



# SENADO FEDERAL

## **PARECER Nº 1.459, DE 2009**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009-Complementar (nº 28/2007, na Casa de origem), de iniciativa do Presidente da República, que *altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

### **I – RELATÓRIO**

Tramita nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 – Complementar, de autoria do Poder Executivo, que altera a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para a sua organização nos Estados e dá outras providências – PLP nº 28, de 2007, na origem.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 24, do Ministério da Justiça, o projeto tem como principal objetivo “introduzir significativos avanços na legislação pertinente à Defensoria Pública abordando quatro principais aspectos: a indicação dos objetivos e a ampliação das funções institucionais; a regulamentação da autonomia funcional, administrativa e orçamentária; a democratização e modernização da gestão da Defensoria Pública e, por fim, a seleção e formação dos Defensores Públicos”.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi aprovado em três comissões e no plenário aquela Casa. Na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, o projeto foi integralmente aprovado, conforme o texto original da mensagem presidencial.

A Comissão de Finanças e Tributação aprovou o projeto por unanimidade, destacando do parecer a “não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas” .

Submetida à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, a matéria foi amplamente debatida e o projeto recebeu substitutivo do Deputado Mauro Benevides (PMDB/CE), que restou aprovado por unanimidade.

Por fim, o projeto foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados, após amplo debate, e, após chegar ao Senado, foi remetido pela Mesa Diretora diretamente para a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados guarda estreita sintonia com a redação original do projeto e promove, dentre outras, as seguintes alterações na Lei Orgânica da Defensoria Pública:

- altera o art. 1º da LC nº. 80, de 1994 para explicitar, na conceituação da Defensoria Pública, seu papel de função essencial à justiça, incumbindo-lhe, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, de forma integral e gratuita, dos interesses dos necessitados, assim considerados na forma da lei;

- explicita as funções da Defensoria Pública, decorrentes do princípio constitucional da assistência jurídica integral, tais como: a) promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; b) promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; c) representar aos sistemas

internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; d) exercer a defesa dos direitos e interesses do consumidor carente; e) promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados; f) acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; g) atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes; e h) atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas carentes vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência (art. 4º).

- altera a nomenclatura do cargo de Defensor Público da União, que passaria a ser denominado Defensor Público Federal;

- dispõe que 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 (art. 106);

- em matéria de controle, o projeto cria a Ouvidoria-Geral, como órgão de promoção da qualidade dos serviços prestados pela Instituição, destacando-se que o ouvidor não pode ser integrante da carreira de Defensor Público (arts. 105-A e 105-B);

- estabelece, ainda, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Defensoria Pública do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido em lei (art. 97-B, § 6º);

- explicita os direitos dos assistidos da Defensoria Pública (art. 4º-A), como direito a informações sobre a localização e horário de funcionamento dos órgãos da Defensoria Pública; direito à qualidade e à eficiência do atendimento; ou direito a atuação de Defensores Públicos distintos, quando verificada a existência de interesses antagônicos ou colidentes entre destinatários de suas funções; e

· estabelece que aos aprovados no concurso público para Defensor, deverá ser ministrado curso oficial de preparação à carreira, objetivando o treinamento específico para o desempenho das funções técnico-jurídicas e noções de outras disciplinas necessárias à consecução dos princípios institucionais da Defensoria Pública (art. 26-A).

A matéria foi incluída na pauta da Comissão de Constituição e Justiça, que aprovou os Requerimentos nº 65, de 2009-CCJ, de autoria do Senador Wellington Salgado de Oliveira, nº 67, de 2009-CCJ, dos Senadores Antonio Carlos Valadares, Inácio Arruda, Augusto Botelho e Wellington Salgado de Oliveira e nº 71, de 2009-CCJ, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, todos para instruir a matéria através de audiência pública, designada para o dia 19/08/2009. Na mesma oportunidade, foi aprovado Requerimento de Urgência nº 68, de 2009, de autoria do relator da matéria, Senador Antônio Carlos Valadares.

A referida audiência pública foi realizada no dia 27/08/2009 com a presença do representante do Presidente da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) do Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep); Presidente da Associação dos Defensores Públicos da União (ANDPU); Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça; Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

Por fim, cumpre informar que foram remetidos para esse relator manifestações de prestigiosas entidades de âmbito nacional em favor da aprovação do integral do projeto.

É o relatório.

## **II – ANÁLISE**

Compete a esta Comissão, nos termos do artigo 101, II, “I”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre proposições que tratem da organização

administrativa e judiciária da Defensoria Pública da União e dos Territórios e a organização judiciária da Defensoria Pública do Distrito Federal, como é o caso.

O projeto coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à iniciativa privativa do Presidente da República (artigo 61, § 1º, II, “d”, da Constituição Federal), quer quanto à Competência da União e do Congresso Nacional para legislar, através de Lei Complementar, sobre matéria que trate da organização da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreva normas gerais para sua organização nos Estados (artigo 134, § 1º, da Constituição Federal).

Não se encontram, pois, no presente projeto de lei complementar, óbices quanto à constitucionalidade, tampouco quanto à juridicidade e à adequação regimental.

No mérito, o PLC nº 137, de 2009 – Complementar, como bem enunciado na justificação, atende à necessidade de reorganização dos serviços da Defensoria Pública, especialmente para adequá-la à alteração constitucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – Reforma do Judiciário, que conferiu à Defensoria Pública dos Estados autonomia administrativa e funcional (artigo 134, § 2º, da Constituição Federal), bem como o repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias na forma de duodécimos (artigo 168 da Constituição Federal).

A análise revela que quatro principais aspectos foram observados: a regulamentação da autonomia funcional, administrativa e orçamentária; a modernização e democratização da gestão da Defensoria Pública; a explicitação dos objetivos e a ampliação das funções institucionais, com foco na atuação preventiva, interdisciplinar e coletiva; e, por fim, a formação dos novos Defensores Públicos.

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, prevê que “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados” (artigo 134, § 1º). Esta lei, de iniciativa privativa do Presidente da República, é a Lei Complementar nº 80, de 11 de janeiro de 1994 (LC nº 80/94).

Contudo, as inovações inseridas no Texto Constitucional pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – Reforma do Judiciário, alteraram substancialmente a estrutura da Defensoria Pública, de modo que sua Lei Orgânica Nacional efetivamente, necessita, ser reformada e adaptada à nova realidade.

Essas alterações, analisadas criteriosamente por esse relator, consistem nas medidas necessárias para que a Defensoria Pública possa cumprir melhor seu papel constitucional de prestar assistência jurídica aos necessitados. Aliás, essa preocupação com o fortalecimento da Defensoria Pública é compartilhada pelos três Poderes da República.

**Justamente por essa razão, ou seja, pela preocupação com a assistência jurídica à população carente, os chefes de dos Três Poderes firmaram dois pactos de Estado para a modernização do sistema de justiça brasileiro. No que diz respeito à democratização do acesso à justiça, o objetivo central do I Pacto de Estado por um Judiciário mais ágil e republicano foi atendido: a aprovação da Emenda Constitucional nº 45 – Reforma do Judiciário, que consagrou a autonomia da Defensoria Pública dos Estados.**

**Agora, a Reforma da Lei Orgânica da Defensoria Pública, matéria de que trata esse PLC 137, de 2009, consta do II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, celebrado em 13 de abril de 2009. O primeiro objetivo enunciado por esse II Pacto trata do “Acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados”. Para a consecução dos objetivos do II Pacto, os três Poderes da República assumiram expressamente o compromisso de**

**“Conferir prioridade às proposições legislativas relacionadas aos temas indicados no anexo deste Pacto, dentre os quais destacam-se a continuidade da Reforma Constitucional do Poder Judiciário e os temas relacionados à concretização dos direitos fundamentais, à democratização**

**do acesso à Justiça, inclusive mediante o fortalecimento das Defensorias Públicas, à efetividade da prestação jurisdicional e ao aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados à sociedade.”**

**O principal projeto de lei que trata do fortalecimento da Defensoria Pública – como prosseguimento da Reforma Constitucional do Poder Judiciário – vem a ser justamente este PLC nº 137, ora em exame.**

Não se pode deixar de registrar que, no âmbito do Sistema de Justiça, o apoio do Poder Judiciário ao fortalecimento da Defensoria Pública é inegável. Na qualidade de decano do Supremo Tribunal Federal, o Exmo. Sr. Ministro Celso de Melo proferiu recente pronunciamento, no plenário do STF, em homenagem ao Dia Nacional da Defensoria Pública, assinalando que:

**“A questão da Defensoria Pública, portanto, não pode (e não deve) ser tratada de maneira inseqüente, porque, de sua adequada organização e efetiva institucionalização, depende a proteção jurisdicional de milhões de pessoas carentes e desassistidas, que sofrem inaceitável processo de exclusão que as coloca, injustamente, à margem das grandes conquistas jurídicas e sociais.”** (grifos no original).

Essa premência da adequada estruturação da Defensoria Pública, com muita propriedade assinalada pelo Eminentíssimo Ministro Celso de Melo, está em consonância com a vontade popular. Um dos exemplos dessa afirmação é o resultado da I Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada nos dias 27 a 30 de agosto de 2009, e que reuniu mais de 3.000 delegados de todo o país. Um das 40 diretrizes aprovadas foi a seguinte:

**“Fortalecer a Defensoria Pública, com a sua estruturação em todas as comarcas do país, como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça e à defesa técnica”**

**Cabe, portanto, verificar se esta proposição em exame está de acordo com os objetivos Constitucionais de promoção do acesso à justiça e dos fins colimados pelos I e II Pactos de Estado, com os quais o Congresso Nacional comprometeu-se a examinar com maior celeridade.**

**a) Explicitação dos objetivos e das funções institucionais da Defensoria Pública.**

A Constituição Federal afirma que o Estado tem o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (inciso LXXIV do art. 5º). A integralidade do serviço de assistência jurídica prestado pela Defensoria Pública, portanto, tem sido interpretada pelos Tribunais como a mais ampla possibilidade de medidas, ações e recursos que se mostrem adequados à defesa dos necessitados. O projeto, portanto, torna mais explícito e concreto esse princípio da “integralidade”, enumerando várias funções essenciais que devem ser exercidas pela Defensoria Pública, sem excluir outras formas de atuação necessárias à defesa de seus assistidos.

**Assim, de acordo com o art. 1º do projeto, a Defensoria Pública passa a ser definida como “expressão e instrumento do regime democrático”. Ela fica expressamente legitimada a “promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados”, sendo admissíveis “todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”, como não poderia deixar de ser, tendo em vista o pré-falado princípio da assistência jurídica integral.**

Logo adiante, nas “Disposições Gerais”, o projeto trata dos objetivos institucionais da Defensoria Pública: a primazia da dignidade da pessoa humana; a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

A positivação desses objetivos no novo artigo 3º-A e a nova conceituação prevista no art. 1º afirmam a identidade da Defensoria Pública com os próprios princípios

e objetivos da República, notadamente no seu compromisso com a redução das desigualdades sociais, defendendo o direito de pessoas que, de outra forma, não teriam acesso à justiça, contribuindo, assim também, para a efetivação do princípio constitucional da igualdade e da não-discriminação.

**A Defensoria Pública é a instituição constitucionalmente prevista para garantir o acesso integral a justiça às pessoas carentes que, segundo dados do IBGE, correspondem a 78% dos brasileiros, que são aqueles que ganham até 03 salários mínimos.**

Quanto ao novo elenco das funções institucionais (art. 4º) – com a correspondente enunciação das novas atribuições dos Defensores Públicos (art. 44, da União; art. 89, do Distrito Federal; e art. 128, dos Estados) – destaca-se a promoção, prioritária, da solução extrajudicial dos litígios, por meio de técnicas interdisciplinares como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Essa prioridade já reflete as mais modernas e eficientes experiências realizadas por diversas Defensorias Públicas e também por outros órgãos do sistema de Justiça, comprovando que as soluções de conflitos que são construídas pelas próprias partes, com a mediação de profissionais necessariamente capacitados para isso, são muito mais eficazes para a pacificação dos conflitos, **contribuindo ainda para desafogar o Poder Judiciário.**

Também se destaca a previsão de a Defensoria Pública ter que promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, comumente chamadas de “educação em direitos”, já reconhecidas como o mecanismo mais eficaz de fortalecimento da cidadania e de prevenção de conflitos, na medida em que pessoas mais bem informadas têm menor probabilidade de terem seus direitos violados (art. 4º, III).

Outra alteração de grande importância introduzida pelo projeto é a orientação da Defensoria para a defesa dos direitos humanos e a proteção de grupos

sociais vulneráveis como pessoas com deficiências, mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, crianças e adolescentes – inclusive com a atuação junto aos estabelecimentos de internação de adolescentes – bem como de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência (art. 4º, X e XI).

As funções institucionais também são ampliadas para inclusão expressa da atuação junto a estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes e do acompanhamento de inquérito policial, com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado.

Para assegurar maior paridade de armas entre defesa e acusação, inclusive do ponto de vista simbólico, o projeto prevê que, nas audiências judiciais, os Defensores Públicos deverão se sentar no mesmo plano dos membros do Ministério Público. Assim, ficará resguardado o mesmo tratamento para o órgão de acusação e o órgão de defesa, tal como ocorre em várias nações civilizadas, onde se substituiu o modelo de Estado acusador, para se transformar em Estado garantidor de direitos.

**A defesa dos interesses coletivos, especialmente por meio da ação civil pública, também está expressamente prevista. O projeto não inova em nada nessa matéria. A legitimidade já decorre da Lei nº 11.448, de 2007, de autoria do ex-senador Sérgio Cabral Filho (PMDB/RJ), portanto, ainda que o presente projeto não existisse ou fosse rejeitado, a legitimidade da Defensoria Pública, nesse ponto, em nada seria modificada.**

**Na verdade, o projeto apenas delimita mais claramente a pertinência temática da atuação da Defensoria Pública para os casos em que a tutela dos direitos coletivos ou individuais homogêneos “puder beneficiar, de alguma forma, grupo de pessoas hipossuficientes”.**

**Repita-se que a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações civis públicas já é uma realidade no direito positivo brasileiro graças à**

**aprovação da Lei nº 11.448, de 2007. Nessa referida lei, a Defensoria Pública foi inserida no amplo rol dos entes legitimados para a propositura de demandas coletivas, figurando ao lado dos demais legitimados, a saber: a União, os Estados, os municípios, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as associações – quando assim previsto em seus estatutos – e o Ministério Público. Portanto, em boa hora o Senado já havia tomado as medidas necessárias para inserir nesse amplo rol a instituição voltada para a defesa jurídica dos mais carentes.**

De resto, ressalto que essa matéria é objeto de lei própria, a saber, a denominada Lei da Ação Civil Pública, que já sofreu alteração em razão de proposição de iniciativa deste Senado Federal, justamente para conferir legitimidade à Defensoria Pública para o manejo das ações coletivas. Não há motivos de nenhuma natureza que autorizem o Senado a dar com uma mão e retirar com a outra essa merecida e necessária legitimidade.

**b) Criação dos direitos dos assistidos da Defensoria Pública.**

O projeto propõe a criação dos direitos dos assistidos da Defensoria Pública (artigo 4º-A). É a primeira vez que, ao organizar uma instituição do sistema de Justiça, uma legislação volta seu foco para o cidadão destinatário e não para o próprio órgão ou seus integrantes.

Inspirado nas várias propostas sobre direitos dos usuários de serviços públicos, o projeto enumera direitos básicos como a informação sobre a tramitação do processo e a localização e horário de funcionamento dos órgãos de atuação. Também é previsto o direito à qualidade e eficiência no atendimento, que servirá também como norma-princípio para inspirar uma gestão mais racional dos recursos humanos e financeiros.

Outro direito de grande importância é a defesa por defensores públicos distintos, quando verificada a existência de interesses antagônicos ou colidentes entre os destinatários da suas funções.

**c) Modernização e democratização da gestão administrativa e orçamentária.**

Uma das principais inovações do projeto consiste em estabelecer que a Defensoria Pública deverá elaborar **planos anuais de atuação**, projetando as principais ações da Defensoria Pública para o período de um ano. Através desse planejamento, será possível identificar as áreas de atendimento prioritário, organizar ações integradas, entre outras medidas indispensáveis para se dimensionar a própria forma de aplicação dos recursos financeiros, buscando o máximo de eficiência (art. 102, § 2º).

A elaboração do plano de atuação deverá ser precedida de ampla divulgação, permitindo a participação do Governo, do Poder Legislativo e da sociedade.

Para que a modernização da gestão tenha um norte e um foco bem claros, o projeto, de forma **completamente inovadora**, estabelece que a Defensoria Pública deve primar pela **descentralização, priorizando “as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional”** (artigo 107), colocando a Defensoria Pública mais perto de um a população carente precisa.

**d) Mecanismos de fiscalização e participação social.**

Com o objetivo de aprimorar a relação da defensoria com seus assistidos e cuidar da observância de seus direitos, o projeto cria a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública (art. 105-A), uma verdadeira inovação no sistema de justiça. Essa proposta segue uma tendência internacional de aprimoramento dos serviços públicos e estreitamento dos canais de comunicação com a população, buscando, sobretudo, aumentar a eficiência da atividade. A Ouvidoria-Geral será uma importante ferramenta para analisar a instituição a partir de um ângulo específico e bastante importante: o do usuário do serviço.

A Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública deverá ser exercida por pessoa que não seja Defensora Pública, escolhida pelo Conselho Superior a partir de lista tríplice elaborada pela sociedade civil (art. 105-B).

#### **e) Formação e capacitação dos membros da Defensoria Pública.**

Considerando todos esses novos objetivos, focos e atribuições, imprescindível o treinamento dos novos Defensores Públicos, selecionados através de obrigatório concurso público, para o desempenho de suas funções. O projeto prevê que, durante o estágio probatório, aos Defensores Públicos aprovados no concurso de ingresso seja ministrado curso oficial de preparação, objetivando o treinamento específico para o desempenho das funções técnico-jurídicas, com noções de outras disciplinas necessárias à consecução dos princípios institucionais da Defensoria Pública, podendo se citar, como exemplo, a psicologia, a assistência social, a sociologia e a ciência política (art. 26-A).

**Em síntese, o projeto está rigorosamente em consonância com as necessidades postas nos dois Pactos de Estado, fortalecendo a Defensoria Pública brasileira com os mecanismos necessários à consecução de sua nobre função constitucional: promover a ampla defesa dos direitos das pessoas carentes.**

A garantia à população carente do direito constitucional de ampla defesa em juízo se revela, com absoluta clareza, o objetivo principal do projeto, tanto em sua redação original, como através dos aprimoramentos realizados pelo Nobre Deputado Mauro Benevides – ex-Senador e Presidente do Congresso Nacional –, que foi o relator da matéria na CCJ da Câmara dos Deputados e autor do substitutivo aprovado naquela casa.

O fortalecimento da Defensoria Pública resultará também no **fortalecimento do Sistema de Justiça como um todo, pois nenhum organismo é forte se um de seus membros está debilitado**. A nobre instituição do Ministério Público, que tão relevantes serviços presta ao país, não terá nenhuma de suas funções privativas abaladas ou mesmo minimamente arranhadas com a aprovação deste projeto.

Diante de uma defesa pública mais forte e bem estruturada, o Ministério Público saberá se organizar ainda melhor para travar, em igualdade de condições, sua função precípua e exclusiva de órgão de acusação e titular da ação penal pública.

Destaco que, através deste projeto, o Congresso Nacional não está apenas tratando da Defensoria Pública, mas do próprio direito de ampla defesa da grande maioria da população brasileira e, assim, construindo um Estado mais democrático e garantidor dos direitos fundamentais de seus cidadãos.

Outra questão que merece ainda atenção deste relator é o debate levantado com relação ao papel complementar da assistência jurídica gratuita prestada por advogados, seja em caráter voluntário, ou *pro bono*, seja como advogado dativo.

O projeto, contudo, trata somente da organização do serviço da Defensoria Pública. Ele dispõe sobre a organização da assistência jurídica integral e gratuita prestada diretamente pelo Estado. Essa atividade sempre poderá ser complementada através do trabalho e do empenho dos advogados.

O que o projeto dispõe é que a função de Defensor Público não pode ser exercida por servidores públicos – ainda que tenham formação jurídica e habilitação profissional – que não sejam integrantes da carreira de Defensor Público. Com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (a título de exemplo, vale mencionar a ADIn 2.229-6/ES e ADIn 1.124-6/BA), não se admite figuras como “defensores públicos temporários” (cf. ADIn nº 2.229-6/ES) ou “defensores públicos extraquadros” (cf. ADIn nº 3.819-2/MG); vale dizer, não se admite que a carreira de Defensor Público ou mesmo as funções e prerrogativas previstas na Lei Complementar nº. 80, de 1994 – Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, possam ser exercidas por servidores públicos que não aqueles admitidos para o cargo de Defensor Público através de concurso específico.

Especificamente quanto à assistência jurídica gratuita prestada por advogados, de nenhum modo o projeto tem o condão de proibir ou, de qualquer maneira, limitar a atividade legal e legítima de advogados que prestem assistência judiciária a pessoas carentes, seja na qualidade de advogados dativos, seja como advogados

voluntários. A esses, assim como a todos os advogados, aplica-se o disposto no Estatuto da Advocacia – Lei nº. 8.906, de 1994, com todas as atribuições e direitos inerentes ao nobre ofício de advogado e previstas no referido Estatuto. Outra interpretação para o referido dispositivo não seria compatível com o ordenamento jurídico como um todo.

**A Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB, através de seu presidente, Mozart Valadares Pires, encaminhou Ofício nº 738/AMB/ Presi /09, no qual manifesta apoio à aprovação do PLC nº 137, de 2009, nos seguintes termos:**

**“Atenta a tudo quanto possa resultar na defesa das garantias constitucionais, bem como na proteção aos direitos humanos e ao exercício da cidadania, a AMB manifesta-se pela necessidade de que seja priorizada a aprovação do PLC nº 137/09 para que, com uma Defensoria Pública estruturada e atuante, sejam concretizados os ideais constitucionais de instituir no Brasil um verdadeiro Estado Democrático, em que sejam assegurados plenamente o acesso à justiça e o exercício dos direitos sociais e individuais por todos, sem distinção.”**

Igual apoio foi manifestado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, cujo conselho pleno aprovou parecer nº. 2007.19.03813-01, relatado pelo Conselheiro Federal Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho. O referido parecer analisa o projeto de lei complementar e, ao final, conclui que:

**“(…) não há como deixar de acompanhar o posicionamento da Comissão Nacional da Advocacia Pública, presidida e bem presidida pelo nosso Conselheiro Federal Willian Guimarães Santos de Carvalho (PI), pelo que voto no sentido de que este Conselho Federal dê integral apoio ao Projeto de Lei Complementar nº 28/2007, nos termos postos por aquela Comissão”.**

A Associação dos Juizes para a Democracia – AJD encaminhou ofício firmado por seu presidente, Luís Fernando Camargo de Barros Vidal, ponderando sobre a

necessidade de “urgente aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 137, de 2009, que trata de Lei Orgânica da Defensoria Pública, ora em tramitação nesta E. Comissão de Constituição e Justiça do Senado da República, sob Vossa Relatoria”. A AJD ressalta, ainda, que:

“Entendemos que as linhas estruturais da Defensoria Pública contempladas no PLC nº 137/09 atendem às demandas sociais pelo acesso à justiça efetivo e de qualidade, bem como se integram de forma harmônica nas regras estruturantes do sistema de justiça previstas na Constituição Federal, de modo que sua aprovação de reveste de elevado interesse público e destacado impacto social.”

O Congresso Nacional tem se mostrado à altura dos desafios colocados para a construção de um ordenamento jurídico mais justo e democrático. Leis de grande importância para a sociedade – em que pesem algumas resistências e as controvérsias na época de sua aprovação – são exemplos para todo o mundo, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto do Idoso e tantas outras.

Mas de pouco adianta a aprovação de novos direitos se a população carente do país não tiver a sua disposição um serviço público eficiente para assegurar que esses direitos sejam cumpridos. Essa é a missão da Defensoria Pública e a aprovação integral desse projeto é o clamor da sociedade brasileira.

Dessa forma, o projeto merece aprovação, com algumas emendas de redação que assegurem maior precisão nos enunciados normativos.

A primeira emenda de redação diz respeito ao art. 1º da Lei Complementar nº 80, de 1994. A parte final do referido artigo merece correção de redação, indicando expressamente o inciso LXXIV, do art. 5º da Constituição Federal, ao invés da genérica referência “na forma da lei”. Isso porque a Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para

a consolidação dos atos normativos, prescreve em seu art. 11, inciso II, alínea “g” a expressa necessidade de indicação do dispositivo objeto da remissão.

A segunda emenda de redação que propomos visa a tornar mais claro que as Defensorias Públicas, no exercício de suas funções institucionais, especialmente ao promoverem ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, sempre devem ter como foco a defesa das pessoas que comprovarem insuficiência de recursos, na forma do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, e da nova redação dada ao art. 1º da Lei Complementar nº 80, de 1994.

### **III – VOTO**

Em razão do exposto, concluímos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 137, com as emendas de reação a seguir formuladas, bem como a aprovação das Emendas nº 27, 28, 29, 30, 31 e 32 - CCJ, e rejeição das Emendas nºs 01 a 26 – CCJ.

#### **EMENDA DE REDAÇÃO DE RELATOR Nº - CCJ**

Dê-se ao art. 1º da Lei Complementar nº 80, de 1994, de que trata o art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - Complementar, a seguinte redação:

*“Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV, do art. 5º da Constituição Federal.”*

**EMENDA DE REDAÇÃO DE RELATOR Nº - CCJ**

Dê-se ao inciso VII do art. 4º da Lei Complementar nº 80, de 1994, a que se refere o art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - Complementar, a seguinte redação:

“Art. 4º .....

.....  
VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.’

..... (NR).”

*Senador Ambrósio Torres*, Presidente

, Relator

#### **IV – DECISÃO DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em Reunião Ordinária realizada no dia 09 de setembro de 2009, aprova o Parecer favorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - COMPLEMENTAR, conforme Relatório reformulado pelo Senador Antonio Carlos Valadares, com as Emendas nºs 1-CCJ e 2-CCJ (de iniciativa do Relator) e as Emendas nºs 3-CCJ a 8-CCJ (de iniciativa do Senador Wellington Salgado de Oliveira) abaixo descritas:

##### **EMENDA Nº 1-CCJ**

Dê-se ao art. 1º da Lei Complementar nº 80, de 1994, de que trata o art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 – Complementar, a seguinte redação:

“Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV, do art. 5º da Constituição Federal”

##### **EMENDA Nº 2-CCJ**

Dê-se ao inciso VII do art. 4º da Lei Complementar nº 80, de 1994, a que se refere o art. 1º do PLC nº 137, de 2009 – Complementar, a seguinte redação:

“Art.4º.....  
.....  
VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais

homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.”

.....(NR)”

### **EMENDA Nº 3-CCJ**

Dê-se ao inciso I do art. 44 da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, redação dada pelo Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - COMPLEMENTAR, a seguinte redação:

“Art. 44. ....

I – receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos”

### **EMENDA Nº 4-CCJ**

Dê-se ao inciso I do art. 89 da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, redação dada pelo Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - COMPLEMENTAR, a seguinte redação:

“Art.89. ....

I – receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos”

### **EMENDA Nº 5-CCJ**

Dê-se ao inciso I do art. 44 da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, redação dada pelo Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - COMPLEMENTAR, a seguinte redação:

“Art. 128. ....

I – receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos”

### **EMENDA Nº 6-CCJ**

Dê-se ao inciso IX do art. 4º da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, redação dada pelo Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - COMPLEMENTAR, a seguinte redação:

“Art. 4º. ....

IX – impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução;”

### **EMENDA Nº 7-CCJ**

Dê-se ao inciso XX do art. 4º da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, redação dada pelo Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - COMPLEMENTAR, a seguinte redação:

“XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos;”

### EMENDA Nº 8-CCJ

Dê-se ao § 10 do art. 4º da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, inserido pelo Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 - COMPLEMENTAR, a seguinte redação:

“ Art. 4º. ....

§ 10. O exercício do cargo de Defensor Público é indelegável e privativo de membro da carreira.”

Sala das Comissões, 09 de setembro de 2009.



Senador DEMÓSTENES TORRES  
Presidente da CCJ



Senador ANTONIO CARLOS VALADARES  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLC Nº 137 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 09/09/09 , OS SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: <u>Senador Demóstenes Torres</u>	
RELATOR: <u>Senador Antonio Carlos Valadares</u>	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)</b>	
MARINA SILVA (PV)	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLYC	3. MARCELO CRIVELLO
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SLHESSARENKO
<b>MAIORIA (PMDB, PP)</b>	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)</b>	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
RAYME CAMPOS	3. RAIPERIBITO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
<b>PTB</b>	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
<b>PDT</b>	
OSMAR DIAS	1. FLÁVIO TORRES

Atualizada em: 04/09/2009

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

---

**TÍTULO II**  
**Dos Direitos e Garantias Fundamentais**  
**CAPÍTULO I**  
**DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

---

I XXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

---

**TÍTULO IV**  
**Da Organização dos Poderes**  
**CAPÍTULO I**  
**DO PODER LEGISLATIVO**

---

**Seção VIII**  
**DO PROCESSO LEGISLATIVO**

---

**Subseção III**  
**Das Leis**

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

---

## CAPÍTULO IV DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

---

### Seção III DA ADVOCACIA E DA DEFENSORIA PÚBLICA

---

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.)

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

---

## TÍTULO VI Da Tributação e do Orçamento

---

### CAPÍTULO II DAS FINANÇAS PÚBLICAS

---

Seção II  
DOS ORÇAMENTOS

---

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

---

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004**

Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

---

**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, e dá outras providências.

---

Título I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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

---

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

- I - promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses;
- II - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;
- III - patrocinar ação civil;
- IV - patrocinar defesa em ação penal;
- V - patrocinar defesa em ação civil e reconvir;

VI - atuar como Curador Especial, nos casos previstos em lei;

VII - exercer a defesa da criança e do adolescente;

VIII - atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais;

IX - assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes;

X - atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas;

XI - patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado;

XII - (VETADO)

XIII - (VETADO)

§ 1º (VETADO)

§ 2º As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público.

§ 3º (VETADO)

---

#### Capítulo IV

### DOS DIREITOS, DAS GARANTIAS E DAS PRERROGATIVAS DOS MEMBROS DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

---

#### Seção III

#### Das Garantias e das Prerrogativas

---

Art. 44. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União:

I - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, contando-se-lhe em dobro todos os prazos;

II - não ser preso, senão por ordem judicial escrita, salvo em flagrante, caso em que a autoridade fará imediata comunicação ao Defensor Público-Geral;

III - ser recolhido a prisão especial ou a sala especial de Estado-Maior, com direito a privacidade e, após sentença condenatória transitada em julgado, ser recolhido em dependência separada, no estabelecimento em que tiver de ser cumprida a pena;

IV - usar vestes talares e as insígnias privativas da Defensoria Pública;

V - (VETADO)

VI - ter vista pessoal dos processos fora dos cartórios e secretarias, ressalvadas as vedações legais;

VII - comunicar-se, pessoal e reservadamente, com seus assistidos, ainda quando estes se acharem presos ou detidos, mesmo incomunicáveis;

VIII - examinar, em qualquer repartição, autos de flagrante, inquérito e processos;

IX - manifestar-se em autos administrativos ou judiciais por meio de cota;

X - requisitar de autoridade pública e de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições;

XI - representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais;

XII - deixar de patrocinar ação, quando ela for manifestamente incabível ou inconveniente aos interesses da parte sob seu patrocínio, comunicando o fato ao Defensor Público-Geral, com as razões de seu proceder;

XIII - ter o mesmo tratamento reservado aos magistrados e demais titulares dos cargos das funções essenciais à justiça;

XIV - ser ouvido como testemunha, em qualquer processo ou procedimento, em dia, hora e local previamente ajustados com a autoridade competente;

XV - (VETADO)

XVI - (VETADO)

---

## Capítulo IV

### DOS DIREITOS, DAS GARANTIAS E DAS PRERROGATIVAS DOS MEMBROS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

---

#### Seção III

#### Das Garantias e das Prerrogativas

---

Art. 89. São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios:

I - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, contando-se-lhe em dobro todos os prazos;

II - não ser preso, senão por ordem judicial escrita, salvo em flagrante, caso em que a autoridade fará imediata comunicação ao Defensor Público-Geral;

III - ser recolhido a prisão especial ou a sala especial de Estado-Maior, com direito a privacidade e, após sentença condenatória transitada em julgado, ser recolhido em dependência separada, no estabelecimento em que tiver de ser cumprida a pena;

IV - usar vestes talares e as insígnias privativas da Defensoria Pública;

V - (VETADO)

VI - ter vista pessoal dos processos fora dos cartórios e secretarias, ressalvadas as vedações legais;

VII - comunicar-se, pessoal e reservadamente, com seus assistidos, ainda quando estes se acharem presos ou detidos, mesmo incomunicáveis;

VIII - examinar, em qualquer repartição, autos de flagrante, inquérito e processos;

IX - manifestar-se em autos administrativos ou judiciais por meio de cota;

X - requisitar de autoridade pública ou de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições;

XI - representar a parte, em feito administrativo ou judicial, independentemente de mandato, ressalvados os casos para os quais a lei exija poderes especiais;

XII - deixar de patrocinar ação, quando ela for manifestamente incabível ou inconveniente aos interesses da parte sob seu patrocínio, comunicando o fato ao Defensor Público-Geral, com as razões de seu proceder;

XIII - ter o mesmo tratamento reservado aos Magistrados e demais titulares dos cargos das funções essenciais à justiça;

XIV - ser ouvido como testemunha, em qualquer processo ou procedimento, em dia, hora e local previamente ajustados com a autoridade competente;

XV - (VETADO)

---

#### **LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998**

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme

determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

---

## CAPÍTULO II

### DAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, REDAÇÃO E ALTERAÇÃO DAS LEIS

---

#### Seção II

##### Da Articulação e da Redação das Leis

---

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

---

II - para a obtenção de precisão:

---

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes; (Alínea incluída pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

---

#### **LEI Nº 8.906, DE 4 DE JULHO DE 1994.**

Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

---

#### **LEI Nº 11.448, DE 15 DE JANEIRO DE 2007.**

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

---

## DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO

### **I – RELATÓRIO**

Tramita nesta Comissão o Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 – Complementar, de autoria do Poder Executivo, que altera a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para a sua organização nos Estados e dá outras providências – PLP nº 28, de 2007, na origem.

O projeto, conforme exposto em sua própria justificativa, tem como principal objetivo “introduzir significativos avanços na legislação pertinente à Defensoria Pública abordando quatro principais aspectos: a indicação dos objetivos e a ampliação das funções institucionais; a regulamentação da autonomia funcional, administrativa e orçamentária; a democratização e modernização da gestão da Defensoria Pública e, por fim, a seleção e formação dos Defensores Públicos”.

O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido pela Mesa Diretora do Senado diretamente para a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania.

### **II – ANÁLISE**

Compete a esta Comissão, nos termos do artigo 101, II, “1”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre proposições que tratem da organização administrativa e judiciária da Defensoria Pública da União e dos Territórios e a organização judiciária da Defensoria Pública do Distrito Federal, como é o caso.

O projeto coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à iniciativa privativa do Presidente da República (artigo 61, § 1º, II, “d”, da Constituição Federal), quer quanto à Competência da União e do Congresso Nacional para legislar, através de Lei Complementar, sobre matéria que trate da organização da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreva normas gerais para sua organização nos Estados (artigo 134, § 1º, da Constituição Federal).

Não se encontram, pois, no presente projeto de lei complementar, óbices quanto à constitucionalidade, tampouco quanto à juridicidade e à adequação regimental.

No mérito, o PLC nº 137, de 2009 – Complementar, como bem enunciado na justificção, atende à necessidade de reorganização dos serviços da Defensoria Pública, especialmente para adequá-la à alteração constitucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – Reforma do Judiciário, que conferiu às Defensorias Públicas Estaduais autonomia administrativa e funcional (artigo 134, § 2º, da Constituição Federal), bem como o repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias na forma de duodécimos (artigo 168 da Constituição Federal).

A análise revela que quatro principais aspectos foram observados: a regulamentação da autonomia funcional, administrativa e orçamentária; a modernização e democratização da gestão da Defensoria Pública; a explicitação dos objetivos e a ampliação das funções institucionais (com foco na atuação preventiva, interdisciplinar e coletiva); e, por fim, a formação dos novos Defensores Públicos.

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, já previa que “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados” (artigo 134, § 1º). Esta lei, de iniciativa privativa do Presidente da República, é a Lei Complementar nº 80, de 11 de janeiro de 1994 (LC 80/94).

Contudo, as inovações inseridas no Texto Constitucional pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – Reforma do Judiciário, alteraram

substancialmente a estrutura da Defensoria Pública, de modo que sua Lei Orgânica Nacional efetivamente, necessita ser reformada e adaptada à nova realidade.

A previsão constitucional de iniciativa da proposta orçamentária e do repasse dos duodécimos é plasmada na Lei Complementar nº 80/94, sendo regulamentada a hipótese de não-envio da proposta orçamentária ou de envio desta em desacordo com a lei de diretrizes orçamentárias e a fiscalização pelo Tribunal de Contas. Os dispositivos propostos guardam estreita sintonia com a sistemática aplicada aos Poderes e às instituições dotadas de autonomia.

Como corolário da autonomia funcional, é prevista e regulamentada a nomeação do Defensor Público-Geral pelo Chefe do Poder Executivo, dentre os escolhidos em lista triplíce formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório dos membros da carreira, para mandato de 2 anos, permitida uma recondução.

Quanto à modernização da gestão da Defensoria Pública, o projeto dispõe que o Conselho Superior da Defensoria Pública passa a ser composto pelo Defensor Público-Geral, que o presidirá, o Subdefensor Público-Geral e o Corregedor-Geral, como membros natos, e, em sua maioria, por Defensores Públicos escolhidos pelo voto direto de seus pares, democratizando o órgão superior colegiado cujas atribuições são ampliadas.

Caberá ao Conselho Superior decidir sobre a fixação ou a alteração de atribuições dos órgãos de atuação da Defensoria Pública e, em grau de recurso, sobre matéria disciplinar e os conflitos de atribuições entre membros da Defensoria Pública, bem como aprovar o plano de atuação da Defensoria Pública do Estado, cujo projeto dever ser precedido de ampla divulgação. O projeto prevê ainda que as decisões do Conselho Superior serão motivadas e publicadas e que suas sessões deverão ser públicas, salvo nas hipóteses legais de sigilo.

Para que essa modernização tenha um norte e um foco bem claros, o projeto, de forma completamente inovadora, estabelece que a Defensoria Pública deve primar pela descentralização, priorizando “as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional” (artigo 107) e prescreve detalhadamente os “direitos dos assistidos”, como o direito à informação, à qualidade e à eficiência dos serviços prestados (artigo 4º-A). É a primeira vez que, ao organizar uma instituição do sistema de Justiça, uma legislação volta seu foco para o cidadão destinatário e não para o próprio órgão ou seus integrantes.

Outra inovação sugerida é a criação da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública dos Estados (Seção III-A). Exercida por pessoa que não seja Defensora Pública, escolhida pelo Conselho Superior a partir de lista tríplice elaborada pela sociedade civil, a Ouvidoria-Geral consubstancia a participação da sociedade civil na gestão e fiscalização interna da Defensoria Pública. Com assento no Conselho Superior da instituição, o ouvidor-geral participará da definição das principais políticas institucionais, zelando pela consecução dos objetivos institucionais e o aperfeiçoamento dos serviços prestados.

Essa reorganização e modernização vão permitir que a Defensoria Pública possa prestar um melhor atendimento à população carente, cumprindo, efetivamente, seu mister constitucional de prestar assistência jurídica integral e gratuita.

Para tanto, já de início, nas “Disposições Gerais” que inclui na LC 80/94, o projeto busca explicitar quais são os objetivos institucionais da Defensoria Pública, quais sejam: **a primazia da dignidade da pessoa humana; a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.**

A positivação dos objetivos da Defensoria Pública no novo artigo 3º-A e a nova conceituação prevista no artigo 1º (instituição permanente e expressão e instrumento do regime democrático) afirmam a identidade da Defensoria Pública com os próprios princípios e objetivos da República, notadamente no seu compromisso com a redução das desigualdades sociais, defendendo o direito de pessoas que, de outra forma, não teriam acesso à justiça, contribuindo, assim também, para a efetivação do princípio constitucional da igualdade e da não-discriminação.

Na mencionada ampliação das funções institucionais (artigo 4º) – com a correspondente enunciação das novas atribuições dos Defensores Públicos (artigo 44, da União; artigo 89, do Distrito Federal; e artigo 128, dos Estados) – destaca-se a promoção, prioritária, da solução extrajudicial dos litígios, por meio de técnicas interdisciplinares como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Essa prioridade já reflete as mais modernas e eficientes experiências realizadas por diversas Defensorias Públicas e também por outros órgãos do sistema de Justiça, comprovando que as soluções de conflitos que são construídas pelas próprias partes, com a mediação de profissionais necessariamente capacitados para isso, são muito mais eficazes para a pacificação dos conflitos, contribuindo ainda para desafogar o Poder Judiciário.

Também se destaca a previsão de a Defensoria Pública ter que promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, comumente chamadas de “educação em direitos”, já reconhecidas como o mecanismo mais eficaz de fortalecimento da cidadania e de prevenção de conflitos, na medida em que indivíduos mais bem informados têm menor probabilidade de terem seus direitos violados.

A questão da tutela coletiva é bem pontuada, seguindo a tendência legislativa recente, pela qual foi reconhecida a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública e de mandado de segurança coletivo, nos termos da Lei nº 11.448/07 e da Proposta de Emenda à Constituição nº 74/07, de autoria do Senador Demóstenes Torres, atualmente tramitando por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Para defender os interesses coletivos, em sentido amplo, dos hipossuficientes, a Defensoria Pública pode se valer de ações civis que versem sobre direitos difusos. Estes, como se sabe, estão diluídos por toda a sociedade. Sua proteção aproveita a todos indistintamente, como é o caso da maioria das ações de proteção ao meio ambiente.

Quanto aos direitos coletivos e aos individuais homogêneos, é prevista expressamente uma condição de procedibilidade, qual seja, a pertinência com os interesses dos destinatários das funções da Defensoria Pública, quais sejam, as pessoas carentes.

As funções institucionais também são ampliadas para inclusão expressa da atuação junto a estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes e do acompanhamento de inquérito policial, com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado.

Ressalte-se, também, a previsão da ampla promoção e defesa dos direitos fundamentais – individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais – das pessoas carentes, notadamente de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, como as crianças e adolescentes, as pessoas com deficiência e as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Por fim, considerando todos esses novos objetivos, focos e atribuições, imprescindível o treinamento dos novos Defensores Públicos, selecionados através de obrigatório concurso público, para o desempenho de suas funções. O projeto prevê que, durante o estágio probatório, aos Defensores Públicos aprovados no concurso de ingresso seja ministrado curso oficial de

preparação, objetivando o treinamento específico para o desempenho das funções técnico-jurídicas, com noções de outras disciplinas necessárias à consecução dos princípios institucionais da Defensoria Pública, podendo se citar, como exemplo, a psicologia, a assistência social, a sociologia e a ciência política.

### III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 e no mérito, pela aprovação

Sala da Comissão,

, Presidente

 , Relator

### RELATÓRIO

#### I – RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009 – Complementar, de autoria do Poder Executivo, que altera a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreve normas gerais para a sua organização nos Estados e dá outras providências – PLP nº 28, de 2007, na origem.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 24, do Ministério da Justiça, o projeto tem como principal objetivo “introduzir significativos avanços na legislação pertinente à Defensoria Pública abordando quatro principais aspectos: a indicação dos objetivos e a ampliação das funções institucionais; a regulamentação da autonomia funcional, administrativa e orçamentária; a democratização e modernização da gestão da Defensoria Pública e, por fim, a seleção e formação dos Defensores Públicos”.

internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; d) exercer a defesa dos direitos e interesses do consumidor carente; e) promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados; f) acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; g) atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes; e h) atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas carentes vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência (art. 4º).

- altera a nomenclatura do cargo de Defensor Público da União, que passaria a ser denominado Defensor Público Federal;

- dispõe que 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 (art. 106);

- em matéria de controle, o projeto cria a Ouvidoria-Geral, como órgão de promoção da qualidade dos serviços prestados pela Instituição, destacando-se que o ouvidor não pode ser integrante da carreira de Defensor Público (arts. 105-A e 105-B);

- estabelece, ainda, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Defensoria Pública do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido em lei (art. 97-B, § 6º);

- explicita os direitos dos assistidos da Defensoria Pública (art. 4º-A), como direito a informações sobre a localização e horário de funcionamento dos órgãos da Defensoria Pública; direito à qualidade e à eficiência do atendimento; ou direito a atuação de Defensores Públicos distintos, quando verificada a existência de interesses antagônicos ou colidentes entre destinatários de suas funções; e

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi aprovado em três comissões e no plenário aquela Casa. Na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, o projeto foi integralmente aprovado, conforme o texto original da mensagem presidencial.

A Comissão de Finanças e Tributação aprovou o projeto por unanimidade, destacando do parecer a “não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas” .

Submetida à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, a matéria foi amplamente debatida e o projeto recebeu substitutivo do Deputado Mauro Benevides (PMDB/CE), que restou aprovado por unanimidade.

Por fim, o projeto foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados, após amplo debate, e, após chegar ao Senado, foi remetido pela Mesa Diretora diretamente para a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados guarda estreita sintonia com a redação original do projeto e promove, dentre outras, as seguintes alterações na Lei Orgânica da Defensoria Pública:

- altera o art. 1º da LC nº. 80, de 1994 para explicitar, na conceituação da Defensoria Pública, seu papel de função essencial à justiça, incumbindo-lhe, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, de forma integral e gratuita, dos interesses dos necessitados, assim considerados na forma da lei;

- explicita as funções da Defensoria Pública, decorrentes do princípio constitucional da assistência jurídica integral, tais como: a) promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; b) promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; c) representar aos sistemas

- estabelece que aos aprovados no concurso público para Defensor, deverá ser ministrado curso oficial de preparação à carreira, objetivando o treinamento específico para o desempenho das funções técnico-jurídicas e noções de outras disciplinas necessárias à consecução dos princípios institucionais da Defensoria Pública (art. 26-A).

A matéria foi incluída na pauta da Comissão de Constituição e Justiça, que aprovou os Requerimentos nº 65, de 2009-CCJ, de autoria do Senador Wellington Salgado de Oliveira, nº 67, de 2009-CCJ, dos Senadores Antonio Carlos Valadares, Inácio Arruda, Augusto Botelho e Wellington Salgado de Oliveira e nº 71, de 2009-CCJ, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, todos para instruir a matéria através de audiência pública, designada para o dia 19/08/2009. Na mesma oportunidade, foi aprovado Requerimento de Urgência nº 68, de 2009, de autoria do relator da matéria, Senador Antônio Carlos Valadares.

A referida audiência pública foi realizada no dia 27/08/2009 com a presença do representante do Presidente da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) do Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP); Presidente da Associação dos Defensores Públicos da União (ANDPU); Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça; Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

Por fim, cumpre informar que foram remetidos para esse relator manifestações de prestigiosas entidades de âmbito nacional em favor da aprovação do integral do projeto.

É o relatório.

## **II – ANÁLISE**

Compete a esta Comissão, nos termos do artigo 101, II, “I”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre proposições que tratem da organização

administrativa e judiciária da Defensoria Pública da União e dos Territórios e a organização judiciária da Defensoria Pública do Distrito Federal, como é o caso.

O projeto coaduna-se com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à iniciativa privativa do Presidente da República (artigo 61, § 1º, II, “d”, da Constituição Federal), quer quanto à Competência da União e do Congresso Nacional para legislar, através de Lei Complementar, sobre matéria que trata da organização da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreva normas gerais para sua organização nos Estados (artigo 134, § 1º, da Constituição Federal).

Não se encontram, pois, no presente projeto de lei complementar, óbices quanto à constitucionalidade, tampouco quanto à juridicidade e à adequação regimental.

No mérito, o PLC nº 137, de 2009 – Complementar, como bem enunciado na justificação, atende à necessidade de reorganização dos serviços da Defensoria Pública, especialmente para adequá-la à alteração constitucional introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – Reforma do Judiciário, que conferiu à Defensoria Pública dos Estados autonomia administrativa e funcional (artigo 134, § 2º, da Constituição Federal), bem como o repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias na forma de duodécimos (artigo 168 da Constituição Federal).

A análise revela que quatro principais aspectos foram observados: a regulamentação da autonomia funcional, administrativa e orçamentária; a modernização e democratização da gestão da Defensoria Pública; a explicitação dos objetivos e a ampliação das funções institucionais, com foco na atuação preventiva, interdisciplinar e coletiva; e, por fim, a formação dos novos Defensores Públicos.

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, prevê que “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados” (artigo 134, § 1º). Esta lei, de iniciativa privativa do Presidente da República, é a Lei Complementar nº ~~30~~ 80, de 11 de janeiro de 1994 (LC nº 80/94).

Contudo, as inovações inseridas no Texto Constitucional pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 – Reforma do Judiciário, alteraram substancialmente a estrutura da Defensoria Pública, de modo que sua Lei Orgânica Nacional efetivamente, necessita, ser reformada e adaptada à nova realidade.

Essas alterações, analisadas criteriosamente por esse relator, consistem nas medidas necessárias para que a Defensoria Pública possa cumprir melhor seu papel constitucional de prestar assistência jurídica aos necessitados. Aliás, essa preocupação com o fortalecimento da Defensoria Pública é compartilhada pelos três Poderes da República.

**Justamente por essa razão, ou seja, pela preocupação com a assistência jurídica à população carente, os chefes de dos Três Poderes firmaram dois pactos de Estado para a modernização do sistema de justiça brasileiro. No que diz respeito à democratização do acesso à justiça, o objetivo central do I Pacto de Estado por um Judiciário mais ágil e republicano foi atendido: a aprovação da Emenda Constitucional nº 45 – Reforma do Judiciário, que consagrou a autonomia da Defensoria Pública dos Estados.**

**Agora, a Reforma da Lei Orgânica da Defensoria Pública, matéria de que trata esse PLC 137, de 2009, consta do II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, celebrado em 13 de abril de 2009. O primeiro objetivo enunciado por esse II Pacto trata do “Acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados”. Para a consecução dos objetivos do II Pacto, os três Poderes da República assumiram expressamente o compromisso de**

**“Conferir prioridade às proposições legislativas relacionadas aos temas indicados no anexo deste Pacto, dentre os quais destacam-se a continuidade da Reforma Constitucional do Poder Judiciário e os temas relacionados à concretização dos direitos fundamentais, à democratização**

**do acesso à Justiça, inclusive mediante o fortalecimento das Defensorias Públicas, à efetividade da prestação jurisdicional e ao aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados à sociedade.”**

**O principal projeto de lei que trata do fortalecimento da Defensoria Pública – como prosseguimento da Reforma Constitucional do Poder Judiciário – vem a ser justamente este PLC n° 137, ora em exame.**

Não se pode deixar de registrar que, no âmbito do Sistema de Justiça, o apoio do Poder Judiciário ao fortalecimento da Defensoria Pública é inegável. Na qualidade de decano do Supremo Tribunal Federal, o Exmo. Sr. Ministro Celso de Melo proferiu recente pronunciamento, no plenário do STF, em homenagem ao Dia Nacional da Defensoria Pública, assinalando que:

**“A questão da Defensoria Pública, portanto, não pode (e não deve) ser tratada de maneira inseqüente, porque, de sua adequada organização e efetiva institucionalização, depende a proteção jurisdicional de milhões de pessoas carentes e desassistidas, que sofrem inaceitável processo de exclusão que as coloca, injustamente, à margem das grandes conquistas jurídicas e sociais.”** (grifos no original).

Essa premência da adequada estruturação da Defensoria Pública, com muita propriedade assinalada pelo Eminentíssimo Ministro Celso de Melo, está em consonância com a vontade popular. Um dos exemplos dessa afirmação é o resultado da I Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada nos dias 27 a 30 de agosto de 2009, e que reuniu mais de 3.000 delegados de todo o país. Um das 40 diretrizes aprovadas foi a seguinte:

**“Fortalecer a Defensoria Pública, com a sua estruturação em todas as comarcas do país, como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça e à defesa técnica”**

**Cabe, portanto, verificar se esta proposição em exame está de acordo com os objetivos Constitucionais de promoção do acesso à justiça e dos fins colimados pelos I e II Pactos de Estado, com os quais o Congresso Nacional comprometeu-se a examinar com maior celeridade.**

**a) Explicitação dos objetivos e das funções institucionais da Defensoria Pública.**

A Constituição Federal afirma que o Estado tem o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (inciso LXXIV do art. 5º). A integralidade do serviço de assistência jurídica prestado pela Defensoria Pública, portanto, tem sido interpretada pelos Tribunais como a mais ampla possibilidade de medidas, ações e recursos que se mostrem adequados à defesa dos necessitados. O projeto, portanto, torna mais explícito e concreto esse princípio da “integralidade”, enumerando várias funções essenciais que devem ser exercidas pela Defensoria Pública, sem excluir outras formas de atuação necessárias à defesa de seus assistidos.

**Assim, de acordo com o art. 1º do projeto, a Defensoria Pública passa a ser definida como “expressão e instrumento do regime democrático”. Ela fica expressamente legitimada a “promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados”, sendo admissíveis “todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”, como não poderia deixar de ser, tendo em vista o pré-falado princípio da assistência jurídica integral.**

Logo adiante, nas “Disposições Gerais”, o projeto trata dos objetivos institucionais da Defensoria Pública: a primazia da dignidade da pessoa humana; a redução das desigualdades sociais; a afirmação do Estado Democrático de Direito; a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

A positivação desses objetivos no novo artigo 3º-A e a nova conceituação prevista no art. 1º afirmam a identidade da Defensoria Pública com os próprios princípios

e objetivos da República, notadamente no seu compromisso com a redução das desigualdades sociais, defendendo o direito de pessoas que, de outra forma, não teriam acesso à justiça, contribuindo, assim também, para a efetivação do princípio constitucional da igualdade e da não-discriminação.

**A Defensoria Pública é a instituição constitucionalmente prevista para garantir o acesso integral a justiça às pessoas carentes que, segundo dados do IBGE, correspondem a 78% dos brasileiros, que são aqueles que ganham até 03 salários mínimos.**

Quanto ao novo elenco das funções institucionais (art. 4º) – com a correspondente enunciação das novas atribuições dos Defensores Públicos (art. 44, da União; art. 89, do Distrito Federal; e art. 128, dos Estados) – destaca-se a promoção, prioritária, da solução extrajudicial dos litígios, por meio de técnicas interdisciplinares como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Essa prioridade já reflete as mais modernas e eficientes experiências realizadas por diversas Defensorias Públicas e também por outros órgãos do sistema de Justiça, comprovando que as soluções de conflitos que são construídas pelas próprias partes, com a mediação de profissionais necessariamente capacitados para isso, são muito mais eficazes para a pacificação dos conflitos, **contribuindo ainda para desafogar o Poder Judiciário.**

Também se destaca a previsão de a Defensoria Pública ter que promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, comumente chamadas de “educação em direitos”, já reconhecidas como o mecanismo mais eficaz de fortalecimento da cidadania e de prevenção de conflitos, na medida em que pessoas mais bem informadas têm menor probabilidade de terem seus direitos violados (art. 4º, III).

Outra alteração de grande importância introduzida pelo projeto é a orientação da Defensoria para a defesa dos direitos humanos e a proteção de grupos

Sociais vulneráveis como pessoas com deficiências, mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, crianças e adolescentes – inclusive com a atuação junto aos estabelecimentos de internação de adolescentes – bem como de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência (art. 4º, X e XI).

As funções institucionais também são ampliadas para inclusão expressa da atuação junto a estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes e do acompanhamento de inquérito policial, com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado.

Para assegurar maior paridade de armas entre defesa e acusação, inclusive do ponto de vista simbólico, o projeto prevê que, nas audiências judiciais, os Defensores Públicos deverão se sentar no mesmo plano dos membros do Ministério Público. Assim, ficará resguardado o mesmo tratamento para o órgão de acusação e o órgão de defesa, tal como ocorre em várias nações civilizadas, onde se substituiu o modelo de Estado acusador, para se transformar em Estado garantidor de direitos.

**A defesa dos interesses coletivos, especialmente por meio da ação civil pública, também está expressamente prevista. O projeto não inova em nada nessa matéria. A legitimidade já decorre da Lei nº 11.448, de 2007, de autoria do ex-senador Sérgio Cabral Filho (PMDB/RJ), portanto, ainda que o presente projeto não existisse ou fosse rejeitado, a legitimidade da Defensoria Pública, nesse ponto, em nada seria modificada.**

**Na verdade, o projeto apenas delimita mais claramente a pertinência temática da atuação da Defensoria Pública para os casos em que a tutela dos direitos coletivos ou individuais homogêneos “puder beneficiar, de alguma forma, grupo de pessoas hipossuficientes”.**

**Repita-se que a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações civis públicas já é uma realidade no direito positivo brasileiro graças à**

**aprovação da Lei nº 11.448, de 2007. Nessa referida lei, a Defensoria Pública foi inserida no amplo rol dos entes legitimados para a propositura de demandas coletivas, figurando ao lado dos demais legitimados, a saber: a União, os Estados, os municípios, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as associações – quando assim previsto em seus estatutos – e o Ministério Público. Portanto, em boa ora o Senado já havia tomado as medidas necessárias para inserir nesse amplo rol a instituição voltada para a defesa jurídica dos mais carentes.**

De resto, ressalto que essa matéria é objeto de lei própria, a saber, a denominada Lei da Ação Civil Pública, que já sofreu alteração em razão de proposição de iniciativa deste Senado Federal, justamente para conferir legitimidade à Defensoria Pública para o manejo das ações coletivas. Não há motivos de nenhuma natureza que autorizem o Senado a dar com uma mão e retirar com a outra essa merecida e necessária legitimidade.

**b) Criação dos direitos dos assistidos da Defensoria Pública.**

O projeto propõe a criação dos direitos dos assistidos da Defensoria Pública (artigo 4º-A). É a primeira vez que, ao organizar uma instituição do sistema de Justiça, uma legislação volta seu foco para o cidadão destinatário e não para o próprio órgão ou seus integrantes.

Inspirado nas várias propostas sobre direitos dos usuários de serviços públicos, o projeto enumera direitos básicos como a informação sobre a tramitação do processo e a localização e horário de funcionamento dos órgãos de atuação. Também é previsto o direito à qualidade e eficiência no atendimento, que servirá também como norma-princípio para inspirar uma gestão mais racional dos recursos humanos e financeiros.

Outro direito de grande importância é a defesa por defensores públicos distintos, quando verificada a existência de interesses antagônicos ou colidentes entre os destinatários da suas funções.

#### **c) Modernização e democratização da gestão administrativa e orçamentária.**

Uma das principais inovações do projeto consiste em estabelecer que a Defensoria Pública deverá elaborar **planos anuais de atuação**, projetando as principais ações da Defensoria Pública para o período de um ano. Através desse planejamento, será possível identificar as áreas de atendimento prioritário, organizar ações integradas, entre outras medidas indispensáveis para se dimensionar a própria forma de aplicação dos recursos financeiros, buscando o máximo de eficiência (art. 102, § 2º).

A elaboração do plano de atuação deverá ser precedida de ampla divulgação, permitindo a participação do Governo, do Poder Legislativo e da sociedade.

Para que a modernização da gestão tenha um norte e um foco bem claros, o projeto, de forma **completamente inovadora**, estabelece que a Defensoria Pública deve primar pela **descentralização, priorizando “as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional”** (artigo 107), colocando a Defensoria Pública mais perto de um a população carente precisa.

#### **d) Mecanismos de fiscalização e participação social.**

Com o objetivo de aprimorar a relação da defensoria com seus assistidos e cuidar da observância de seus direitos, o projeto cria a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública (art. 105-A), uma verdadeira inovação no sistema de justiça. Essa proposta segue uma tendência internacional de aprimoramento dos serviços públicos e estreitamento dos canais de comunicação com a população, buscando, sobretudo, aumentar a eficiência da atividade. A Ouvidoria-Geral será uma importante ferramenta para analisar a instituição a partir de um ângulo específico e bastante importante: o do usuário do serviço.

A Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública deverá ser exercida por pessoa que não seja Defensora Pública, escolhida pelo Conselho Superior a partir de lista tríplice elaborada pela sociedade civil (art. 105-B).

**e) Formação e capacitação dos membros da Defensoria Pública.**

Considerando todos esses novos objetivos, focos e atribuições, imprescindível o treinamento dos novos Defensores Públicos, selecionados através de obrigatório concurso público, para o desempenho de suas funções. O projeto prevê que, durante o estágio probatório, aos Defensores Públicos aprovados no concurso de ingresso seja ministrado curso oficial de preparação, objetivando o treinamento específico para o desempenho das funções técnico-jurídicas, com noções de outras disciplinas necessárias à consecução dos princípios institucionais da Defensoria Pública, podendo se citar, como exemplo, a psicologia, a assistência social, a sociologia e a ciência política (art. 26-A).

**Em síntese, o projeto está rigorosamente em consonância com as necessidades postas nos dois Pactos de Estado, fortalecendo a Defensoria Pública brasileira com os mecanismos necessários à consecução de sua nobre função constitucional: promover a ampla defesa dos direitos das pessoas carentes.**

A garantia à população carente do direito constitucional de ampla defesa em juízo se revela, com absoluta clareza, o objetivo principal do projeto, tanto em sua redação original, como através dos aprimoramentos realizados pelo Nobre Deputado Mauro Benevides – ex-Senador e Presidente do Congresso Nacional –, que foi o relator da matéria na CCJ da Câmara dos Deputados e autor do substitutivo aprovado naquela casa.

O fortalecimento da Defensoria Pública resultará também no **fortalecimento do Sistema de Justiça como um todo, pois nenhum organismo é forte se um de seus membros está debilitado.** A nobre instituição do Ministério Público, que tão relevantes serviços presta ao país, não terá nenhuma de suas funções privativas abaladas ou mesmo minimamente arranhadas com a aprovação deste projeto.

Diante de uma defesa pública mais forte e bem estruturada, o Ministério Público saberá se organizar ainda melhor para travar, em igualdade de condições, sua função precípua e exclusiva de órgão de acusação e titular da ação penal pública.

Destaco que, através deste projeto, o Congresso Nacional não está apenas tratando da Defensoria Pública, mas do próprio direito de ampla defesa da grande maioria da população brasileira e, assim, construindo um Estado mais democrático e garantidor dos direitos fundamentais de seus cidadãos.

Outra questão que merece ainda atenção deste relator é o debate levantado com relação ao papel complementar da assistência jurídica gratuita prestada por advogados, seja em caráter voluntário, ou *pro bono*, seja como advogado dativo.

O projeto, contudo, trata somente da organização do serviço da Defensoria Pública. Ele dispõe sobre a organização da assistência jurídica integral e gratuita prestada diretamente pelo Estado. Essa atividade sempre poderá ser complementada através do trabalho e do empenho dos advogados.

O que o projeto dispõe é que a função de Defensor Público não pode ser exercida por servidores públicos – ainda que tenham formação jurídica e habilitação profissional – que não sejam integrantes da carreira de Defensor Público. Com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (a título de exemplo, vale mencionar a ADIn 2.229-6/ES e ADIn 1.124-6/BA), não se admite figuras como “defensores públicos temporários” (cf. ADIn nº 2.229-6/ES) ou “defensores públicos extraquadros” (cf. ADIn nº 3.819-2/MG); vale dizer, não se admite que a carreira de Defensor Público ou mesmo as funções e prerrogativas previstas na Lei Complementar nº. 80, de 1994 – Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, possam ser exercidas por servidores públicos que não aqueles admitidos para o cargo de Defensor Público através de concurso específico.

Especificamente quanto à assistência jurídica gratuita prestada por advogados, de nenhum modo o projeto tem o condão de proibir ou, de qualquer maneira, limitar a atividade legal e legítima de advogados que prestem assistência judiciária a pessoas carentes, seja na qualidade de advogados dativos, seja como advogados

voluntários. A esses, assim como a todos os advogados, aplica-se o disposto no Estatuto da Advocacia – Lei nº. 8.906, de 1994, com todas as atribuições e direitos inerentes ao nobre ofício de advogado e previstas no referido Estatuto. Outra interpretação para o referido dispositivo não seria compatível com o ordenamento jurídico como um todo.

**A Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB, através de seu presidente, Mozart Valadares Pires, encaminhou Ofício nº 738/AMB/ Presi /09, no qual manifesta apoio à aprovação do PLC nº 137, de 2009, nos seguintes termos:**

**“Atenta a tudo quanto possa resultar na defesa das garantias constitucionais, bem como na proteção aos direitos humanos e ao exercício da cidadania, a AMB manifesta-se pela necessidade de que seja priorizada a aprovação do PLC nº 137/09 para que, com uma Defensoria Pública estruturada e atuante, sejam concretizados os ideais constitucionais de instituir no Brasil um verdadeiro Estado Democrático, em que sejam assegurados plenamente o acesso à justiça e o exercício dos direitos sociais e individuais por todos, sem distinção.”**

Igual apoio foi manifestado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, cujo conselho pleno aprovou parecer nº. 2007.19.03813-01, relatado pelo Conselheiro Federal Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho. O referido parecer analisa o projeto de lei complementar e, ao final, conclui que:

**“(…) não há como deixar de acompanhar o posicionamento da Comissão Nacional da Advocacia Pública, presidida e bem presidida pelo nosso Conselheiro Federal Willian Guimarães Santos de Carvalho (PI), pelo que voto no sentido de que este Conselho Federal dê integral apoio ao Projeto de Lei Complementar nº 28/2007, nos termos postos por aquela Comissão”.**

A Associação dos Juizes para a Democracia – AJD encaminhou ofício firmado por seu presidente, Luís Fernando Camargo de Barros Vidal, ponderando sobre a necessidade de “urgente aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 137, de 2009, que trata de Lei Orgânica da Defensoria Pública, ora em tramitação nesta E. Comissão de

Constituição e Justiça do Senado da República, sob Vossa Relatoria”. A AJD ressalta, ainda, que:

“Entendemos que as linhas estruturais da Defensoria Pública contempladas no PLC nº 137/09 atendem às demandas sociais pelo acesso à justiça efetivo e de qualidade, bem como se integram de forma harmônica nas regras estruturantes do sistema de justiça previstas na Constituição Federal, de modo que sua aprovação de reveste de elevado interesse público e destacado impacto social.”

O Congresso Nacional tem se mostrado à altura dos desafios colocados para a construção de um ordenamento jurídico mais justo e democrático. Leis de grande importância para a sociedade – em que pesem algumas resistências e as controvérsias na época de sua aprovação – são exemplos para todo o mundo, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto do Idoso e tantas outras.

Mas de pouco adianta a aprovação de novos direitos se a população carente do país não tiver a sua disposição um serviço público eficiente para assegurar que esses direitos sejam cumpridos. Essa é a missão da Defensoria Pública e a aprovação integral desse projeto é o clamor da sociedade brasileira.

### III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 137, de 2009.

Sala da Comissão, de setembro de 2009.

Senador Demóstenes Torres

 , Relator

Publicado no DSF, em 11/9/2009.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS: 16189/2009