



Tutela do Erário e Proteção da Coletividade Vulnerável: Legitimidade da Defensoria Pública na Improbidade Administrativa

Protection of the Public Treasury and Safeguarding Vulnerable Communities: The Public Defender's Office's Standing in Administrative Improbability Actions

Marina Roriz de Oliveira

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP.

Resumo: O capítulo examina a possibilidade de a Defensoria Pública ajuizar ação de improbidade administrativa quando o ato ímprobo atingir direitos humanos ou interesses de grupos socialmente vulneráveis. Reconstroí-se a evolução do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, desde a legitimação concorrente do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada, passando pela tentativa de exclusividade ministerial introduzida pela Lei nº 14.230/2021, até o julgamento das ADIs 7.042 e 7.043 pelo Supremo Tribunal Federal. Em seguida, confrontam-se as funções institucionais previstas nos arts. 134 e 129, § 1º, da Constituição Federal e nos arts. 1º, 3º-A e 4º da Lei Complementar nº 80/1994 com o entendimento restritivo da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça no AREsp 2.495.484/SP. Sustenta-se que a natureza sancionadora da ação exige cautela e aderência estrita às finalidades defensoriais, mas não conduz, necessariamente, à exclusão absoluta da instituição. Propõe-se legitimidade extraordinária, excepcional e condicionada à demonstração de vínculo concreto entre a improbidade, a proteção dos necessitados e a promoção dos direitos humanos.

Palavras-chave: defensoria pública; improbidade administrativa; tutela coletiva; vulnerabilidade; acesso à justiça.

Abstract: This chapter examines whether the Public Defender's Office may file an administrative improbity action when misconduct affects human rights or the interests of socially vulnerable groups. It reconstructs the evolution of article 17 of Law No. 8,429/1992, from concurrent standing of the Public Prosecution Service and the interested public entity, through the attempted prosecutorial exclusivity introduced by Law No. 14,230/2021, to the Federal Supreme Court's rulings in ADIs 7,042 and 7,043. It then compares the constitutional and statutory institutional functions of the Public Defender's Office with the restrictive understanding adopted by the Superior Court of Justice in AREsp 2,495,484/SP. The chapter argues that the sanctioning nature of the action requires caution and strict institutional relevance, but does not necessarily justify absolute exclusion. It proposes exceptional extraordinary standing, conditioned on a concrete connection between administrative improbity, the protection of persons in need, and the promotion of human rights.

Keywords: public defender's office; administrative improbity; collective litigation; vulnerability; access to justice.

INTRODUÇÃO

A definição dos legitimados para a ação de improbidade administrativa situa-

se na confluência entre o princípio republicano, o acesso à justiça e o desenho constitucional das instituições encarregadas da tutela coletiva. A controvérsia ganha especial densidade quando atos qualificados como ímprobos não apenas atingem o erário ou a moralidade administrativa em abstrato, mas produzem violações diretas e concentradas sobre grupos vulneráveis, como pessoas presas, moradores de ocupações precárias, crianças sem acesso a políticas públicas ou comunidades submetidas a discriminações estruturais.

O problema de pesquisa consiste em saber se a Defensoria Pública, embora não mencionada expressamente no art. 17 da Lei nº 8.429/1992, pode ajuizar ação de improbidade administrativa quando a pretensão estiver funcionalmente vinculada à defesa dos necessitados, à tutela coletiva e à promoção dos direitos humanos. A hipótese investigada é a de que a resposta não comporta solução absoluta: a legitimidade não decorre de uma atribuição geral para fiscalizar a Administração, porém pode ser reconhecida excepcionalmente quando a ação sancionadora for instrumento necessário e adequado à proteção coletiva de pessoas vulneráveis.

A pesquisa é qualitativa, bibliográfica, normativa e jurisprudencial. O percurso parte da evolução legislativa da legitimidade ativa na Lei de Improbidade Administrativa, analisa os fundamentos das ADIs 7.042 e 7.043, examina o AREsp 2.495.484/SP e confronta esses julgados com o art. 134 da Constituição, o art. 129, § 1º, e as funções institucionais previstas na Lei Complementar nº 80/1994. Ao final, propõe-se critério de pertinência temática qualificada, capaz de evitar tanto o monopólio indevido da tutela cível quanto o uso desenfreado do instrumento sancionador.

A EVOLUÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Na redação anterior à Lei nº 14.230/2021, o art. 17 da Lei nº 8.429/1992 atribuía a propositura da ação ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada. O modelo estabelecia legitimidade ativa concorrente e disjuntiva: cada legitimado poderia agir autonomamente, sem depender da iniciativa ou da concordância do outro. A solução combinava legitimação extraordinária do Ministério Público, que atuava em nome da sociedade na proteção da probidade, com legitimação ordinária do ente lesado, titular do patrimônio material e moral atingido.

A Lei nº 14.230/2021 alterou esse arranjo e atribuiu ao Ministério Público legitimidade exclusiva para a propositura da ação e para a celebração do acordo de não persecução civil. A reforma procurou acentuar o caráter sancionador da improbidade, mas, ao afastar os entes diretamente lesados, reduziu os canais institucionais de tutela do patrimônio público.

Nas ADIs 7.042 e 7.043, julgadas em 31 de agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a exclusividade ministerial e restabeleceu a legitimidade concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas. O fundamento central foi o art. 129, § 1º, da Constituição,

segundo o qual a legitimação ministerial para ações civis não impede a de terceiros nas hipóteses previstas na Constituição e na lei (Brasil, 1988; STF, 2022).

O Supremo distinguiu as posições jurídicas dos legitimados. O Ministério Público exerce legitimação extraordinária ao defender direito pertencente à coletividade; a Fazenda Pública exerce legitimação ordinária ao proteger patrimônio próprio, compreendido não apenas como acervo econômico, mas também como reserva ética e moral da Administração. A supressão da pessoa jurídica interessada foi considerada limitação inconstitucional ao acesso à jurisdição, à eficiência e ao sistema de combate à improbidade (STF, 2022).

As ADIs 7.042 e 7.043 afastaram a ideia de monopólio ministerial no campo cível, mas não formularam uma cláusula geral aberta a todos os legitimados do microsistema coletivo. O dispositivo do julgamento restituiu expressamente a Fazenda Pública ao polo ativo. A discussão sobre a Defensoria Pública, portanto, exige passo argumentativo adicional: demonstrar se a Constituição e a legislação orgânica fornecem base autônoma para a atuação defensorial e se essa base é compatível com a especialidade sancionadora da Lei de Improbidade.

A DEFENSORIA PÚBLICA NO MODELO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA

O art. 134 da Constituição define a Defensoria Pública como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e expressão do regime democrático, incumbida da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa judicial e extrajudicial dos direitos individuais e coletivos dos necessitados. A Emenda Constitucional nº 80/2014 consolidou perfil que supera a representação processual individual e inclui atuação coletiva e estrutural (Brasil, 1988).

A Lei Complementar nº 80/1994 densifica esse desenho. Seu art. 1º reproduz a missão de promover direitos humanos e defender direitos individuais e coletivos. O art. 3º-A estabelece como objetivos a primazia da dignidade humana, a redução das desigualdades, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a prevalência e efetividade dos direitos humanos. Já o art. 4º, VII, autoriza a promoção da ação civil pública e de todas as espécies de ações aptas à tutela de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; o inciso X admite todas as espécies de ações capazes de assegurar tutela adequada e efetiva aos direitos fundamentais dos necessitados (Brasil, 1994).

Em contextos de violência institucional, os incisos XVII e XVIII do art. 4º reforçam a pertinência temática: cabe à Defensoria atuar em estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação e na preservação e reparação dos direitos de vítimas de tortura, discriminação, opressão ou violência. O § 2º do mesmo artigo confirma que as funções institucionais podem ser exercidas contra pessoas jurídicas de direito público (Brasil, 1994).

A legitimidade coletiva da Defensoria não depende da identificação nominal prévia de cada beneficiário. No julgamento da ADI 3.943, o Supremo reconheceu a validade da inclusão da instituição entre os legitimados da Lei da Ação Civil Pública, destacando o acesso à justiça e a tutela de grupos necessitados. Essa legitimação, contudo, não elimina a pertinência temática: deve existir possibilidade de benefício a pessoas hipossuficientes ou vulneráveis, compreendidas em dimensão econômica, organizacional ou social.

A probidade e a moralidade administrativas são interesses difusos, mas a simples natureza transindividual do bem jurídico não basta para afirmar que qualquer ação de improbidade integra as funções defensoriais. A questão decisiva é saber se o ato administrativo desonesto ou desleal produz lesão funcionalmente relevante aos destinatários constitucionais da instituição. Onde houver apenas disputa sobre regularidade administrativa, sem conexão demonstrável com necessitados ou direitos humanos, faltarão pertinência temática.

O MICROSSISTEMA COLETIVO E A NATUREZA SANCIONADORA DA AÇÃO

A tese favorável parte da inserção da improbidade no microssistema de tutela coletiva. O art. 21 da Lei nº 7.347/1985 e o art. 90 do Código de Defesa do Consumidor funcionam como normas de reenvio, permitindo diálogo entre diplomas coletivos. Como a Lei nº 11.448/2007 incluiu a Defensoria Pública no rol do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, sustenta-se que a legitimidade alcançaria instrumentos coletivos necessários à tutela adequada dos direitos difusos.

Esse raciocínio é reforçado pelo art. 129, § 1º, da Constituição. Se a exclusividade ministerial é excepcional e a própria Constituição impede que a legitimação do Ministério Público obste a de terceiros no campo cível, a interpretação sistemática deveria favorecer a pluralização responsável dos canais de acesso à jurisdição. A ação de improbidade pode assumir função coletiva ao proteger valores republicanos e impedir que agentes continuem a produzir danos contra grupos vulneráveis.

A objeção central reside na natureza punitiva e sancionadora da ação. As sanções de perda da função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o poder público distinguem a improbidade da ação civil pública geral. O princípio da legalidade sancionadora recomenda interpretação cuidadosa das normas materiais e processuais, inclusive da legitimação. A Lei nº 14.230/2021 tornou essa autonomia mais visível ao prever a conversão da ação de improbidade em ação civil pública, sinalizando que os instrumentos não se confundem.

A especialidade, todavia, não resolve sozinha a controvérsia. Legitimidade processual não equivale à ampliação das hipóteses materiais de improbidade nem autoriza flexibilizar dolo, tipicidade ou garantias do demandado. Reconhecer legitimidade excepcional à Defensoria preserva integralmente o regime sancionador. O controle deve ocorrer pela pertinência temática, pela tipicidade estrita e pela demonstração de que a tutela pretendida não seria adequadamente alcançada por

ação coletiva não sancionadora.

Assim, o microsistema coletivo fornece argumento relevante. Ele deve ser conjugado com a Constituição e a Lei Complementar nº 80/1994. O fundamento mais consistente não é afirmar que toda ação de improbidade é mera ação civil pública, e sim que a ordem constitucional atribuiu diretamente à Defensoria a defesa coletiva dos necessitados por todas as espécies de ações adequadas, desde que a atuação permaneça vinculada a essa finalidade.

A CORRENTE RESTRITIVA E O ARESP 2.495.484/SP

A corrente contrária sustenta que o art. 17 da Lei nº 8.429/1992 contém rol especial e taxativo. Segundo essa leitura, apenas o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada podem propor a ação. A Lei nº 11.448/2007 modificou a Lei da Ação Civil Pública para incluir a Defensoria, mas não alterou a Lei de Improbidade, embora pudesse fazê-lo. A omissão configuraria silêncio eloquente do legislador.

Esse argumento foi acolhido pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça no AREsp 2.495.484/SP, julgado em 19 de agosto de 2025. O colegiado, por maioria, afirmou que a ação de improbidade possui caráter punitivo e sancionador próprio, regido por regras especiais, e que a legitimidade para ação civil pública em sentido amplo não se projeta automaticamente sobre a Lei nº 8.429/1992. A possibilidade legal de conversão da ação de improbidade em ação civil pública evidenciaria a distinção entre os instrumentos (STJ, 2025).

O STJ também entendeu que as ADIs 7.042 e 7.043 restauraram a legitimidade apenas do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada, sem alcançar a Defensoria Pública. A reforma de 2021 enfraqueceria o argumento histórico de que a omissão decorreria da redação original ser anterior à consolidação institucional da Defensoria: o legislador reformou amplamente a lei e, ainda assim, não incluiu a instituição.

No RE 1.580.478/SP, decisão monocrática de 18 de maio de 2026 negou seguimento ao recurso e reproduziu a compreensão de que os legitimados são o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, além de apontar obstáculos recursais. Até a conclusão desta pesquisa, não foi localizada decisão colegiada do Supremo que tenha fixado tese específica e definitiva sobre a legitimidade da Defensoria Pública para a ação de improbidade.

A leitura restritiva possui força dogmática por respeitar a especialidade e a segurança jurídica no direito sancionador. Seu ponto vulnerável é transformar o silêncio legislativo em exclusão absoluta, sem enfrentar suficientemente a estatura constitucional da atuação coletiva da Defensoria e situações em que os legitimados tradicionais estejam inertes ou em conflito institucional diante de lesões dirigidas justamente a grupos vulneráveis.

FUNDAMENTOS PARA UMA LEGITIMIDADE EXCEPCIONAL E FUNCIONALMENTE VINCULADA

A tese favorável não deve equiparar a Defensoria à pessoa jurídica de direito público lesada. A instituição possui autonomia e personalidade judiciária para defesa de suas prerrogativas, mas não é, em regra, titular do patrimônio público atingido. Sua legitimação, quando admissível, é extraordinária: atua em nome próprio na defesa da coletividade vulnerável. A comparação com a Fazenda Pública serve apenas para demonstrar que não há monopólio ministerial, e não para converter a Defensoria em ente lesado.

O núcleo da legitimação encontra-se no art. 134 da Constituição e nos arts. 1º, 3º-A e 4º, VII, X, XVII e XVIII, da Lei Complementar nº 80/1994. Se a improbidade for meio ou causa de violação massiva de direitos humanos, a ação sancionadora pode integrar o conjunto de medidas adequadas à interrupção da lesão, à retirada do agente do espaço institucional vulnerante e à proteção preventiva da coletividade.

Fernando Antônio de Lima e Maurílio Casas Maia defendem leitura centrada na coletividade-vítima. Os autores observam que podem surgir conflitos de interesse: a Fazenda Pública pode resistir à apuração de condutas praticadas por seus agentes e a estratégia do Ministério Público pode não contemplar determinados grupos estigmatizados. Nesses casos, a pluralidade institucional evita o silenciamento processual e amplia o acesso à justiça coletiva (Lima e Maia, 2026).

Os precedentes estaduais indicados pela doutrina revelam que a tese já encontrou acolhimento. No Agravo de Instrumento nº 70034602201, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul admitiu a atuação defensorial em julgamento de 19 de maio de 2010. Também foi reconhecida a legitimidade no Processo nº 0077250-32.2014.815.0018, relatado pelo Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho e julgado em 21 de outubro de 2016. Esses julgados não eliminam a controvérsia, mas demonstram interpretação possível fundada na tutela coletiva.

Edilson Santana Gonçalves Filho reconhece a possibilidade de legitimação, mas formula advertência indispensável: “Uma vez admitida a legitimidade da Defensoria Pública, a ação por improbidade não deve ser utilizada desenfreadamente pela instituição, mas somente quando inserida dentro de suas finalidades institucionais, voltadas à defesa dos necessitados e à promoção dos direitos humanos. Sua utilização será bastante excepcional e, ao que parece, o ponto vem sendo bem observado por defensores e defensoras públicas, considerando que o instrumento só foi utilizado em poucas ocasiões, mormente quando necessário à proteção mais global dos direitos de grupos vulneráveis” (Gonçalves Filho, 2024, p. 287).

A advertência oferece um ponto de equilíbrio. A legitimidade não deve nascer de interesse abstrato da instituição no combate à corrupção, mas de necessidade concreta de proteger grupo vulnerável. A demanda deve explicitar os beneficiários, a relação causal entre o ato ímprobo e a violação coletiva, a adequação da via sancionadora e a insuficiência ou inadequação de medidas menos gravosas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 tentou concentrar no Ministério Público a propositura das ações de improbidade e a celebração dos acordos de não persecução civil. O Supremo, nas ADIs 7.042 e 7.043, afastou a exclusividade e restabeleceu legitimidade concorrente e disjuntiva entre Ministério Público e pessoa jurídica interessada. A decisão reafirmou que a titularidade ministerial das ações cíveis não é monopolística, mas não incluiu expressamente a Defensoria Pública.

O AREsp 2.495.484/SP consolidou, na Primeira Turma do STJ, a corrente restritiva: a especialidade e o caráter sancionador da ação, somados ao silêncio legislativo, impediriam que a legitimidade geral para ação civil pública fosse transposta à improbidade. Trata-se do entendimento jurisprudencial superior hoje mais diretamente voltado à questão.

A conclusão defendida neste capítulo é distinta, embora reconheça a força e os limites impostos pelo precedente. A legitimação da Defensoria pode ser extraída diretamente do art. 134 da Constituição e da Lei Complementar nº 80/1994 quando a improbidade for instrumento de violação a direitos humanos ou de agravamento da vulnerabilidade de grupos necessitados. Nessa hipótese, a instituição exerce legitimação extraordinária em favor da coletividade-vítima, e não legitimação ordinária em defesa do patrimônio estatal.

Essa possibilidade deve ser excepcional, fundamentada e funcionalmente vinculada. Não autoriza atuação genérica no combate à corrupção, não transforma a ação de improbidade em ação civil pública comum e não reduz as garantias do direito sancionador. Ao contrário, exige demonstração rigorosa da pertinência temática, da necessidade da via eleita e da tipicidade da conduta.

Entre a exclusão absoluta e a legitimação irrestrita, a solução constitucionalmente mais adequada é reconhecer um espaço controlado de atuação. Quando a improbidade silencia, oprime ou retira direitos de coletividades vulneráveis, impedir previamente a Defensoria de provocar a jurisdição pode converter a regra de legitimação em barreira de acesso à justiça. Admiti-la com critérios estritos preserva simultaneamente a legalidade sancionadora, a pluralidade institucional e a centralidade das pessoas afetadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BRASIL. **Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Altera o art. 5º da Lei nº 7.347/1985. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429/1992. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos: teoria e prática.** 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

LIMA, Fernando Antônio de; MAIA, Maurílio Casas. **A quem serve restringir a legitimidade contra a improbidade?** Consultor Jurídico, 13 ago. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-ago-13/a-quem-serve-restringir-a-legitimidade-contra-a-improbidade/>. Acesso em: 12 set. 2026.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. **Processo nº 0077250-32.2014.815.0018.** Rel. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho. Julgado em 21 out. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 70034602201.** 1ª Câmara Cível. Julgado em 19 de maio de 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Primeira Turma. AREsp 2.495.484/SP.** Rel. Min. Gurgel de Faria. Julgado em 19 ago. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3.943/DF.** Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 7 de maio de 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 7.042/DF e ADI 7.043/DF.** Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgadas em 31 ago. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 1.580.478/SP.** Rel. Min. Alexandre de Moraes. Decisão monocrática de 18 de maio 2026.