândia”.

Inicialmente, ressalta-se que o trabalho do defensor público não se limita à atuação perante o Poder Judiciário. Nesse diapasão, já apresentamos:

“Eis a atuação do defensor público como agente político de transformação social, com atuação jurídica *sui generis*, diferenciada de qualquer outra instituição, onde sua

atividade transborda aquela função individualista, passando a ter um viés social e coletivo, concretizando sua vocação na defesa e promoção dos direitos humanos. Nesses casos, o Defensor poderá comparecer para acompanhar, *in locu*, o caso concreto, buscando informações, prestando orientação jurídica, realizando a educação em direitos, colocando à disposição seu quadro de apoio, incluindo psicólogos e agentes sociais”[4].

Não por outro motivo, a instituição busca, constantemente, se aprimorar na aproximação com a população marginalizada. A função de *ombudsman*, por exemplo, na Defensoria Paulista, vem sendo lapidada por meio do Plano Anual de Atuação, os quais são precedidos pela conferência estadual e pelas conferências regionais, garantida a ampla participação popular, em especial de representantes de todos os conselhos estaduais, municipais e comunitários, de entidades, organizações não-governamentais e movimentos populares. Como se não bastasse, a referida instituição possui canais de comunicação com a sociedade civil, a exemplo da Ouvidoria Externa e o “Momento Aberto”, no seu Conselho Superior, viabilizando a colheita de informações sobre eventuais violações de direitos.

Brilhantes são os ensinamentos do defensor público Edilson Santana, aduzindo que “a aproximação com a sociedade civil e grupos vulneráveis reforça o perfil de *ombudsman* da Defensoria Pública”[5].

Indubitavelmente, portanto, a Defensoria Pública é instituição constitucional independente, que possui a autonomia e detém mecanismos necessários para a realização dessa forma de defesa e garantia dos direitos humanos, consubstanciada em uma estrutura voltada ao monitoramento e fiscalização de direitos.

À toda evidência, levando-se em consideração sua função de agente de transformação social que busca concretizar a defesa da cidadania, a atuação do defensor público não irá se limitar ao monitoramento e fiscalização, devendo atuar de forma proativa para prevenir e remediar a violação de direitos.

A atuação defensorial, na qualidade de *ombudsman*, deverá ser a mais ampla possível, defendendo os direitos humanos de forma holística. Vejamos, apenas como matéria exemplificativa, algumas formas de atuação na referida função[6]:

- a) colher a maior quantidade de informações possíveis sobre o caso, inclusive atuando de ofício;

- b) encaminhar ciência, por meio de ofício ou qualquer tipo de comunicação oficial, aos órgãos responsáveis, buscando uma atuação conjunta com as mais diversas áreas;
- c) realizar inspeção e verificação *in loco*, mesmo sem comunicação prévia;
- d) consultar autoridades públicas, pessoas com direitos violados e lideranças comunitárias, inclusive realizando reuniões e audiências públicas;
- e) requisitar auxílio da rede de atendimento e do Poder Público, buscando cooperação para garantir direitos fundamentais, tal como à moradia, educação e saúde, com auxílio de psicólogos e agentes sociais, caso necessário;
- f) realizar a educação em direitos, inclusive no local, e com a possibilidade de distribuição de cartilhas informativas;
- g) prezar pela possibilidade de conciliação e mediação;
- h) utilizar-se de todas as medidas judiciais cabíveis, seja individual, seja coletiva, inclusive de forma conjunta com outras instituições, a exemplo do Ministério Público.

Especificamente no caso envolvendo a cracolândia, notou-se um cenário nefasto, com inúmeras violações de direitos humanos, notadamente de uma camada da população desprovida dos direitos mais básicos que compõe o mínimo existencial. Consoante exposto em excelente trabalho realizado por defensores públicos, no caso apresentado, idosos, gestantes, crianças e pessoas com deficiência foram expulsas de suas residências com a roupa do corpo, uma vez que imóveis foram lacrados sem que fosse autorizada a retirada de pertences pessoais e documentos; comércios foram interditados, sem qualquer aviso prévio; bens de uso pessoal, tal como roupas e cobertores foram confiscados; inúmeros imóveis foram interditados e até mesmo demolidos; como se não bastasse, o Poder Público buscou a apreensão de pessoas em situação de drogadição com a finalidade de avaliação para, eventualmente, realizar a internação compulsória[7].

Nos termos das diretrizes de atuação acima demonstradas, prontamente, a Administração Superior da Defensoria Pública de São Paulo, de forma planejada, organizou atendimento presencial na área da cracolândia, em conjunto com os núcleos especializados. Apenas de forma exemplificativa, houve a presença da instituição, *in loco*, por meio de uma unidade de

atendimento móvel e defensores, em pontos estratégicos, contando com o apoio de assistentes sociais, atendendo pessoas da região e colhendo relatos da situação vivenciada. Além disso, houve a participação da Defensoria Pública na rede de atendimento social, a exemplo da atuação no Centro de Referência de Álcool, Tabaco e Outras Drogas (Cratod).

Ademais, relatos de pessoas e manifestações de representantes de comunidades foram ouvidas durante o Momento Aberto, nas sessões do Conselho Superior. Ademais, a Ouvidoria-Geral também vem exercendo importante trabalho promovendo a aproximação da população vulnerável com a instituição.

Ato contínuo, foram mantidos contatos com autoridades municipais e estaduais que acompanham a delicada situação da área, com o objetivo de minimizar e evitar prejuízos àquela população marginalizada. Outrossim, ao lado das reuniões com secretários estaduais e municipais, a Instituição também se debruça na busca de soluções e propostas em parceria com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

A par da atuação extrajudicial, a Defensoria Pública ajuizou ação cautelar, por meio da qual logrou-se êxito em obter liminar proibindo a continuidade das remoções compulsórias de pessoas e da interdição e demolição de edificações com habitantes. De acordo com a decisão, deverá ocorrer prévio cadastramento das pessoas, possibilitando atendimento na área de saúde e habitação, devendo ser disponibilizada alternativas para moradia e atendimento médico. Ainda de acordo com a decisão, deverá ser franqueada a possibilidade de retirada de pertences pessoais e animais de estimação[8].

Além disso, a instituição elaborou parecer, junto à Vara de Fazenda Pública, contrário à busca e apreensão de pessoas em situação de drogadição com a finalidade de avaliação para, eventualmente, realizar a internação compulsória, destacando que se trata de situação genérica e vaga, sem permitir a ampla defesa e o contraditório das pessoas eventualmente envolvidas, indo de encontro às diretrizes da Lei Antimanicomial. Posteriormente, fora cassada a liminar anteriormente concedida, que autorizava a referida busca e apreensão visando posteriores internações compulsórias[9].

Atuação estratégica, coletiva, social, multidisciplinar e extrajudicial. A atividade na função de *ombudsman*, hodiernamente, é uma das principais funções institucionais para a concretização de seus objetivos, notadamente no que tange à defesa e promoção dos direitos humanos. A

fiscalização da atuação estatal, aproximando-se da população vulnerável, torna-se garantia fundamental para que se alcance uma sociedade realmente livre e solidária, com menos desigualdades sociais, na qual possa ser promovido o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

1 Trata-se de instituição internacional autônoma, criada em 1980, em virtude de um convênio realizado com a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2 La figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios. Instituto Interamericano de Derechos Humanos – San José CR, IIDH, 2006. Disponível em <https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2017/06/22612.pdf>. Acesso em 30 de maio de 2005.

3 Apresentação da Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), prevista em <http://www.portalfio.org/fio/acerca-de-la-fio/>. Acesso em 30 de maio de 2017.

4 GOMES, Marcos Vinicius Manso. Novo Código de Processo Civil permite a intervenção defensorial. Tribuna da Defensoria Pública. Conjur. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-mai-02/tribuna-defensoria-codigo-processo-civil-permite-intervencao-defensorial>. Acesso em 30 de maio de 2017.

5 FILHO, Edilson Santana Gonçalves. Defensoria tem perfil para ser ombudsman na solução extrajudicial de conflitos. Artigo publicado na Tribuna da Defensoria Pública, no site Conjur. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-mai-09/tribuna-defensoria-defensoria-ombudsman-solucao-extrajudicial-conflitos#author>. Acesso em 31 de maio de 2017.

6 Atuações que levam as diretrizes da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 80/94 e formas de atuação previstas em La figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios. Instituto Interamericano de Derechos Humanos – San José CR, IIDH, 2006. Disponível em <https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2017/06/22612.pdf>. Acesso em 30 de maio de 2005.

7 WEIS, Carlos; VELOSO, Luiza Lins; TIBYRIÇA, Renata Flores. Em defesa dos vulneráveis da Cracolândia. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/em-defesa-dos-vulneraveis-da-cracolandia/>. Acesso em 31 de maio de 2017.

8 Informações sobre a ação judicial disponíveis em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=72423&idPa>. Acesso em 31 de maio de 2017.

9 Informações disponíveis em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=72479&idPa>. Acesso em 31 de maio de 2017.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2017-jun-06/tribuna-defensoria-funcao-ombudsman-defensoria-publica-cracolandia/>