

# COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 247, DE 2013

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 247, DE 2013

Altera o “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça do Título IV – Da Organização dos Poderes” e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais.

**Autores: Deputado Mauro Benevides e outros**

**Relator: Deputado Amauri Teixeira**

A proposta de emenda à Constituição que ora examino foi considerada admissível ao sistema constitucional pátrio em parecer de admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça, apresentado naquele Colegiado pelo ilustre Deputado Luiz Couto.

Ela tem a seguinte redação:

*PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 247, DE 2013-  
09-09*

*(Dos senhores André Benevides, Mauro Benevides e André Moura)*

*Altera o “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça do Título IV – Da Organização dos Poderes” e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.*

*As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:*

*Art. 1º Modifique-se o “Capítulo IV” – Das Funções Essenciais à Justiça”, do “Título IV – Da Organização dos Poderes”, que passa a vigorar com a seguinte redação:*

*TÍTULO IV*

## **DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

(...)

### *Capítulo IV*

#### *Das Funções Essenciais à Justiça*

(...)

### **SEÇÃO III**

#### *Da Advocacia (NR)*

*Art. 133 (...)*

### **SEÇÃO IV**

#### *Da Defensoria Pública*

*Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.*

(...)

*§ 3º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e independência funcional e a independência funcional, aplicando-se-lhe, também, no que couber, o disposto no art. 93.” (NR)*

*Art. 2º Adicione-se ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o art. 98, com a seguinte redação:*

*“Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.*

*§ 1º No prazo de oito anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.*

*§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.”*

*Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”*

Na justificação da proposta, os seus primeiros três subscritores, os Deputados Mauro Benevides, Alessandro Molon e André Moura afirmam:

*“A Defensoria Pública é uma instituição pública que representa a garantia do cidadão em situação de vulnerabilidade de ter acesso à justiça, por meio de serviços inteiramente gratuitos e de qualidade. Elevada à categoria de instituição constitucional em 1988, apenas em 2004 o Congresso Nacional lhe conferiu a necessária autonomia administrativa, financeira e orçamentária.”*

*“Passadas mais de duas décadas, a Defensoria Pública ainda não está instalada em todos os Estados da Federação. Em alguns casos, sequer o primeiro concurso público para o cargo de defensor público foi iniciado ou concluído.”*

Mais adiante, dizem:

*“Recentemente, a exata dimensão da falta do serviço da Defensoria Pública na maior parte das cidades brasileiras foi detectada no 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 o Ministério da Justiça.*

*De acordo com esse estudo, no Brasil há 8.479 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.*

*Na Defensoria Pública da União, a situação não é diversa: são 1270 cargos criados e apenas 479 efetivamente providos, para atender 58 sessões judiciais de um total de 264, o que corresponde a uma cobertura de 22%”.*

Ainda, segundo os autores da proposta:

*“Trata-se de “meta concreta, legítima e plenamente factível de ser alcançada, para que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional (comarca ou sessão judicial, conforme*

*o caso) seja proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.”*

Criada essa Comissão Especial, ela foi, em seguida, instalada no dia 13 de agosto do corrente ano, ocasião em que se definiu seu roteiro de trabalho, incluindo três audiências públicas: a primeira delas em Brasília, no dia 27 de agosto; a segunda, em Salvador, no dia 2 de setembro; e a última delas, na cidade de Aracaju, no dia 6 de Setembro do corrente ano. A reunião seguinte, a de 20 de agosto, definiu ainda os nomes dos convidados a participar das audiências públicas.

As audiências públicas, que trouxeram inegável contributo ao debate da matéria, foram bem concorridas e, se a primeira ocorrida em Brasília, trouxe como debatedores, exclusivamente, operadores do Direito, que têm a sua atuação ligada institucionalmente à Defensoria Pública, seja da União, seja dos Estados. As audiências de Salvador e de Aracaju, também presididas pelo ilustre Deputado André Moura, reuniram um amplo arco de representantes da sociedade civil organizada, como sindicatos, representantes dos movimentos sociais, dos quilombolas, das minorias sexuais, dos partidos políticos, dos Governos Estaduais, vereadores, deputados estaduais, deputados federais, um senador, assistidos da Defensoria Pública, Defensores Públicos e representantes do Poder Judiciário.

Vale registrar que, tanto a audiência pública de 27 de agosto, a de Brasília, quanto as reuniões desta Comissão Especial, contaram com a notável contribuição dos ilustres membros deste Colegiado. O princípio da economia, aplicado ao processo legislativo, não nos permite reproduzir em detalhe a riqueza dos depoimentos oferecidos nas audiências públicas, bem como nas reuniões desse Colegiado. Havemos, porém, de retirar o sumo ou a essência dessas audiências.

Elas nos permitem dizer, sem o menor titubeio, que, se os parlamentares e os operadores do Direito trouxeram o rico relato de suas experiências e os dados da implantação das Defensorias Públicas nos seus Estados, os assistidos, em pungentes testemunhos, que encarnam, para me valer de uma expressão precisa de uma representante de uma pequena cidade da Bahia, “o sofrimento da base,” atestaram a indispensabilidade da presença da Defensoria Pública, bem como também reclamaram, concretamente, maior presença do sistema de justiça como um todo, e, especialmente, reclamaram a concreta implantação da Defensoria Pública, acolhendo, uns e outros,

assistidos ou operadores do Direito, representantes da sociedade em geral, o conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 2013.

Há que se ter em mente, e isso os depoimentos ressaltaram, que não basta levar o Defensor Público à vara judiciária: é preciso que ele, no exercício de sua indispensável profissão, atividade-fim da instituição a que se vincula, tenha todo o equipamento e todo o pessoal necessário para o correto desincumbir-se de suas essenciais tarefas. Defensor Público houve que teve de deixar a cidade onde estava lotado, pois não havia prédio onde pudesse trabalhar.

Cabe saudar aqui, portanto, a iniciativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que criou linha de crédito para que os Estados possam equipar, convenientemente, as suas Defensorias Públicas. É preciso, porém, expandir tais mecanismos para que a Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 2013, dando nascimento a uma nova emenda constitucional, alcance plenamente os seus tão reclamados objetivos.

Um elemento que não esgota o retrato da realidade, mas que é condição para se pensar uma medida legislativa é o número. O Mapa da Defensoria Pública no país, produzido pelo IPEA, é importante ferramenta para a correta diagnose da situação da Defensoria Pública no país.

O resultado geral desse estudo, que detalha a situação de cada Estado, que se compõe de muitos gráficos, talvez possa ser condensado nesse número: o déficit das Defensorias Públicas no país é de 10.000 Defensores Públicos. Sabe-se que a Defensoria Pública atende, atualmente, uma população de quarenta milhões de brasileiros, quando a clientela potencial da instituição é estimada em cento e cinquenta milhões de pessoas, haja vista o quadro sócio-econômico vigente no país.

É o relatório.

## II – VOTO

Nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão Especial proferir parecer de mérito à PEC nº 247, de 2013. Examinando a matéria, esse relator entende que se trata de iniciativa oportuna, elogiável.

As reuniões desta Comissão Especial e, sobretudo, as audiências públicas, demonstraram, cabalmente, não só o caráter justo da proposição, mas a adesão entusiástica à sua ideia por parte de pessoas simples do povo. Nas restritas manchas do mapa do país, onde a Defensoria Pública está implantada, a população reconhece o seu trabalho e entende como necessária a sua presença. O cidadão dos lugares menos favorecidos sente a necessidade de um sistema de justiça menos perverso e compreende o papel da Defensoria Pública como garantia de sua defesa frente a um Estado, que, até agora, via de regra, se organiza mais para condenar do que para defender o que é pobre. A implantação total da Defensoria Pública é, portanto, imperativo das diretrizes constitucionais de direitos humanos, proclamadas pela Constituição da República, a qual, no *caput* do seu art. 134, já consagrara:

*“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.”*

Eis por que essa relatoria acolhe a matéria da Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 2013, a qual significará notável avanço. O fato de a Constituição da República destacar a Seção da Defensoria Pública da Advocacia permite realçar a natureza distinta das duas atividades, salientando o caráter público de uma, e o privado, da outra.

Por outro lado, a redação que se pretende para o *caput* do art. 134 é mais completa e mais precisa do que a atual. Ela posiciona a Defensoria Pública como instituição da ordem democrática, agrega à função de defender os necessitados nos feitos de natureza judicial, a função de também defendê-los nos foros extrajudiciais. A redação proposta para o *caput* destaca, desse modo, a relevância da instituição. Ela extirpa, por outro lado, quaisquer dúvidas que pairam sobre a abrangência do mister da Defensoria Pública.

No § 3º, que é agregado ao art. 134, constitucionalizam-se como princípios institucionais da Defensoria Pública: a unidade, a

indivisibilidade e a independência funcional. Estende-se também à Defensoria Pública o disposto no art. 93 da Constituição, no que couber. Esse art. 93 trata da organização da carreira da Magistratura. Porém, o § 3º que a Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 2013, acrescenta ao art. 134, deve ser renumerado, pois já há parágrafo terceiro, agregado pela Emenda Constitucional nº 74, promulgada no corrente ano.

As modificações propostas, ainda que signifiquem notável avanço, não garantem à Defensoria Pública a iniciativa de lei naquilo que concerne diretamente à sua organização e funcionamento, como a criação e a extinção de seus cargos e dos serviços auxiliares. Esta relatoria considera que é o momento de fazê-lo.

O art. 2º da proposta em exame traz as cláusulas de implantação total da Defensoria no País:

*“Art. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.*

*§ 1º No prazo de oito anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.*

*§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional”.*

Esse artigo vincula o número de Defensores Públicos à demanda efetiva de serviços da Defensoria Pública e coloca em seus parágrafos, primeiro e segundo, cláusulas de implantação da instituição. É posto o comando de oito anos para que haja Defensores Públicos em todas as unidades jurisdicionais. Nesse período de implantação, é prioridade a lotação do Defensor Público em localidades com maior índice de exclusão social e maior adensamento populacional.

Em favor da indispensabilidade da Defensoria Pública, que esta proposta de emenda constitucional procura garantir, cito trecho de voto do eminente Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, no Agravo de Instrumento 598. 212-Paraná:

*“É imperioso ressaltar, desde logo, a essencialidade da Defensoria Pública como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que também são titulares*

*as pessoas carentes e necessitadas. É por esse motivo que a Defensoria Pública foi qualificada pela própria Constituição da República como instituição essencial ao desempenho da atividade jurisdicional do Estado.*

*Não se pode perder de perspectiva que a frustração do acesso ao aparelho judiciário do Estado, motivada pela injusta omissão do Poder Público - que, sem razão, deixa de adimplir o dever de conferir expressão concreta à norma constitucional que assegura aos necessitados o direito à orientação jurídica e à assistência judiciária – culmina por gerar situação socialmente intolerável e juridicamente inaceitável.”*

Lembro, ainda, que a diagnose do IPEA, com o mapa e os números que ela apresenta, o déficit de 10.000 Defensores Públicos nos permite refletir sobre a prognose da norma jurídica a se implantar, como ela será recebida. O conceito de prognose legislativa é elemento essencial para avaliação das normas jurídicas, como diria o insigne constitucionalista lusitano, Professor José Joaquim Gomes de Canotilho, em sua festejada obra *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador* (Coimbra Editora, 1994, p. 182, 274). A prognose, quando se considera a aprovação da norma jurídica em exame, é a mais positiva. A norma se conforma plenamente aos anseios da gente sofrida.

Afinal, a presente proposta de emenda constitucional visa precisamente a colmatar essa enorme omissão do Poder Público do Brasil, que soube com eficiência se organizar para acusar e condenar os necessitados, mas ainda não se mostrou capaz de os defender, judicial ou extrajudicialmente. Com esta proposição, tenho certeza, vamos garantir o acesso à justiça a um contingente de mais de cento e cinquenta milhões de pessoas despossuídas.

Eis por que voto pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 2013, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em

de setembro de 2013.

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 247, DE 2013**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 247, DE 2013**

Altera o “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” do “Título IV – Da Organização dos Poderes” e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” do “Título IV – Da Organização dos Poderes” passa a vigorar com a seguinte redação:

*“TÍTULO IV*

*Da Organização dos Poderes*

.....

*CAPÍTULO IV*

*DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA*

.....

*Seção III*

*DA ADVOCACIA*

*Art. 133. ....*

.....

*Seção IV*

## DA DEFENSORIA PÚBLICA

*Art. 134. 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, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição.*

.....

*§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no art. 96, II, desta Constituição.” (NR)*

**Art. 2º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

*“Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.*

*§ 1º No prazo de oito anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.*

*§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.”*

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em

de setembro de 2013.

**Deputado AMAURI TEIXEIRA**  
**Relator**