



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 184, DE 2012

Dispõe sobre a competência concorrente da Advocacia na orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados.

AUTOR: Deputado SEBASTIÃO BALA ROCHA

RELATOR: Deputado ALESSANDRO MOLON

I. RELATÓRIO

Trata-se de proposta de emenda à Constituição nº 184, de 2012, de autoria do deputado Sebastião Bala Rocha, cujo objetivo é o de dispor sobre a competência concorrente de advogados na orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados.

A proposição, encaminhada a esta Comissão, está sujeita à apreciação do plenário, tramitando em regime especial nos termos do Regimento Interno. É o relatório.



II. VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão a análise de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição, conforme o *caput* do artigo 202 do Regimento Interno.

Visa a proposta acrescentar parágrafo único ao artigo 133 da Constituição Federal (correlato ao papel do advogado, como agente indispensável à administração da Justiça), determinando que a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados será também de sua competência, concorrentemente à Defensoria Pública, por meio de convênio a ser estabelecido entre a Ordem dos Advogados do Brasil e o Poder Público, com remuneração digna aos advogados participantes.

Embora, à primeira vista, a proposta vise ampliar o atendimento aos mais vulneráveis, entendemos, contudo, que esta fere a garantia fundamental constante no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, que determina que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, em virtude de os convênios não assegurarem sua plena concretização. Vejamos.

A Defensoria Pública, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, está incumbida da orientação jurídica e da defesa, integral e gratuita, em todos os graus, dos necessitados, sendo, pois, órgão imprescindível à efetivação do acesso à Justiça.

É o que informa o III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, publicado em 2009 pelo Ministério da Justiça e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que registrou aumento de 45,17% no volume de atendimentos da instituição entre 2006 e 2008, ao passo que o número de defensores públicos ativos cresceu somente 4,48% no mesmo período.

Recentemente, a exata dimensão da falta do serviço da Defensoria Pública na maior parte das cidades brasileiras foi detectada no



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

estudo denominado “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, fundação pública vinculada à Presidência da República, juntamente com a Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP e Ministério da Justiça.

De acordo com esse estudo, no Brasil há 8.489 cargos criados de defensor público dos Estados e do Distrito Federal, dos quais apenas 5.054 estão providos (59%). Esses 5.054 defensores públicos se desdobram para cobrir 28% das comarcas brasileiras, ou seja, na grande maioria das comarcas, o Estado acusa e julga, mas não defende os mais pobres.

Este quadro foi também observado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, quando aprovou naquela Casa Legislativa o projeto de lei complementar que, sancionado, tornou-se a Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Segundo a CAE, cotejados os gastos totais nos Estados entre Poder Judiciário (5,34%), Ministério Público (2,02%) e Defensoria Pública (0,40%), ficou patente que “(...) o orçamento da instituição é incipiente [...] e desproporcional”. À importância do projeto de lei complementar corresponde a relevante atuação das Defensorias Públicas, atuantes na prevenção dos conflitos (por meio da educação em direitos e da orientação jurídica preventiva), na resolução alternativa dos conflitos (por meio da mediação, conciliação e demais técnicas de composição) e no acompanhamento judicial, em todas as instâncias, das demandas que envolvam hipossuficientes.

Para exercer sua missão constitucional (que não é de mera resolução judicial de conflitos, mas de promoção dos direitos humanos por meio da educação jurídica e da efetivação de outros mecanismos de pacificação social – o que não seria da incumbência de advogados conveniados), é necessário fortalecer a Defensoria Pública em sua autonomia financeira e orçamentária, além de garantir-lhe investimentos necessários.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

A determinação constitucional de celebração de convênios (medida hoje adotada **até que** as Defensorias Públicas sejam fortalecidas pelos Estados) apenas vulnera a garantia fundamental de prestação **jurisdicional** (não apenas judiciária) a todos os necessitados – e, por tal razão, não pode ser objeto de deliberação desta Casa.

Os direitos e garantias individuais e coletivos visam preservar a dignidade da pessoa humana e, por isso, se revestem de características que lhes são atribuídas pela doutrina e pela maioria das cartas políticas, tais como, a universalidade, o caráter absoluto, a constitucionalização, a historicidade, a inalienabilidade, a indisponibilidade, a vinculação aos Poderes Públicos, bem como a aplicabilidade imediata.

O Estado brasileiro tornou-se assim comprometido politicamente com a consecução da Justiça Social. Com isso, fez-se necessário que a estrutura estatal se voltasse e se submetesse à realização dos anseios sociais englobados pelos princípios constitucionais. Destaca-se que um dos instrumentos mais importantes para se alcançar a inclusão Social é o pleno acesso à Justiça, direito fundamental, alçado à proteção das cláusulas pétreas pelo legislador constituinte.

A inovadora e arrojada escolha feita pelo constituinte brasileiro de instituir o sistema da assistência jurídica integral por meio da Defensoria Pública, é saudada pelo mundo como sendo a mais eficiente e completa existente, conforme entendimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do *Mercosul*.

Em reunião na Bolívia, realizada em 04 de junho de 2012, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovou por unanimidade a Resolução 2.714, que afirma a importância fundamental do serviço de assistência jurídica gratuita prestada por Defensores Públicos para a promoção e proteção do direito de acesso à justiça para todas as pessoas, em especial daquelas em situação de vulnerabilidade. No mesmo sentido, o Conselho do Mercado Comum, Órgão Supremo do *Mercosul*, em 29 de junho



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

de 2012, aprovou Recomendação orientando para que os Estados Membros promovam e aprofundem o modelo de Defensoria Pública Oficial integral e gratuita.

Percebe-se, assim, que a Defensoria Pública foi disciplinada na Carta Magna desde sua versão original, como Instituição de Estado autônoma, permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe, **de forma exclusiva**, a concretização do direito fundamental de acesso à justiça para os hipossuficientes.

Em sua tarefa de materialização do direito fundamental da assistência jurídica integral e gratuita, a Defensoria Pública está posicionada não apenas como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, mas também como expressão e instrumento do regime democrático.

Nesse contexto, a Defensoria Pública não se limita a patrocinar causas judiciais, se constituindo, antes, na Instituição de Estado que concretiza as mais basilares ações afirmativas a serem promovidas no âmbito de um Estado Democrático de Direito. Todas as atividades que visam alcançar materialmente um padrão mínimo aceitável de igualdade dependem da inclusão jurídica dos hipossuficientes (econômicos, sociais e/ou culturais), em observância ao disposto no artigo 5º, inciso LXXIV, e 134 da nossa Constituição Federal.

Nesses termos, a Proposta de Emenda à Constituição nº 184/2012 se revela inconstitucional, não apenas por confrontar disposição expressa da Carta Política, mas também por violar o Princípio implícito da vedação ao retrocesso.

A proibição de retrocesso diz respeito a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, mas também proteção em face da atuação da administração pública. A proibição de retrocesso consiste em um *princípio constitucional implícito*, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

Democrático e Social de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, bem como o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos.

No caso específico do artigo 134, que busca dar operabilidade ao dever constitucional de prestação de assistência jurídica gratuita ao cidadão hipossuficiente, há que assegurar a sua blindagem contra retrocessos que o tornem menos rigoroso, vedando-se a adoção de práticas paliativas, como a celebração de convênios do Poder Público com a OAB para o atendimento jurídico da população carente.

Assim, o espírito da Constituição da República, desde seu nascedouro, sempre foi o de delegar à Defensoria Pública, de forma exclusiva, a missão de concretizar o acesso dos necessitados à realização de seus direitos fundamentais e sociais básicos. O projeto constitucional estabelecido pelo constituinte de 1988 demanda que esta tarefa seja ocupada por agentes políticos partícipes de uma Instituição de Estado verdadeiramente autônoma.

Por todo o exposto, compreendendo que a proposta vulnera garantia fundamental de prestação jurisdicional gratuita aos necessitados, prevista no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição Federal, votamos pela **inadmissibilidade da PEC nº 184, de 2012**, com base na vedação constitucional prevista em seu artigo 60, §4º, inciso IV.

Sala das Comissões, de de 2013.

ALESSANDRO MOLON

Relator