

Eleonora Mesquita Ceia* (Brasil)
Amanda Beatriz Colares Lessa** (Brasil)
Marcelo da Costa Braga*** (Brasil)
Rafael Silva de Oliveira**** (Brasil)
Vitoria da Costa Pestana***** (Brasil)

A atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro mediante litígios estratégicos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos*****

RESUMO

O artigo se propõe a investigar se a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) possui experiências de litigância estratégica perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, de forma a fortalecer o combate de violações a grupos vulneráveis prioritários. A hipótese é de que a atuação da Defensoria em litígios estratégi-

* Doutora em Direito pela Universidade de Saarbrücken, professora no Ibmec-RJ e na UFRJ, coordenadora do Gecon/Ibmec-RJ e ex-bolsista da Fundação Konrad Adenauer. em-ceia@gmail.com / Orcid: 0000-0002-0756-199x

** Advogada. Especialista em Direito Privado e Direitos Humanos. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ibmec-RJ. Pesquisadora do Gecon/Ibmec-RJ. amandabcolares@gmail.com

*** Advogado. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da FND/UFRJ. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ibmec-RJ. Pesquisador do Gecon/Ibmec-RJ. cbraga.marcelo@gmail.com

**** Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. MBA em Comunicação Empresarial. Especialização em Economia do Trabalho pela Unicamp. Graduando em Direito pelo Centro Universitário Ibmec-RJ. Pesquisador do GECON/Ibmec-RJ. rafa.olive8o@gmail.com

***** Advogada. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Ibmec-RJ. Graduada na Escola de Serviço Social da Universidade do Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Gecon/Ibmec-RJ. vitoriacpestana@hotmail.com

***** Agradecemos a Rodrigo Baptista Pacheco, Defensor Público-Geral do Estado do Rio de Janeiro entre 2019 e 2022, e a Raphaela Jahara, Coordenadora de Tutela Coletiva da DPRJ, pelo apoio inestimável à pesquisa. Nossos agradecimentos também Matheus Jeha de Sá e Vinicius Feliciano Mancebo de Azevedo, Bolsista de Iniciação Científica da FAPERJ de fevereiro

cos perante o Sistema ainda se encontra em desenvolvimento. Denúncias em áreas importantes já foram apresentadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), mas sem resultado de condenação ao país, que altere de forma significativa e estrutural o quadro específico de violação a direitos. A pesquisa adota como metodologia as pesquisas bibliográfica e documental, compreendendo a seleção e análise de livros e artigos referentes à litigância estratégica em direitos humanos e a análise quantitativa e qualitativa de dados sobre as denúncias da DPRJ à Comissão.

Palavras-chave: Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Defensoria Pública; Litígio Estratégico.

La actuación de la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro mediante litigios estratégicos en el sistema interamericano de derechos humanos

RESUMEN

El artículo investiga si la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro (DPRJ) cuenta con experiencias de litigio estratégico ante el sistema interamericano de derechos humanos, a fin de fortalecer el combate contra las violaciones de derechos de grupos vulnerables prioritarios. La hipótesis sostiene que la actuación de la Defensoría en litigios estratégicos ante dicho sistema aún se encuentra en desarrollo. Ya se han presentado denuncias en áreas relevantes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); sin embargo, estas no han derivado en una condena al Estado que modifique de manera significativa y estructural el escenario específico de violación de derechos. El estudio adopta como metodología la investigación bibliográfica y documental, que comprende la selección y el análisis de libros y artículos relativos al litigio estratégico en derechos humanos, así como el análisis cuantitativo y cualitativo de datos sobre las denuncias presentadas por la DPRJ ante la CIDH.

Palabras clave: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Defensoría Pública; litigio estratégico.

The Role of the Public Defender's Office of the State of Rio de Janeiro in Strategic Litigation before the Inter-American Human Rights System

ABSTRACT

This article examines whether the Public Defender's Office of the State of Rio de Janeiro has developed experiences in strategic litigation before the Inter-American Human Rights System aimed at strengthening the fight against violations affecting priority vulnerable groups. The hypothesis suggests that the institution's engagement in strategic litigation within the System is still under development. Although complaints in important areas have already been submitted to the Inter-American

de 2022 a janeiro de 2023, quem contribuíram significativamente com o desenvolvimento inicial da presente pesquisa. Este estudo foi financiado pela FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Processo SEI 260003/001290/2022.

Commission on Human Rights (IACHR), they have not yet resulted in judgments condemning the State that would produce significant and structural changes in specific contexts of rights violations. The research adopts a bibliographic and documentary methodology, including the selection and analysis of books and academic articles on strategic human rights litigation, as well as a quantitative and qualitative analysis of data regarding the complaints submitted by the DPRJ to the Commission.

Keywords: Inter-American Commission on Human Rights; Public Defender's Office; strategic litigation.

Die Tätigkeit der öffentlichen Verteidigung des Bundesstaates Rio de Janeiro durch strategische Prozessführung im Interamerikanischen Menschenrechtssystem

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel untersucht, ob die öffentliche Verteidigung des Bundesstaates Rio de Janeiro Erfahrungen mit strategischer Prozessführung vor dem Interamerikanischen Menschenrechtssystem gesammelt hat, um den Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen gegenüber besonders vulnerablen Gruppen zu stärken. Die zugrunde liegende Hypothese lautet, dass sich die Tätigkeit der Defensoria im Bereich strategischer Prozessführung vor diesem System noch in der Entwicklung befindet. Zwar wurden bereits Beschwerden in wichtigen Bereichen bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission eingereicht, bislang haben diese jedoch nicht zu Verurteilungen des Staates geführt, die zu bedeutenden und strukturellen Veränderungen in den jeweiligen Kontexten von Menschenrechtsverletzungen geführt hätten. Methodisch basiert die Untersuchung auf bibliografischer und dokumentarischer Forschung, einschließlich der Auswahl und Analyse von Büchern und Fachartikeln zur strategischen Menschenrechtsprozessführung sowie einer quantitativen und qualitativen Analyse der von der DPRJ bei der Kommission eingereichten Beschwerden.

Schlagwörter: Interamerikanische Menschenrechtskommission; öffentliche Verteidigung; strategische Prozessführung.

Introdução

No campo do constitucionalismo internacional o tema prioritário da defesa dos direitos humanos se relaciona com a atuação de mecanismos e instituições do direito nacional e internacional. Nesse contexto, são reconhecidas a personalidade e capacidade jurídicas internacionais do indivíduo, para exigir seus direitos inerentes como ser humano. Os pilares básicos da proteção internacional e dos mecanismos de emancipação do ser humano em face do seu próprio Estado é a jurisdição obrigatória dos tribunais de direitos humanos com o direito de petição individual internacional frente a órgãos internacionais de proteção internacional da pessoa humana.

Na América Latina, opera o sistema interamericano de direitos humanos baseado na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Nele as instituições nacionais, estrangeiras e internacionais atuam contra violações de direitos humanos, em especial organizações não governamentais e mais recentemente defensorias públicas. A atuação de tais instituições pode ocorrer na forma de litigância estratégica, ou seja, apresentam denúncias contra o país perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), de forma a iniciar um litígio que chamará a atenção de atores-alvo e, conseqüentemente, fortalecerá a luta contra violações a direitos específicos de determinados grupos vulneráveis.

A apresentação de uma denúncia a um sistema internacional de proteção dos direitos humanos acaba gerando o “efeito bumerangue”, isto é, provoca no país de origem, onde ocorreu a violação, uma mobilização dos órgãos e instituições envolvidos no caso, a fim de evitar que a denúncia tenha seguimento e haja a condenação internacional do Estado. Essa atuação ganha importância ainda mais elevada se o caso apresentado chega a merecer a apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Portanto, defensorias públicas podem cumprir importante papel de efetivação dos direitos humanos quando produzem estratégias de apresentação de casos prioritários à Comissão Interamericana.

A maior parte dos Estados-Parte da CADH possuem órgãos de Defensoria Pública. Contudo, o Brasil se destaca nesse cenário. No direito brasileiro, desde a edição da Lei nº 1.060/1950, há a previsão do direito de assistência gratuita para os indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Porém, apenas com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) houve um avanço significativo na efetivação do direito de assistência gratuita à população, a saber, o reconhecimento da Defensoria Pública como órgão essencial à função jurisdicional do Estado conforme o artigo 134 do texto constitucional. Anos mais tarde, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, foi a vez das defensorias públicas estaduais alcançarem sua autonomia funcional e administrativa. O modelo brasileiro de defensoria pública é paradigma de boa prática no âmbito interamericano, a despeito das dificuldades em sua implementação no âmbito interno¹

O problema central do artigo reside na seguinte questão: a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) possui experiências de litigância estratégica perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), de forma a fortalecer o combate de violações a grupos vulneráveis prioritários? O trabalho parte da hipótese de que a atuação da DPRJ em litígios estratégicos perante o SIDH ainda se encontra em desenvolvimento. Denúncias em áreas importantes já foram apresentadas à CIDH, mas sem resultado de condenação ao país, que altere de forma significativa e estrutural o quadro específico de violação a direitos.

¹ IPEA, “Mapa da Defensoria Pública no Brasil” (2025). Acesso em 23 de abril de 2025. <https://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/a-defensoria-publica>

A escolha de investigar a atuação da DPRJ no SIDH justifica-se devido a sua importância na história da defensoria pública no Brasil e por seu papel de destaque nas demandas apresentadas pelas defensorias públicas estaduais brasileiras à CIDH. A pesquisa adota como metodologia as pesquisas bibliográfica e documental, compreendendo a seleção e análise de livros e artigos científicos referentes à litigância estratégica em direitos humanos e a atuação da DPRJ no SIDH. Ao lado disso, a pesquisa se ocupa com o levantamento e a análise de dados quantitativos e qualitativos sobre as denúncias da DPRJ ao SIDH, a partir de documentos oficiais da CIDH e do Relatório da DPRJ acerca da sua atuação nos sistemas internacionais de direitos humanos.

Nessa perspectiva, o artigo busca avaliar o desenvolvimento e a conclusão das denúncias da DPRJ frente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em termos de litigância estratégica. Para tanto, trabalha os seus objetivos específicos conforme a seguinte estrutura: a primeira seção explica a relação entre a luta por direitos humanos e a técnica da litigância estratégica com base na teoria do reconhecimento de Axel Honneth; a segunda seção apresenta a função institucional da Defensoria Pública na defesa dos direitos humanos segundo a CF/88 e sua relação com o SIDH; e a terceira seção analisa os dados referentes às denúncias da DPRJ à CIDH, de modo a responder ao problema proposto, além das considerações finais que sistematizam os resultados da pesquisa.

1. A luta por direitos humanos e a litigância estratégica

A luta pela efetivação dos direitos humanos, seja pela sociedade civil, seja por órgãos ligados ao Estado (como é o caso da Defensoria Pública), é uma luta social, objeto central da teoria crítica de Axel Honneth. Segundo o autor, “a base da interação social é o conflito e sua gramática a luta por reconhecimento”.²

O desenvolvimento humano se dá mediante relações éticas bem definidas entre os indivíduos. No seio dessas relações pode ocorrer uma experiência de desrespeito social, isto é, a anulação do reconhecimento da identidade de um indivíduo ou de uma determinada coletividade, como ocorre, por exemplo, com a população negra, os povos indígenas e a população carcerária, entre outros. Esta experiência de desrespeito social gera uma ação que busca restaurar a relação de reconhecimento mútuo entre os indivíduos e/ou grupos sociais. Esta ação corresponde às “diversas lutas por reconhecimento” que constituem “uma força moral que impulsiona desenvolvimentos sociais”.³ Em síntese, da lesão nas relações sociais, nasce o conflito, que impulsiona o reconhecimento de direitos a grupos sociais vulneráveis.

² Axel Honneth, *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais* (São Paulo: Editora 34, 2009), 17.

³ Honneth, *Luta por reconhecimento...*, 18.

O convívio social ocorre por meio de relações éticas entre os indivíduos, asseguradas por um movimento de reconhecimento, ou seja, por um processo de fases de reconciliação e de conflito simultâneo e sucessivo. Este movimento de reconhecimento torna as relações intersubjetivas cada vez mais maduras, até atingir seu objetivo final de desenvolvimento, que seria a efetivação de uma “comunidade de cidadãos livres”.⁴

Há três formas de reconhecimento recíproco entre os indivíduos: i) o amor nas relações de família e afetivas; ii) o direito na sociedade civil; e iii) a solidariedade no campo do Estado. O direito é a forma que ensina o indivíduo a reconhecer os demais membros da sociedade como sujeitos de direitos, ao lado dele próprio. Trata-se de estender a todos os outros indivíduos a condição de sujeito de direito que ele reconhece em si próprio. Essa forma de reconhecimento jurídico recíproco ocorre mediante lutas e conflitos mobilizados historicamente. Na Modernidade, os princípios morais universalistas desenvolvidos na filosofia e na teoria política passaram a ser inseridos no direito, formando um sistema jurídico.

A positivação dos princípios morais universalistas corresponde à conquista de direitos fundamentais, ampliada ao longo dos séculos mediante revoluções e lutas sociais, tanto qualitativamente (direitos civis, políticos e sociais), quanto quantitativamente (a um maior número de pessoas). Entretanto, conforme extraído de modo empírico da obra de Honneth, conjuntamente com o olhar da teoria crítica, apesar das conquistas no campo do direito, elas não asseguram a efetividade concreta de direitos. Esse movimento corrobora a tese, antes apontada, de que das experiências de desrespeito (lesão a direitos), nasce o conflito, que impulsiona o desenvolvimento da sociedade. Possuir direitos significa ao indivíduo ter o respeito dos demais membros da sociedade, pois o reconhecem como sujeito de direitos e, ao mesmo tempo, significa autorrespeito, pois ele próprio se reconhece como sujeito de direitos.⁵

A solidariedade, por sua vez, resulta da experiência de estima social que permite aos indivíduos se identificarem quanto às suas capacidades e contribuições concretas para a vida de todos os demais. O resultado é o indivíduo identificar-se como membro de um grupo em sua totalidade, dentro do qual as interações intersubjetivas assumem a forma de relações solidárias.

São dessas formas de reconhecimento recíproco entre os indivíduos que deriva a experiência de desrespeito, que pode comportar graus diversos de privação de reconhecimentos, a saber: maus-tratos corporais, privação de direitos e desvalorização social. Os maus-tratos corporais ferem de forma duradoura a autoconfiança do indivíduo. Na privação de direitos, ao serem denegados, confirma-se uma imputabilidade moral do sujeito prejudicado, colocando-o de modo desigual em relação aos outros membros da sociedade.⁶

⁴ Honneth, *Luta por reconhecimento...*, 57.

⁵ Honneth, *Luta por reconhecimento...*, 119.

⁶ Honneth, *Luta por reconhecimento...*, 209.

Esta demonstração de desrespeito fere a noção de autorrespeito e autonomia social, ou seja, a expectativa intersubjetiva de ser reconhecido como sujeito capaz moralmente em pé de igualdade com os membros da sociedade. Dessas formas de desrespeito são produzidas reações emocionais, como indignação e vergonha moral, que geram o impulso necessário para uma luta social para retomar o reconhecimento perdido ou lesado.⁷

Uma luta assim produzida só pode se qualificar como social, caso logre ultrapassar as pretensões individuais existentes e se torne o ponto de partida para a constituição de um movimento coletivo. Nesse ponto, a teoria do reconhecimento de Honneth se relaciona à técnica da litigância estratégica, que serve aos objetivos de transformação das lutas sociais.

Antes de conceituar litígio estratégico, cumpre determinar concepções importantes do Processo Civil confundidas comumente com a figura da litigância estratégica. São elas: litígio coletivo; processo coletivo; litígio estrutural; processo estrutural; e processo estratégico. O litígio coletivo é o conflito de interesses entre um grupo de pessoas e a outra parte (o ofensor), acusada de lesionar os direitos do grupo como um todo. O litígio coletivo se distingue, portanto, do litígio individual, que configura o conflito de interesses entre indivíduos. O processo coletivo, por seu turno, é a técnica processual que o ordenamento jurídico coloca à disposição de determinados legitimados para encaminhar ao Judiciário o pedido de tutela dos direitos de um grupo afetados por um litígio coletivo.⁸ São exemplos de processos coletivos as ações e mandado de injunção coletivo e a ação civil pública.

O litígio estrutural é um litígio coletivo originado do modo como funciona determinada estrutura burocrática, em regra, pertencente ao Estado. Vale dizer, um grupo de pessoas tem seus direitos violados por conta do modo como opera determinada estrutura burocrática pública, como, por exemplo, a polícia e o sistema penitenciário. São casos em que o objeto da pretensão judicial transcende os interesses das partes da relação processual. Logo, a decisão do litígio entre tais partes repercute sobre outros indivíduos e grupos.⁹

Por sua vez, o processo estrutural é um processo coletivo que pretende levar ao Judiciário a demanda de reforma de determinada estrutura burocrática pública, pois o modo como ela opera gera violações de direitos a determinada coletividade. Em regra, são processos longos e difíceis, pois envolvem como solução a reforma de tais burocracias ou de políticas públicas.¹⁰ Tem sua origem na mobilização de advogados e juízes dos Estados Unidos, no final da década de 1960, que buscavam aplicar

⁷ Honneth, *Luta por reconhecimento...*, 224.

⁸ Edilson Vitorelli, “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”. *Revista de Processo* 284 (2018): 337.

⁹ Melina Girardi Fachin e Marcus Vinicius Porcaro Nunes Schubert, “Litígio estrutural: encruzilhadas entre jurisdição constitucional e a Corte Interamericana”. *Suprema. Revista de Estudos Constitucionais* 4, n.º 1 (2024): 373-374.

¹⁰ Vitorelli, “Levando os conceitos a sério”, 339-340.

o célebre precedente da Suprema Corte de 1954, “Brown vs. Board of Education”, que tratava do combate à segregação racial no âmbito escolar, em outros domínios, como, por exemplo, reforma de hospitais, presídios e políticas de moradia.¹¹

Por último, o processo estratégico é comumente denominado na doutrina nacional por litígio estratégico.¹² Trata-se de uma forma de diálogo entre a teoria e a realidade de desrespeito em que um processo pretende resultados que extrapolam os limites do conflito de interesses levado ao Judiciário, pois busca como resolução à lide uma nova compreensão sobre determinado problema jurídico.¹³ No âmbito de um processo estratégico, há um planejamento detalhado sobre a escolha das partes, dos advogados que devem ser especializados no assunto e do juízo que analisará o conflito; a causa de pedir; o caso paradigma; e as provas a serem produzidas. Em suma, o processo estratégico é aquele que busca, ao seu final, a transformação jurídica e social da realidade afetada pelo tema da controvérsia.¹⁴

O litígio estratégico busca, por meio do uso do Judiciário e de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais. Os casos são escolhidos como ferramentas para transformação da jurisprudência dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas.¹⁵ Mais precisamente, delimitando-se uma definição de litígio estratégico em direitos humanos, “consiste na utilização de arenas de litigância de forma estratégica buscando um impacto que transcenda as partes do caso e contribua para os direitos humanos e a justiça social”.¹⁶

Há, desse modo, uma relação justificada entre a teoria do reconhecimento de Honneth e o litígio estratégico. Tal técnica promove o acesso planejado à justiça com o objetivo de impulsionar “transformações sociais a partir de casos tidos como emblemáticos, capazes de transformarem a jurisprudência, formarem precedentes, além de provocarem mudanças legislativas ou de políticas públicas”.¹⁷

A decisão de levar o caso coletivo à justiça pressupõe organização e mobilização entre indivíduos, que se identificam nas experiências de desrespeito pelas quais passam, que, segundo Honneth, geram o impulso necessário para uma luta social

¹¹ Owen Fiss, “To make the Constitution a living truth: Four Lectures on the structural injunction”. Em *Processos estruturais*, organizado por Sergio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (Salvador: JusPodivm, 2022), 35.

¹² Vitorelli, “Levando os conceitos a sério”, 345.

¹³ Girardi e Porcaro, “Litígio estrutural: encruzilhadas entre jurisdição constitucional”, 380.

¹⁴ Vitorelli, “Levando os conceitos a sério”, 345-346.

¹⁵ Evorah Lusci Costa Cardoso, *Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos* (Belo Horizonte: Fórum, 2012), 41.

¹⁶ Juliana Cesario Alvim Gomes, “Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social”. *Revista Direito e Práxis* 10, n.º 1 (2019): 393.

¹⁷ Brunela Vieira de Vincenzi, “As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth”. *Revista Jurídica Direito & Paz* XVIII, n.º 34 (2016): 212.

por reconhecimento de direitos¹⁸. Trata-se de uma luta, portanto, que ultrapassa as pretensões individuais, com vistas a se tornar um movimento coletivo, no qual seus membros se reconhecem nas violações sofridas e nas emoções delas decorrentes.

A partir disso, logram produzir uma ação coletiva organizada de reivindicação de direitos, como, por exemplo, por meio de uma ação judicial. Daí a técnica da litigância estratégica ter a aptidão de servir aos objetivos das lutas sociais de reconhecimento de direitos lesados de determinado movimento coletivo, que pretende, em última instância, a restauração e ampliação das relações de reconhecimento recíproco entre os indivíduos.

As ações coletivas são aquelas que patrocina direitos transindividuais, ou seja, pertencentes a indivíduos diferentes ligados entre si por um fator comum de violação a direito. Elas são exemplos de litígio estratégico por conta: i) da tutela de direitos de uma coletividade, e não apenas de um indivíduo; ii) da legitimidade ativa ampla de tais ações, atribuída a várias entidades, como associações, sindicatos e a Defensoria Pública (como é o caso da Ação Civil Pública); e iii) da extensão subjetiva da coisa julgada coletiva, com efeitos gerais ou extensíveis a todos os indivíduos na mesma situação do grupo representado em juízo.¹⁹ Tais características das ações de tutela coletiva, com as quais a Defensoria Pública tem ampla experiência, atende ao objetivo de transformação social perseguido pela litigância estratégica.

2. A defensoria pública e o SIDH

A constitucionalização das garantias processuais foi um fenômeno comum a vários países da América do Sul que passaram por experiências de redemocratização após períodos ditatoriais. E, no Brasil, não é diferente. Ao lado de um amplo catálogo de direitos fundamentais, a CF/88 prevê uma série de garantias constitucionais, isto é, ações judiciais cujo objetivo é a efetivação de tais direitos quando violados ou na iminência de serem violados.

Além disso, a CF/88 inovou em termos de concretização do acesso à justiça, ao reconhecer a Defensoria Pública como instituição equiparável ao Ministério Público e, com isso, essencial à função jurisdicional do Estado, em particular no que se refere ao acesso à justiça de indivíduos e grupos vulneráveis. Isso se revela compatível com o objetivo da República de redução das desigualdades sociais a ser perseguido pelo Estado e insculpido no artigo 3º da CF/88.

Do mesmo modo, está em consonância com a Resolução AG/RES 2656 (XLI-o/11), aprovada pela OEA em 2011, que consagra a relevância da atuação das defensorias públicas e seus membros no SIDH, recomendando a eles a adoção de medidas

¹⁸ Honneth, *Luta por reconhecimento...*, 224.

¹⁹ Vieira de Vincenzi, "As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth", 226.

que assegurem a existência de modelos públicos de assistência jurídica gratuita dotados de independência e autonomia funcional.²⁰ Nessa perspectiva, cumpre destacar que os membros da Defensoria Pública no Brasil são servidores de carreira providos mediante concurso público.

O modelo brasileiro de defensoria pública “impõe que o exercício da promoção da assistência judiciária gratuita aos hipossuficientes seja assumido efetivamente pelo Estado” e segue uma “modelagem organizacional – vinculativa e de reprodução obrigatória” nas unidades da Federação brasileira.²¹ Da CF/88 decorre a obrigação estatal de ampliar a atuação da Defensoria Pública, de forma a implementar progressivamente o serviço de assistência jurídica por todo o território nacional. Contudo, tal programa está longe de ser alcançado na realidade, diante da falta de defensores públicos em 72% das comarcas do país.²² Com efeito, a defensoria pública foi implantada em todos os estados da Federação, porém persistem disparidades entre as regiões: umas contando com mais defensoras e defensores do que outras.²³

O artigo 134 da CF/88, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 45/2004 e 80/2014, reconhece a autonomia funcional, administrativa e orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais.²⁴ Ademais, esclarece que a Defensoria Pública, dotada de independência funcional, não se reduz à defesa de interesses subjetivos ou coletivos, mas se estende à função pública de redução das desigualdades sociais e promoção dos direitos humanos.

Com o passar do tempo, avanços legislativos ocorreram, de forma a implementar a missão constitucional da Defensoria Pública. A Lei Complementar nº 80/1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 132/2009, organiza as Defensorias Públicas do Estado Brasileiro, reconhecendo a Defensoria Pública como instituição permanente que funciona como instrumento do regime democrático, com um dos seus principais objetivos atuar na prevalência e efetividade dos direitos humanos, inclusive, perante os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos. Conforme o inciso VI do artigo 4º da Lei Complementar nº 80/1994, “são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos”.

²⁰ Tiago Fensterseifer, *Defensoria Pública na Constituição Federal* (Rio de Janeiro: Forense, 2017), 134.

²¹ Antonio Suxberger e Alberto Carvalho Amaral, “A defensoria pública como garantia constitucional processual de acesso à justiça na América do Sul”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 6, n.º 2 (2016): 116-131.

²² Fensterseifer, *Defensoria Pública na Constituição Federal...*, 187.

²³ IPEA, “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”.

²⁴ Com efeito, a DPRJ só conquista sua autonomia funcional, administrativa e financeira, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 5 de 2019 pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que adequou a legislação estadual à Emenda Constitucional nº 80/2014.

Conforme visto, a litigância estratégica pressupõe a busca por efeitos que transcendam a resolução do caso, isto é, que promovam mudanças legislativas e em políticas públicas em prol da justiça social. Nesse contexto, vale registrar que a legislação acima garante funções importantes à Defensoria Pública relacionadas à litigância estratégica, a saber, a fiscalização e participação na gestão de políticas públicas, além da sua legitimidade de propor ação civil pública²⁵ em favor de direitos coletivos, como instrumento de controle judicial de políticas públicas sociais.²⁶

O modelo brasileiro exerce influência sobre o desenho de prestação da assistência jurídica gratuita implementado em outros países da América do Sul. Com efeito, reconhece-se que o modelo brasileiro de assistência jurídica gratuita a pessoas e grupos vulneráveis tenha sido uma fonte para a elaboração da Resolução AG/RES 2656 (XLI-o/11) da OEA, ao lado do modelo da *Defensa Pública* da Argentina.²⁷

Nas constituições de países como Colômbia, Equador e Venezuela há a previsão de órgãos, cuja nomenclatura e funcionamento são similares à defensoria pública brasileira. São eles: a *Defensoría del Pueblo* na Colômbia; a *Defensoría Pública* no Equador; e a *Defensa Pública* na Venezuela. Os demais países da América do Sul dispõem de serviço semelhante ao modelo brasileiro de defensoria, sem contudo qualquer previsão constitucional a respeito. Apenas Guiana e Suriname não dispõem de órgãos de defensoria pública.²⁸ Contudo, nenhum entre todos esses exemplos se iguala integralmente à Defensoria Pública brasileira nos moldes de sua ampla autonomia e iniciativa de lei, além de sua descentralização territorial mediante a atuação das Defensorias Públicas Estaduais.

Conforme apontado, a Defensoria Pública, incluindo as Defensorias Públicas Estaduais, possuem capacidade postulatória perante sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, dentre os quais se destaca o SIDH, em virtude de sua relevância regional, como será explicado na seção seguinte, a qual destacará o importante papel da DPRJ na efetivação dos direitos humanos quando apresenta casos prioritários à Comissão Interamericana. O SIDH foi inaugurado com a adoção da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH) e com a criação da Carta da OEA. Dois marcos importantes para o sistema de proteção americano são: em 1959, a criação da CIDH, que teve suas atribuições ampliadas em 1965 para receber e processar denúncias ou petições individuais; e, em 1979, a abertura da Corte IDH.

A CIDH possui funções primordiais: o lado político, com a promoção do respeito e a defesa dos direitos humanos; e a função quase judicial, com elaboração de

²⁵ A legislação brasileira reconhece à Defensoria Pública a legitimidade para propor ações judiciais para a tutela de direitos coletivos. Além da ação civil pública, a Defensoria Pública, por exemplo, é legítima para propor mandado de injunção coletivo na defesa dos direitos humanos de pessoas vulneráveis contra omissões legislativas inconstitucionais perpetradas pelo Estado. Fensterseifer, *Defensoria Pública na Constituição Federal*, 114.

²⁶ Fensterseifer, *Defensoria Pública...*, 100.

²⁷ Fensterseifer, *Defensoria Pública...*, 164.

²⁸ Suxberger e Carvalho, "A defensoria pública como garantia constitucional", 120-121.

relatórios; a realização de visitas;²⁹ a celebração de audiências; e, principalmente, o processamento de denúncias por meio do seu sistema de petições individuais. Este sistema pode ser utilizado por qualquer pessoa,³⁰ grupo ou organização (inclusive defensorias públicas), sendo que as denúncias ficam pendentes de uma análise preliminar da Comissão. Não sendo infundada a denúncia, a Comissão apresenta petição para iniciar seu trâmite³¹

Em seguida, verifica-se se foram atendidos os pressupostos de admissibilidade das petições individuais, quais sejam: o esgotamento dos recursos internos,³² o cumprimento do prazo de 6 meses contados a partir da decisão de última instância no direito interno; a inexistência de litispendência internacional; e a indicação na denúncia de requisitos formais, tais como nome, nacionalidade, profissão, domicílio e a assinatura da pessoa ou representante legal da entidade que encaminha a denúncia.

Caso a petição seja considerada admissível, a Comissão inicia a análise de mérito, etapa na qual se busca determinar a ocorrência da violação de direitos humanos com base na análise das alegações apresentadas pela denúncia. Nesta fase se oportuniza às partes a possibilidade de uma solução amistosa e em situações urgentes e graves, a Comissão pode expedir medidas cautelares. Terminada a análise de mérito, caso a Comissão determine que não houve violação de direitos humanos, ocorre a publicação da decisão e encerra-se o trâmite.

Caso se entenda que houve violação aos direitos humanos, a Comissão elabora um informe com recomendações a serem cumpridas pelo Estado envolvido dentro de prazo estabelecido. Se as recomendações não forem cumpridas dentro do prazo, a Comissão elabora um novo parecer que poderá ter um dos seguintes desfechos possíveis: i) caso o Estado denunciado não for parte da CADH e tampouco reconhecer a competência contenciosa da Corte IDH, na hipótese de não cumprir as recomendações da CIDH, a denúncia terá apenas um desfecho político, com o envio do informe final da Comissão à Assembleia Geral da OEA; ii) se o Estado denunciado for Parte da CADH e reconhecer a competência contenciosa da

²⁹ Em novembro de 2018 a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro sediou a visita *in loco* da Comissão ao Estado do Rio de Janeiro (DPRJ 2018).

³⁰ A Corte IDH na Opinião Consultiva n.º 22/16 estabelece que o artigo 1.2 da CADH somente consagra direitos a favor de pessoas naturais, de modo que as pessoas jurídicas não são titulares dos direitos consagrados na Convenção.

³¹ A grande maioria das denúncias recebidas pela Comissão são rejeitadas nesta análise preliminar, ou seja, não originam a decisão: abrir petição para trâmite. Flávia Piovesan e Julia Cunha Cruz, *Curso de Direitos Humanos. Sistema Interamericano* (Rio de Janeiro: Forense, 2021), 140.

³² A regra do esgotamento dos recursos internos apresenta três exceções que permitem à vítima apresentar diretamente sua denúncia à Comissão. São elas: i) inexistência do devido processo legal no direito interno; ii) excessiva demora na prestação jurisdicional interna; e iii) ameaça ou coação que impeça a vítima de prosseguir com o processo interno.

Corte IDH, a Comissão poderá encaminhar o caso à Corte IDH, nas hipóteses em que as recomendações do seu informe não forem cumpridas.³³

Dentro deste segundo cenário, surge a figura da Corte IDH, considerada a segunda instância de controle do SIDH. Ela exerce duas competências: a consultiva, através da interpretação de normas de proteção aos direitos humanos; e a contenciosa, com o julgamento para determinar a responsabilidade internacional do Estado por violação dos direitos e princípios previstos na CADH. A vítima e seus representantes (como, por exemplo, defensorias públicas)³⁴ têm o direito de participar de todas as etapas processuais perante a Corte, a partir do recebimento do caso. Entretanto, vale ressaltar que os indivíduos, grupos ou organizações não têm acesso direto a ela, devendo obrigatoriamente passar pela CIDH.³⁵

Ao receber um caso, primeiramente, a Corte irá determinar se o caso se refere a violações contra a CADH; se quem encaminhou o caso detenha legitimidade ativa para tanto; a vítima deve ser uma pessoa sob a jurisdição do Estado denunciado; que os fatos narrados tenham ocorrido após o reconhecimento da competência contenciosa da Corte pelo Estado denunciado, com a ressalva de violações de caráter continuado; e os fatos tenham ocorrido no território do Estado denunciado.³⁶

Após o exame das eventuais exceções levantadas pelo Estado, a Corte inicia a análise de mérito do caso, com base nos fatos e argumentos jurídicos ali suscitados. Nesta fase, as partes podem comunicar à Corte sobre o atingimento de uma solução amistosa do caso, a qual será analisada pela Corte. Além disso, a Corte pode conceder medidas provisórias (semelhantes às medidas cautelares da Comissão), em situações urgentes, graves e de risco de dano irreparável à vítima.³⁷

Se a conclusão for no sentido de que o Estado é responsável pela violação, haverá a condenação estatal e a Corte determinará medidas de reparação à vítima, cujo objetivo é restaurar a situação anterior à violação. Caso isso não seja possível, o Estado deverá compensar a vítima pelos danos sofridos e tomar providências para que não haja repetição da violação. É o chamado instituto da reparação integral, caracterizado pela centralidade da vítima.

³³ Piovesan e Cruz, *Curso de Direitos Humanos...*, 140-143.

³⁴ O Regulamento da Corte IDH prevê a figura do “Defensor Interamericano”, quem representará em determinado caso perante a Corte a suposta vítima que não conta com representação legal devidamente credenciada. Embora sejam figuras distintas, o(a) Defensor(a) Público e o(a) Defensor(a) Interamericano(a) guardam forte conexão em suas funções no SIDH, evidenciando a valorização do direito à assistência jurídica no âmbito da OEA. Fens-terseifer, 164.

³⁵ Nesse ponto, se percebe uma certa dificuldade para as denúncias ou queixas serem encaminhadas para a Corte IDH, uma vez que ao olhar a jurisprudência do órgão, a CIDH opta por submeter apenas “grandes casos”. Valério de Oliveira Mazzuoli, *Curso de Direitos Humanos* (Rio de Janeiro: Forense, 2019), 140.

³⁶ Piovesan e Cruz, *Curso de Direitos Humanos...*, 147.

³⁷ Piovesan e Cruz, *Curso de Direitos Humanos...*, 149.

[...] a Corte entende que a reparação requer restituição plena (*restitutio in integrum*), ou seja, o reestabelecimento do status anterior à violação. Quando isto não é possível (por exemplo, quando a violação consiste em uma execução extrajudicial), o tribunal determina um conjunto de medidas para garantir que os direitos passem a ser respeitados e para eliminar efeitos da violação, além de estabelecer uma indenização para a vítima. A Corte também requer que o Estado adote medidas de natureza positiva para assegurar que as violações não se repitam no futuro.³⁸

A decisão final da Corte é irrecorrível e o Estado condenado deve obrigatoriamente cumprir seu conteúdo. A Corte acompanha e monitora o caso até que todas as medidas de reparação determinadas em sua sentença sejam cumpridas pelo Estado.

Importa sublinhar que o instituto da reparação integral da vítima revela-se como a resposta pretendida pelo litígio estratégico. Isso porque tal instituto não objetiva apenas uma reparação imediata frente à violação – como a punição dos responsáveis ou o pagamento de indenização à vítima – mas vai além estipulando medidas de não repetição, como, por exemplo, reformas institucionais e/ou legislativas.

Em síntese, a reparação integral pretende dar ao caso uma resposta que não considere apenas os efeitos da violação, mas suas causas também, o que é o buscado igualmente pelo litígio estratégico. Portanto, a Corte IDH oferece uma visão de reparação à vítima que atende aos objetivos específicos dos litígios estratégicos. Neste aspecto, o sistema interamericano de direitos humanos é ambiente, então, propício e amigável para o encaminhamento de litígios estratégicos.

Um caso de litígio estratégico presente no SIDH é o Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, que derivou a Sentença da Corte IDH de 24 de novembro de 2010. A Corte IDH condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado, entre outras violações, de membros da Guerrilha do Araguaia, impondo ao Estado uma série de medidas de significativo impacto social. Entre elas, destacam-se i) desenvolver programas de capacitação em direitos humanos aos membros das Forças Armadas; ii) tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas, em conformidade com os parâmetros interamericanos; iii) publicação de toda a informação sobre a Guerrilha do Araguaia e demais relativas às violações de direitos humanos ocorridas durante o regime civil-militar (1964-1985); e iv) adequar o direito brasileiro, conforme o artigo 2º da CADH, de modo que a Lei de Anistia (Lei nº 6.683/1979) não impeça a investigação dos fatos e o julgamento e sanção dos responsáveis por graves violações de direitos humanos.³⁹

A grande parte dos itens da sentença condenatória foi cumprida, com exceção da revogação da Lei de Anistia. De todo modo, a Sentença ilustra importante

³⁸ Piovesan e Cruz, *Curso de Direitos Humanos...*, 210.

³⁹ Eleonora Mesquita Ceia, “A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil”. *Revista da EMERJ* 16, n.º 61 (2013): 113-152, 126-128.

exemplo como decisões da Corte IDH podem impor ao país destinatário demandas de transformação social, como reformas institucionais, inovações legislativas, implementação de políticas públicas e alteração de padrões de interpretação judicial dos tribunais nacionais.⁴⁰

3. A análise das denúncias da DPRJ ante à CIDH

A legitimidade e relevância da atuação das defensorias públicas para a defesa dos direitos humanos passa por, entre outras frentes de trabalho, pela sua atuação junto ao SIDH. Em especial, as ações da DPRJ constituem o escopo de análise para afirmar a relevância da instituição para os indivíduos e grupos vulneráveis por ela assistidos e, por consequência, toda a população do Estado do Rio de Janeiro.

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro é a mais antiga do Brasil,⁴¹ celebrando em 2024 os seus 70 anos de existência.⁴² O Estado do Rio de Janeiro possui 82 comarcas distribuídas por 92 municípios. A DPRJ está presente em todas elas, com mais de 750 defensores na ativa.⁴³ Suas atribuições estão enumeradas no artigo 4º da Lei Complementar nº 80/1994, dentre elas a de “representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos”.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro tem atuação de destaque em comparação às outras defensorias públicas estaduais no que diz respeito ao encaminhamento de petições à CIDH. Para a presente pesquisa são consideradas denúncias da DPRJ as petições apresentadas à CIDH de autoria de suas coordenadorias e de seus núcleos especializados⁴⁴ – o que enfatizam o caráter difuso e descentralizado da atuação da DPRJ no sistema interamericano.

⁴⁰ Cardoso, *Litígio estratégico e sistema interamericano*, 127.

⁴¹ Ministério da Justiça, *Defensoria Pública no Brasil: Estudo Diagnóstico* (Brasília: Ministério da Justiça, 2004). Acesso em 29 de dezembro de 2025. https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria.pdf

⁴² A origem da DPRJ remonta à Lei Estadual nº 2.188/1954, que criou o cargo de defensor público vinculado à Procuradoria Geral de Justiça. Com a Lei Complementar nº 6/1977, a organização e o funcionamento da Assistência Judiciária foram regulados no Estado (desde 1958 os serviços de assistência judiciária já haviam sido implantados em nível federal e prestados por defensores públicos integrantes do Ministério Público Federal). A DPRJ foi finalmente instituída sob a atual denominação por meio da Emenda nº 37/1987 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro. DPRJ, DPRJ. *70 anos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. 1954-2024* (Apresentação, 2024).

⁴³ DPRJ. *70 anos da Defensoria Pública...*

⁴⁴ Conforme o artigo 107 da Lei Complementar nº 80/1994, com a redação dada pela Lei Complementar nº 132/2009, “a Defensoria Pública do Estado poderá atuar por intermédio de núcleos ou núcleos especializados, dando-se prioridade, de todo modo, às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional”.

Tendo isso em vista, a pesquisa documental abaixo se refere às denúncias apresentadas à CIDH pela DPRJ. Os dados analisados foram obtidos do “Relatório de Atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro nos sistemas internacionais de direitos humanos” da Coordenadoria de Tutela Coletiva da DPRJ⁴⁵ e do acervo da página da CIDH.⁴⁶

A pesquisa compreende as petições apresentadas à CIDH entre os anos de 1992 e 2023. O marco temporal inicial é o ano de adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos no direito brasileiro mediante o Decreto nº 678/1992. A sistematização dos dados com os principais elementos identificadores é apresentada em tabela no Apêndice.

No período pesquisado (1992 a 2023) a temática da maior parte das petições é de natureza penal e os peticionários “frequentes” são entidades da sociedade civil como, por exemplo, associações profissionais, organizações de defesa dos direitos humanos e o Ministério Público.

A atuação da Defensoria Pública brasileira ainda é tímida em comparação aos peticionários “frequentes” acima identificados no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos. Vale destacar as denúncias sobre as violações sistêmicas contra direitos humanos no sistema penitenciário nacional. Com efeito, esta temática, em razão de seu caráter estrutural, favorece a adoção de litigância estratégica por parte da Defensoria Pública.⁴⁷

Ao total foram encontradas 12 petições da DPRJ à CIDH, sendo que nenhuma delas apresentada entre os anos de 1992 e 2004.⁴⁸ A primeira denúncia da DPRJ é do ano de 2005 (Petição P-665-05) encaminhada pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) e pela Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública (CDEDICA) da DPRJ a respeito de maus-tratos

⁴⁵ A pesquisa não inclui os casos de atuação da DPRJ frente à CIDH como *amicus curiae*, em razão do seu objetivo de analisar as petições da DPRJ que denunciam violações contra direitos humanos ocorridas no Estado do Rio de Janeiro, que podem se constituir casos contenciosos contra o Brasil e verificar se tais petições assumem características de litígios estratégicos. De todo modo, vale mencionar brevemente dois pedidos da DPRJ à CIDH para atuar como *amicus curiae*: no Caso Beatriz e Outros vs. El Salvador sobre o direito de acesso ao aborto e na Solicitação de Parecer Consultivo do Estado Argentino à Corte IDH sobre o direito ao cuidado como direito humano. DPRJ, *Relatório de Atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro nos sistemas internacionais de direitos humanos*. Organizado pela Coordenadoria de Tutela Coletiva (Rio de Janeiro: DPRJ, 2024).

⁴⁶ OEA, Comissão Interamericana de Direitos Humanos. <https://www.oas.org/pt/CIDH/>.

⁴⁷ Ana Lúcia Tavares Ferreira, “A Defensoria Pública e a proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade no sistema interamericano de direitos humanos: desafios e perspectivas”. *Cadernos Estratégicos II*. Editado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 117-152 (Rio de Janeiro: DPRJ, 2021), 145.

⁴⁸ Os arquivos dos relatórios de descrição dos casos dos anos de 1998 e 2000 não estavam disponíveis na página da CIDH para consulta.

a crianças e jovens internados no CTR (Centro de Triagem e Recepção) situado no Estado do Rio de Janeiro, onde deveriam cumprir medidas socioeducativas.⁴⁹

Com efeito, os temas que predominam nas petições da DPRJ são a violência policial e os direitos das pessoas privadas de liberdade. Entre as 12 petições encontradas, não há casos resolvidos por acordo entre as partes, tampouco não foram encontrados casos resolvidos no mérito, arquivados e encaminhados à Corte. Em 7 casos a DPRJ apresentou pedidos de medidas cautelares frente à CIDH e de medidas provisórias frente à Corte IDH,⁵⁰ sendo a maioria delas referente à violação de direitos humanos contra pessoas privadas de liberdade. Os casos em que a DPRJ solicitou as medidas são os seguintes:

- Petição P-302-07 encaminhada pelo NUDEDH a respeito da execução extrajudicial de Flávio Mendes Pontes, de 16 anos de idade, por parte dos oficiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro.⁵¹
- Petição P-1017-08 encaminhada pelo NUDEDH a respeito da violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade na carceragem da Polinter-Neves.
- Petição P-2114-15 encaminhada pelo NUDEDH a respeito da violação de direitos humanos de adolescentes privados de liberdade em unidades de internação da capital do Estado do Rio de Janeiro.
- Petição P-353-16 encaminhada pelo Núcleo do Sistema Penitenciário (NUSPEN) a respeito da violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.
- Petição P-1002-18 encaminhada pelo NUDEDH, pelas Coordenações de Saúde e Tutela Coletiva (COSAU) e pelo Núcleo de Fazenda Pública e Tutela Coletiva (NUFAZ) a respeito da omissão do Estado em prover acesso

⁴⁹ Antes mesmo do reconhecimento legal da atribuição das defensorias públicas de postular perante os órgãos de proteção dos direitos humanos (com a Lei Complementar nº 132/2009), a DPRJ já apresentava denúncias à CIDH. Contudo, o início da sua atuação apenas em meados dos anos 2000 pode ser explicada, entre outras razões, por problemas orçamentários que impactam negativamente sobre infraestrutura e pessoal. Historicamente, a DPRJ tem um orçamento aprovado que corresponde a uma ínfima parte do orçamento do Estado do Rio de Janeiro. Com efeito, há um desequilíbrio notório de orçamento entre a DPRJ e outras instituições do sistema de justiça estadual, como o Ministério Público e o Poder Judiciário (Defensoria Pública, 2025).

⁵⁰ Cumpre apontar a crítica direcionada à implementação morosa das medidas adotadas pela Corte IDH, por conta da inexistência de um mecanismo próprio de supervisão e da impossibilidade de execução forçada das medidas (Ferreira, “A Defensoria Pública e a proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade no sistema interamericano de direitos humanos”, 146).

⁵¹ A violência policial é também temática de denúncias apresentadas à CIDH pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo: Petição P-2326-12 sobre a prática de tortura por parte de policiais militares e a Petição P-151-15 sobre violência policial na cidade de Santos.

à internação em unidades de tratamento intensivo mantidas pelo Sistema Único de Saúde.

- Caso 14.636 de autoria do NUSPEN a respeito da violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade no Presídio Evaristo de Moraes.
- Solicitação de Medida Cautelar 888-19 encaminhada pelo NUSPEN a respeito da violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana e no Presídio Alfredo Tranjan.⁵²

As outras petições apresentadas pela DPRJ versam sobre temáticas variadas, notadamente:

- Petição P-1116-07 encaminhada pelo NUDEDH a respeito da falta de políticas públicas que garantam a proteção pública, integral e especializada da saúde e da educação para as pessoas com transtorno do espectro autista no Estado do Rio de Janeiro.
- Petição P-1675-13 encaminhada pelo NUDEDH a respeito de processo de adoção que viola direitos da personalidade das vítimas.
- Petição P-1094-18 encaminhada pelo NUDEDH a respeito da chacina policial no Complexo do Salgueiro, na cidade de São Gonçalo, no Rio de Janeiro, em 2017.
- Petição P-422-19 encaminhada pelo NUDEDH a respeito da agressão e detenção arbitrária perpetradas por agentes de segurança pública da cidade do Rio de Janeiro contra o imigrante Trevian Ferney Aragon Valencia.⁵³

É possível observar que a DPRJ adota em alguns dos 12 casos analisados técnica de litigância estratégica. Na Petição P-2114-15, relacionada à violência do Estado do Rio de Janeiro contra adolescentes privados de liberdade em centros de detenção, a DPRJ adotou técnicas de processos estratégicos. Como legitimada ativa típica de um litígio estratégico em uma ação coletiva, pretendeu a Defensoria tutelar direitos da coletividade de indivíduos que cumprem medidas socioeducativas, visando à extensão subjetiva da coisa julgada coletiva. Vale dizer, a extensão dos efeitos gerais da decisão a todos os indivíduos na mesma situação, alterando práticas e políticas públicas nesses centros de detenção, o que em parte foi atendido segundo relatório

⁵² Sobre condições indignas no sistema penitenciário foi encontrada também a Petição P-441-10 da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais sobre a violação de direitos humanos de pessoas privadas de liberdade em cadeias públicas de Minas Gerais.

⁵³ Neste caso é discutida a incompatibilidade da criminalização do desacato com a CADH. O mesmo tema é tratado também na Petição P-1500-12 encaminhada pelo Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo sobre o tema de violação à liberdade de expressão por crime de desacato; e na Petição P-724-13 da Defensoria Pública da União sobre o tema de violação à liberdade de expressão por crime de desacato.

da própria Defensoria.⁵⁴ A atuação da Defensoria neste caso atende, assim, ao objetivo de transformação social perseguido pela litigância estratégica.⁵⁵

Igualmente, a DPRJ adota técnicas de litigância estratégica na Petição P-353-16, sobre a violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, localizado na cidade do Rio de Janeiro. Após a comprovação do quadro de superlotação, má alimentação, dificuldades para assistências médica e jurídica, bem como infraestrutura inadequada do local, a CIDH concedeu medidas cautelares para paralisar imediatamente as violações contra as pessoas privadas de liberdade no Instituto. Em 2018, a Corte IDH emitiu medidas provisórias para que novos presos não ingressem no Instituto e a execução da pena dos detentos deva ser computada em dobro, com exceção aos acusados e condenados por prática de crimes contra a vida, integridade pessoal e crimes sexuais. A Corte IDH acompanha o cumprimento das medidas.⁵⁶

Isso demonstra como o caso logrou a implementação de mudanças na política penitenciária, observadas inclusive pelo Superior Tribunal de Justiça, com a perspectiva de modificar sua jurisprudência. Em 2021, em decisão inédita, o Tribunal determinou que fosse contado em dobro o período em que uma pessoa esteve presa no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, qualificado como local degradante, conforme a Resolução da Corte IDH de 2018 que concedeu as medidas provisórias apontadas acima. Trata-se de “importante precedente possível de ser aplicado para a resolução de situações semelhantes”.⁵⁷

Da mesma forma, na Petição 422-19, relativa à violações dos direitos humanos contra pessoa migrante por guardas municipais da cidade do Rio de Janeiro, a DPRJ pretende buscar não somente a devida reparação dos direitos violados da vítima, como também a modificação da jurisprudência brasileira, baseada no entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 496, na qual o Tribunal declarou a constitucionalidade do delito de desacato. Para a DPRJ, “mostra-se reforçado o interesse e a necessidade de um pronunciamento do sistema interamericano de proteção de direitos humanos acerca de sua inconveniência [do crime de desacato] diante deste representativo caso ora denunciado”.⁵⁸

⁵⁴ DPRJ, *Relatório de Atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro...*

⁵⁵ Ao revés, no Caso 14.636 sobre a violação de direitos humanos de pessoas privadas de liberdade no Presídio Evaristo de Moraes, não se pode claramente observar características de litigância estratégica, visto se tratar de pleito relativo à solução do caso concreto. Entre os tantos casos de violação de direitos em presídios brasileiros, este não se destaca por ser paradigmático, com objetivo de mudar legislação ou política pública de forma ampla e geral, salvo chamar a atenção do poder público em relação à inadequação da unidade prisional, objeto da petição.

⁵⁶ DPRJ, *Relatório de Atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro...*

⁵⁷ STJ, “Em decisão colegiada inédita, STJ manda contar em dobro todo o período de pena cumprido em situação degradante”, 2021.

⁵⁸ DPRJ, *Relatório de Atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro...*

Outro caso em que há indicativos de litígio estratégico é a Petição P-1002-18 (Caso Liolita e Outros) encaminhada pela DPRJ à CIDH em 2018. O caso envolve a violação ao direito à vida, à integridade pessoal e saúde de pessoas internadas em unidades do Sistema Único de Saúde (SUS) diante da falta de leitos tratamento intensivo (UTI). Na denúncia foram apresentados dados estatísticos relacionados à judicialização do tema no tribunal local, as tentativas do Ministério Público e da DPRJ para a ampliação no número de leitos de UTI no Estado do Rio de Janeiro e a inércia do poder público competente em apresentar uma solução para as violações apontadas, mesmo após determinação judicial.

A atuação estratégica no caso é observada pela solicitação de medidas cautelares que abrangem: a criação e a implementação de medidas efetivas para imediata expansão da oferta de leitos dos usuários do SUS; e medidas e mecanismos efetivos de regulação que garanta a gestão efetiva e o acesso universal e equânime dos leitos de UTI no âmbito do SUS. Além disso, a DPRJ requer a extensão nacional das medidas cautelares; a adequação das unidades do SUS às normas nacionais e internacionais; a criação de um Grupo de Trabalho técnico de composição mista, incluindo os poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como representantes da sociedade civil e a Defensoria Pública; e a capacitação específica do Direito à Saúde com ênfase em garantia dos Direitos Humanos a todos os operadores do Sistema de Garantia de Direitos.⁵⁹

Nos demais casos não se observa características de litigância estratégica. Os objetivos das denúncias concentram-se na resolução do caso concreto com base na legislação e jurisprudência dominante. Em outros termos, não pretendem alcançar objetivos que superam a resolução do caso, como mudanças legislativas, jurisprudenciais ou de políticas públicas em matéria de direitos humanos.

Considerações finais

O problema central da pesquisa consistiu em averiguar se a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro possui experiências de litigância estratégica perante o sistema interamericano de direitos humanos, de forma a fortalecer o combate de violações a grupos vulneráveis prioritários.

Há uma conexão entre a teoria do reconhecimento de Axel Honneth e o litígio estratégico, que consiste no acesso planejado à justiça com fins de transformação social mediante a resolução de casos paradigmáticos capazes de alterar o posicionamento de tribunais e estimular reformas legislativas ou de políticas públicas. Ações de tutela coletiva, como a Ação Civil Pública, com a qual a Defensoria Pública tem ampla experiência, atende ao objetivo de transformação social perseguido pela

⁵⁹ DPRJ, *Relatório de Atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro...*

litigância estratégica. Logo, isso demonstra que a Defensoria Pública detém expertise em litígios estratégicos no direito interno.

O processo ou litígio estratégico é o conjunto de técnicas que buscam como resolução à lide levada ao Judiciário uma nova compreensão sobre determinado problema jurídico. Por isso, tudo que o envolve é planejado de forma detalhada, como, por exemplo, a escolha dos autores da ação, dos advogados e do juízo que analisará o conflito (um tribunal nacional ou internacional, por exemplo), pois seu objetivo final é a transformação jurídica e social da realidade afetada pelo tema da controvérsia.

Desse modo, a natureza estratégica do litígio compreende a denúncia de graves violações aos direitos humanos; medidas e providências a serem tomadas, algumas inclusive de imediato, para reduzir e cessar os efeitos dos atos ou omissões lesivas aos direitos; e um processo de acompanhamento do cumprimento das referidas medidas pelo Estado. Isso reforça o objetivo da técnica da litigância estratégica de alcançar mudanças estruturais (sociais, jurisprudenciais, legislativas e de políticas públicas) que transcendem à resolução do litígio.

O sistema interamericano de direitos humanos é um ambiente propício e amigável para o encaminhamento de litígios estratégicos. O instituto da reparação integral, criação da jurisprudência da Corte Interamericana, pretende dar ao caso uma resposta que não considere apenas os efeitos da violação, mas suas causas também, o que é o buscado igualmente pelo litígio estratégico. Portanto, a Corte Interamericana oferece uma visão de reparação à vítima que atende aos objetivos específicos da litigância estratégica.

As defensorias públicas detêm a competência para encaminhar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições que denunciem violações de direitos previstos na Convenção Americana. Caso a Comissão entenda que houve a violação, determinará recomendações ao Estado para repará-la. Sendo evidenciado o descumprimento pelo Estado violador, a Comissão poderá remeter o caso à Corte (na hipótese de o Estado ter reconhecido a jurisdição da Corte); ou encaminhar seu informe final à Assembleia Geral da OEA, quando o caso terá um desfecho de mera censura política, mas não o exame da responsabilidade internacional do Estado.

A Defensoria Pública brasileira possui ainda atuação tímida em comparação aos peticionários “frequentes” no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos. Em particular, a DPRJ tem atuação de destaque em comparação a outras defensorias públicas estaduais no que diz respeito ao encaminhamento de petições à CIDH. Os temas predominantes nas petições da DPRJ são a violência policial e os direitos das pessoas privadas de liberdade.

A partir da análise dos dados coletados parece correto concluir que a maioria das denúncias enviadas pela DPRJ à CIDH não assume características de litigância estratégica. No período investigado entre 1992 e 2023 foram encontradas 12 petições da DPRJ à CIDH, sendo que em 4 delas é observada a técnica de litigância estratégica. São casos relativos a sistêmicas violações de direitos humanos e omissões estruturais nas áreas da segurança e saúde públicas. Neles os objetivos das denúncias

extrapolam a resolução do caso concreto, perseguindo mudanças jurisprudenciais ou de políticas públicas em matéria de direitos humanos.

Embora não haja ainda resultado de mérito nos referidos casos de litigância estratégica, são denúncias relevantes da DPRJ que já produziram impactos significativos, como no caso da violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Ao lado disso, a atuação da DPRJ contribui para atrair a atenção do debate público aos casos de violações sistemáticas, que obtêm visibilidade com as denúncias feitas. Isso corrobora o papel das defensorias públicas estaduais como partícipes importantes de lutas sociais, uma vez que logram intervir concreta e estrategicamente, em favor da prevalência dos direitos de grupos vulneráveis e sub-representados, nos âmbitos nacional e internacional.

Apêndice

Ano	Identificação	Autoria	Temática	Status	Medidas cautelares/provisórias
2005	Petição 665-05 Caso 12.615	NUDEDH e CDEDICA	Abusos e tortura contra adolescentes em unidade pública de internação (Centro de Triagem)	Análise de mérito	Não
2007	Petição 302-07 Caso 12.857	NUDEDH	Morte de adolescente por policiais militares	Análise de mérito	MC 138-18 em favor da mãe do adolescente, também presumida vítima
2007	Petição 1116-07 Caso 13.712	NUDEDH	Violação de direitos humanos das pessoas com espectro autista	Análise de mérito	Não
2008	Petição 1017-08 Caso 14.012	NUDEDH	Condições indignas de detenção na carceragem Polinter-Neves	Análise de mérito	MC 236-08 em favor da vida, saúde e integridade das pessoas detidas na carceragem. Em 2013 a medida foi suspensa após o fechamento da carceragem
2013	Petição 1675-13 Caso 14.838	NUDEDH	Processo de adoção sem a participação do pai biológico	Análise de mérito	Não
2015	Petição 2114-15	NUDEDH	Violação de direitos humanos contra adolescentes em unidades públicas de internação	Em fase de admissibilidade	MC 650-15 em favor da vida e integridade dos adolescentes internados nas unidades
2016	Petição 353-16	NUSPEN	Violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho	Acompanhamento das medidas provisórias	MC 208-16 para paralisar imediatamente os atos lesivos contra as pessoas privadas de liberdade no Instituto. Em 2018 a Corte IDH emitiu Medidas Provisórias para que novos presos não ingressem no Instituto e a execução da pena dos detentos deva ser computada em dobro, com certas exceções para crimes graves

Ano	Identificação	Autoria	Temática	Status	Medidas cautelares/provisórias
2018	Petição 1094-18	NUDEDH	Chacina policial no Complexo do Salgueiro	Em fase de admissibilidade	Não
2018	Petição 1002-18	NUDEDH, NUFAP e COSAU	Omissão estatal em prover acesso à internação em unidades de UTI mantidas pelo SUS	Em fase de admissibilidade	Pedido de medidas cautelares em favor da vida e integridade pessoal dos pacientes do SUS que necessitam de internação em leito de terapia intensiva
2019	Petição 422-19	NUDEDH	Agressão e detenção arbitrária contra pessoa migrante por guardas municipais	Em fase de admissibilidade	Não
2019	Caso 14.636	NUSPEN	Violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade no Presídio Evaristo de Moraes	Acompanhamento das medidas provisórias	MC 379-19 para cessar e reduzir a mortalidade de pessoas privadas de liberdade no Presídio. Diante do não cumprimento das Medidas, em 2023, a Corte IDH emitiu Medidas Provisórias para que o Estado tome providências imediatas em favor da vida, saúde e integridade das pessoas privadas de liberdade no Presídio
2019	Pedido de Medidas Cautelares 888-19	NUSPEN	Violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade na Cadeia Pública Jorge Santana e no Presídio Alfredo Tranjan	Acompanhamento das medidas cautelares	MC 888-19 para que o Estado tome providências em favor da vida, saúde e integridade das pessoas privadas de liberdade na Cadeia. Em 2022 as Medidas foram ampliadas para as pessoas privadas de liberdade no Presídio Alfredo Tranjan

Referências

DOCTRINA

- CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- CEIA, Eleonora Mesquita. “A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil”. *Revista da EMERJ* 16, n.º 61 (2013): 113-152.
- FENSTERSEIFER, Tiago. *Defensoria Pública na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- FISS, Owen. “To make the Constitution a living truth: Four Lectures on the Structural Injunction”. Em *Processos estruturais*, organizado por Sergio CRUZ ARENHART, Marco Félix JOBIM e Gustavo OSNA, 35-59. Salvador: JusPodivm, 2022.
- GIRARDI FACHIN, Melina e Marcus Vinicius PORCARO NUNES SCHUBERT, “Litígio estrutural: encruzilhadas entre jurisdição constitucional e a Corte Interamericana”. *Suprema. Revista de Estudos Constitucionais* 4, n.º 1 (2024): 373-374.
- GOMES, Juliana Cesario Alvim. “Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social”. *Revista Direito e Práxis* 10, n.º 1 (2019): 389-423.
- HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- IPEA. “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, 2025. Acesso em 23 de abril de 2025. <https://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/a-defensoria-publica>
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Defensoria Pública no Brasil: Estudo Diagnóstico*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004. Acesso em 29 de dezembro de 2025. https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria.pdf
- PIOVESAN, Flávia e Julia CUNHA CRUZ. *Curso de Direitos Humanos: Sistema Interamericano*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano e Alberto CARVALHO AMARAL. “A defensoria pública como garantia constitucional processual de acesso à justiça na América do Sul”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 6, n.º 2 (2016): 116-131.
- TAVARES FERREIRA, Ana Lúcia *et al.* “A Defensoria Pública e a proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade no sistema interamericano de direitos humanos: desafios e perspectivas”. Em *Cadernos Estratégicos II*, editado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 117-152. Rio de Janeiro: DPRJ, 2021.
- VIEIRA DE VINCENZI, Brunela *et al.* “As ações coletivas como espécie de litígio estratégico: um diálogo com a luta social por reconhecimento de Axel Honneth”. *Revista Jurídica Direito & Paz* XVIII, n.º 34 (2016): 209-236.

VITORELLI, Edilson. “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”. *Revista de Processo* 284 (2018): 333-369.

NORMATIVA E JURISPRUDÊNCIA

DEFENSORIA PÚBLICA. *Pesquisa Nacional. DPRJ. Orçamento e Despesas*, 2025. Acesso em 29 de novembro de 2025. <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-por-unidade-federativa/defensoria-publica-do-estado-do-rio-de-janeiro-2025/>

DPRJ. *DPRJ sedia visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, 2018. Acesso em 23 de abril de 2025. <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/8527-DPRJ-sedia-visita-da-Comissao-Interamericana-de-Direitos-Humanos>

DPRJ. *70 anos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. 1954-2024*. Apresentação, 2024a. Acesso em 29 de dezembro de 2025. <https://defensoria70anos.rj.def.br/#apresentacao>

DPRJ. *Relatório de Atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro nos sistemas internacionais de direitos humanos*. Organizado pela Coordenadoria de Tutela Coletiva. Rio de Janeiro: DPRJ, 2024b.

STJ. “Em decisão colegiada inédita, STJ manda contar em dobro todo o período de pena cumprido em situação degradante”, 2021. Acesso em 23 abril de 2025 <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/18062021-Em-decisao-colegiada-inedita--STJ-manda-contar-em-dobro-todo-o-periodo-de-pena-cumprido-em-situacao-degradante.aspx>