



**ANPR**

Associação Nacional dos  
Procuradores da República

## NOTA TÉCNICA PRESI/ANPR/ACA Nº 021/2011

**Proposição:** PEC 525/2010

**Ementa:** Altera os arts. 52, II, 92, §1º e 102, I, "r" e cria o Conselho Nacional da Defensoria Pública, e dá outras providências.

**Autoria:** Deputado Mauro Benevides - PMDB/CE

**Relator:** Deputado Roberto Freire - PPS-SP

Senhor Deputado,

01. Cuida-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do Deputado Federal Mauro Benevides, que visa a criar o Conselho Nacional da Defensoria Pública – à semelhança do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público –, estabelecendo sua composição, competência e sede na Capital Federal.

02. A proposta encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e foi distribuída ao relator, Deputado Roberto Freire. Este emitiu parecer pela inadmissibilidade da PEC por

considerá-la tendente a mitigar duas cláusulas pétreas, quais sejam: a separação dos poderes e a forma federativa do Estado.

03. Com razão o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: a ANPR entende que **a proposta nem mesmo merece processamento, dado o impeditivo constitucional (CF artigo 61-§4º), devendo, desde logo, ser inadmitida.**

04. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos que comprovarem a insuficiência de recursos, no molde do artigo 5º-LXXIV da Constituição.

05. Com efeito, a estruturação da Defensoria Pública é medida inafastável à efetivação de diversas garantias fundamentais, fato que prestigia a dignidade da pessoa humana e amplia o grau de democracia de um Estado. Aliás, a referida instituição é uma das responsáveis pela concretização do acesso à justiça daqueles desprovidos de recursos financeiros para fazer frente às despesas com advogado e custas do processo.

06. Considerando tais aspectos, muitas são as inovações legislativas tendentes ao aprimoramento da instituição em comento – a



**ANPR**

Associação Nacional dos  
Procuradores da República

exemplo da EC 45/2004, que, ao introduzir o §2º no artigo 134 da Constituição, assegurou às Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional, administrativa e financeira, e da Lei 11.449/2007, que alterou o artigo 306 do Código de Processo Penal para tornar obrigatório o encaminhamento de cópia integral do auto de prisão em flagrante, acompanhado de todas as oitivas colhidas, à Defensoria Pública, caso o autuado não informe o nome de seu advogado, entre outras.

07. É dizer: a Defensoria Pública já conta com um **marco normativo apropriado** para o desempenho de sua atribuição constitucional, devendo concentrar seus esforços na efetiva defesa jurídica da parte necessitada.

08. Indisputável que a Defensoria Pública, como órgão constitucional voltado à promoção do acesso à justiça das pessoas pobres e, em consequência, instrumento fundamental de integração social, necessita de melhor estrutura; **entretanto, eventuais alterações promovidas pelo constituinte derivado não podem desnaturá-la ou desviá-la de sua função precípua.**

09. Frise-se que a atribuição constitucional do defensor Público **cinge-se à defesa jurídica**, em todos os graus, dos necessitados.



**ANPR**

Associação Nacional dos  
Procuradores da República

Aliás, importante lembrar que a Defensoria ainda não logrou total êxito neste desencargo: é notório o desamparo jurídico dos pobres.

10. A proposta de emenda ao texto constitucional não pode, portanto, derivar de pleitos fundados em indevidas comparações com outro(s) ente(s) em velada campanha salarial; ao reverso, deve ater-se aos aspectos necessários a propiciar os reparos devidos em sua atuação<sup>1</sup>.

11. Nesse mesmo sentido, já se posicionou o Judiciário, conforme se observa no trecho da sentença proferida pelo Exmo. Juiz Federal Paulo Ricardo de Souza Cruz em 26.07.2011:

*“De fato, tenho que a Constituição, ao instituir tanto o Ministério Público, quanto a Defensoria Pública, criou atribuições específicas para cada uma das instituições e as mesmas não se confundem.*

*(Omissis).*

*Assim, à Defensoria Pública cabe o papel, que é da maior importância, de ser a defensora jurídica dos necessitados.*

.....  
*[...] quando a Lei da Ação Civil Pública conferiu legitimidade ativa à Defensoria, ela não o fez para*

---

<sup>1</sup> Justificativa da PEC 525/2010 “A presente Proposta de Emenda à Constituição submete a apreciação de meus nobres pares a criação do Conselho Nacional da Defensoria Pública com vistas a eliminar patente diferença de tratamento ainda existente entre os membros desta importante carreira de Estado e os membros da Magistratura e Ministério Público”.



**ANPR**

Associação Nacional dos  
Procuradores da República

*transformar a Defensoria Pública em um segundo Ministério Público, com risco de prejuízo às suas atividades próprias, mas para possibilitar-lhe a defesa coletiva dos necessitados.*

*E transformar a Defensoria Pública num segundo Ministério Público apenas prejudicaria a defesa dos necessitados, uma vez que é altamente provável que muitos de seus membros, sem verdadeira vocação para a nobre e difícil tarefa de defesa dos necessitados, tentassem se transformar, de fato, em membros do Ministério Público [...]''<sup>2</sup> (ênfase acrescida).*

12. Além disso, como já dito, a proposta colide com duas cláusulas pétreas, quais sejam a separação de poderes e a forma federativa do Estado.

13. O ordenamento jurídico previu modalidades de controle dos poderes estabelecidos, sejam eles internos ou externos. O controle interno é o feito no âmbito do próprio Poder, no molde do artigo 74 da Constituição, ao passo que o controle externo assimila a fórmula dos checks and balances, pois os Poderes disciplinam e limitam a atividade exercida pelo outro.

14. Não obstante o CNJ e o CNMP sejam órgãos de controle interno, pois se incorporam ao poder controlado como órgão administrativo, sendo a maioria de seus membros integrantes da carreira, sua criação utilizou como parâmetro o conceito de controle

<sup>2</sup> 5ª Vara da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal. Processo nº 28561-68.2011.4.01.3400.



**ANPR**

Associação Nacional dos  
Procuradores da República

externo, por meio do qual se buscou implantar um sistema de integração, cooperação e avaliação de **órgãos dotados de elevada autonomia** organizacional, administrativa e financeira.

15. Nesse rumo, o **elemento jurídico essencial** para a constituição de um Conselho Nacional é a **independência funcional** do ente controlado. Contudo, tem-se tal independência em sentido amplo, na medida em que encontra suporte na vitaliciedade e na inamovibilidade dos membros da carreira, e não apenas em mera estabilidade.

16. A independência funcional do Judiciário e do Ministério Público – as duas únicas carreiras de magistratura, como reconhecidas pela Constituição – não é dirigida apenas ao resguardo da atuação funcional do membro, mas revela-se como garantia da sociedade, pois somente é excepcionada pelo relevante interesse público; é a garantia de um juízo imparcial e desvinculado de decisões administrativas e de um órgão ministerial proativo e livre de influências políticas.

17. Por sua vez, a independência funcional da Defensoria Pública tem por finalidade conceder a necessária igualdade entre os membros, e não colocar o defensor em posição privilegiada, tendo em

vista que está mitigada pelo interesse particular do assistido<sup>3</sup> e pela paridade de armas que deve haver entre as partes.

18. Em suma: **o membro da Defensoria Pública possui independência funcional atrelada aos interesses do assistido**, sendo essa sustentada pela **estabilidade** dos membros, que, por sua vez, pode ser afastada por decisão administrativa.

19. Com efeito, ao defensor público não podem ser atribuídas prerrogativas incompatíveis com o Estatuto dos Advogados, sob pena de afrontar a necessária isonomia entre as duas carreiras – que possuem, em essência, a mesma função – e assim, criar “*superadvogados*” com “*superpoderes*”<sup>4</sup>.

20. Para além disso, **a Defensoria Pública** – ao contrário do Judiciário e do Ministério Público – não é Poder ou instituição deslocada dos Poderes existentes: **está vinculada ao Executivo**, na medida em que

---

<sup>3</sup> Artigo 44 – São prerrogativas dos membros da Defensoria Pública da União:

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.

Ressalte-se que tal prerrogativa é reproduzida nas disposições referentes à Defensoria Pública dos Estados e a do Distrito Federal.

<sup>4</sup> ADI 230 – STF - O Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 230, em que o Governo do Rio de Janeiro questionava itens da Constituição Estadual sobre prerrogativas atribuídas aos defensores, ressaltou imperativa a observância da compatibilidade com o disposto na Lei Complementar 80/94, bem como no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil – EOAB.



**ANPR**

Associação Nacional dos  
Procuradores da República

seus contornos são definidos de acordo com a política de governo e é por ele financiada.

21. Ou seja, a Defensoria Pública presta serviço público, na medida em que exerce a assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado<sup>5</sup>.

22. De forma mais específica, a **Defensoria Pública da União encontra-se vinculada, em caráter hierárquico, ao Ministério da Justiça**, na medida em que figura na estrutura organizacional como órgão específico singular, tal como o Departamento de Polícia Federal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Secretaria da Reforma do Judiciário e outros. É o disposto no Decreto 6.061/2007:

*“Art. 2º- O Ministério da Justiça tem a seguinte estrutura organizacional:*

*II - órgãos específicos singulares:*

*(Omissis).*

*i) Defensoria Pública da União”.*

23. Por outro lado, a proposta **afronta o pacto federativo, ao permitir o exercício da presidência do Conselho por um defensor público federal, estadual ou distrital**, eleito mediante votação secreta

---

<sup>5</sup> Artigo 4º - §5º da LC 80/94 – A assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria.



**ANPR**

Associação Nacional dos  
Procuradores da República

entre os membros da instituição (artigo 134-B-§1º). É dizer, o presidente do Conselho Nacional da Defensoria Pública não é, necessariamente, um representante nacional da categoria.

24. Inobstante a União, os Estados e os Municípios não estarem articulados em relação de hierarquia, as ordens jurídicas regionais e locais devem estar alinhadas à federal, frente ao papel da União no equilíbrio do pacto federativo, como organização jurídica central.

25. Em síntese, a proposta inobserva o modelo constitucional dos conselhos nacionais. Lembre-se, aqui, que o CNJ e o CNMP são, respectivamente, presididos pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e pelo Procurador-Geral da República.

26. Tais as circunstâncias, a ANPR, atenta à inconstitucionalidade desta proposição, **manifesta-se pela inadmissibilidade da PEC 525/2010** e, conseqüentemente, apoia o parecer do Deputado Roberto Freire.

Brasília, 29 de agosto de 2011.

  
Alexandre Camanho de Assis  
Presidente da ANPR