

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

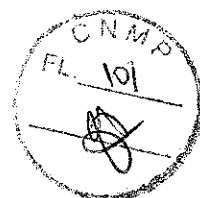
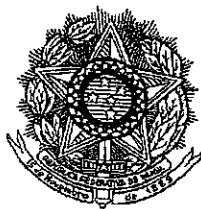
NOTA TÉCNICA

Ref. Processo CNMP nº 0.00.000.000432/2007-03

A presente nota técnica versa sobre alguns pontos da Proposta de Emenda Constitucional nº 487, de 2005, e do Projeto de Lei Complementar nº 28, de 2007, ambos em tramitação na Câmara dos Deputados.

Antes de tudo, necessário sublinhar que a Defensoria Pública deve ocupar, sem sombra de dúvida, posição estratégica no Estado democrático de direito, como Instituição importante na luta pela consecução de um dos mais relevantes objetivos fundamentais da República, desenhado no art. 3º, III, CF: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. De fato, a edificação de uma "ordem social justa" passa necessariamente pela criação de condições favoráveis à promoção da igualdade material entre os cidadãos. E tais condições pressupõem a garantia efetiva de acesso à Justiça a todos. Igualdade substantiva somente poderá ser alcançada mediante o estabelecimento de bases e mecanismos capazes de proporcionar a justa defesa dos direitos, principalmente dos mais necessitados.

Todavia, o Estado, na busca dos caminhos conducentes ao cumprimento de suas metas republicanas, deve agir de forma concatenada, racionalizando sua formas de atuação e evitando, sempre que possível, superposição de competências. A criação de estruturas paralelas se, por um lado, poderia transparecer a idéia de ampliação de esforços em busca de resultados efetivos, acarreta, na realidade, sérios conflitos de atribuições, com dispêndio desnecessário de energia e recursos públicos.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

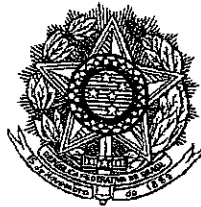
Tendo sido provocado a pronunciar-se sobre o tema, o Conselho Nacional do Ministério Público considerou que a PEC nº 487, de 2005, que dispõe sobre a Defensoria Pública, suas atribuições, garantias, vedações, e dá outras providências, se aprovada na forma em que se encontra, poderá propiciar indesejável superposição de atribuições, em relação aos seguintes pontos:

- a) legitimação do Defensor Público-Geral para propor ação direta de Inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade (art. 103, VI)
- b) legitimação do Defensor Público-Geral para suscitar incidente de deslocamento de competência nos casos de grave violação de direitos humanos, nas hipóteses do art. 109, §5º, CF (art. 109, §5º);
- c) tutela judicial e extrajudicial de interesses coletivos (art. 134).

O Colegiado assim analisou as questões:

- Art. 103, VI

Em relação a este ponto, a PEC atribui ao Defensor Público-Geral uma função que se distancia do papel de orientação jurídica e defesa de direitos e interesses de pessoas necessitadas, gerando superposição com as atribuições do cargo de Procurador-Geral da República, no que toca à sua condição de "fiscal" da supremacia da norma constitucional. Além disso, propiciará excessivo alargamento ao rol de legitimados ao controle concentrado de constitucionalidade, sem que seja explicitado no texto da PEC, como seria necessário, uma conexão direta entre a defesa de cidadãos



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

necessitados e o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos a ser deflagrado pelo Defensor Público-Geral Federal.

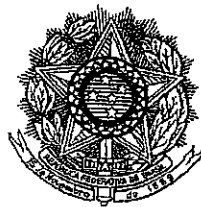
De fato, a outorga de legitimação ampla ao Defensor Público-Geral Federal para acionar o controle concentrado de constitucionalidade poderá gerar situações distanciadas do substrato constitucional da atuação da Defensoria Pública (art. 5º, LXXIV - "o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos"), surgindo daí, por exemplo, propositura de ações diretas de inconstitucionalidade relativas a norma estadual invasiva da competência legislativa da União, a temas tributários, a normas relativas ao processo eleitoral etc.

Há, como visto, o potencial risco de atuação desfocada do fundamento constitucional de existência da Defensoria Pública – defesa de cidadãos desprovidos de recursos suficientes para garantir acesso à justiça.

- Art. 109, §5º

No tocante ao incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal de causas relativas a violação de direitos humanos, cabe lembrar, inicialmente, que a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, após mais de dez anos de discussão no Parlamento, optou por estabelecer uma via restrita de provocação com vistas à alteração de competência jurisdicional. Trata-se de situação extrema que excepciona a competência da Justiça dos Estados. Daí porque a Reforma recém efetivada haver optado por um canal restrito.

Mais uma vez, a previsão de ampla legitimidade ao Defensor Público-Geral Federal desvirtua o papel constitucional dessa instituição no



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

que toca à defesa de cidadãos hipossuficientes, gerando, noutro passo, superposição de atribuições com o cargo de Procurador-Geral da República.

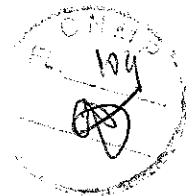
A racionalização da atividade da Defensoria Pública e a compatibilização dessa alteração pretendida com seu papel constitucional leva a inafastável necessidade de explicitar-se que tal legitimidade, em última análise, dependeria de pertinência temática, ficando adstrita à prévia existência de um ponto de interseção entre a violação de direitos humanos e sua função institucional de defesa judicial dos direitos e interesses de pessoa necessitada, sob pena de *tredestinação* do papel da Defensoria Pública.

- Art. 134

A dicção do art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição ("o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos") conduz facilmente à idéia de que a atuação da Defensoria Pública está ligada à defesa de interesses de pessoas - necessitadas - devidamente identificadas, porquanto a Defensoria não age em nome próprio, mas sim na condição de *representante*. Aliás, tal intelecção orientou os autores da Proposta de Emenda, como se vê do seguinte trecho da Justificativa apresentada:

"Nesse contexto, para se concretizar efetivamente os ditames constitucionais, a Defensoria Pública é de fundamental importância, pois permite que os hipossuficientes possam reivindicar as suas pretensões, por intermédio de Defensores Públicos, que sejam realmente independentes e livres de qualquer forma de intervenção ou interferência do Estado na sua atuação."

A redação do art. 134 alarga em demasia o campo de atuação da Defensoria Pública, conferindo-lhe atribuições para defender, judicial e



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

extrajudicialmente, não apenas os interesses individuais, mas também interesses coletivos.

E, para tanto, o sistema estruturou o Ministério Público, que detém legitimidade para defender judicial e extrajudicialmente interesses difusos e coletivos, juntamente com outros entes, tais como associações e sindicatos.

Considerando que o ordenamento jurídico já contempla diversos canais para a defesa de interesses difusos e coletivos, não é razoável que o Estado despenda energia e, principalmente, recursos públicos para manter uma estrutura voltada para o desempenho de atividades que vem sendo desenvolvidas, inclusive, por outra instituição pública, potencializando conflitos de atribuições e – o que é mais grave – desviando a atuação da Defensoria Pública do campo da defesa dos direitos individuais dos cidadãos necessitados.

A Defensoria Pública é uma instituição com a finalidade de defender interesses das pessoas hipossuficientes, sendo esta assistência jurídica a pessoas carentes um importante mecanismo de valorização da cidadania e de promoção da justiça substantiva. Por isso, é fundamental otimizar os trabalhos dessa instituição para que o comando constitucional do art. 5º, LXXIV venha a ser aplicado em seu grau máximo de efetividade. E não poderá haver dúvida de que a atuação da Defensoria Pública será mais eficaz quanto mais centrado for o foco de suas atribuições institucionais.

• PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 28, DE 2007



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

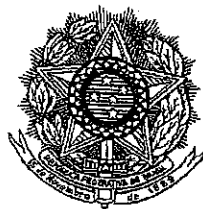
De iniciativa do Poder Executivo, o PLP nº 28, de 2007, altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União e prescreve normas gerais para os Estados e Distrito Federal.

Entre as modificações pretendidas, verificam-se as seguintes:

"Art. 4º. São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras formas de prestação de assistência judicial, integral e gratuita, aos necessitados:

-
- VII - promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, nestes dois últimos casos quando o resultado da demanda puder beneficiar, de alguma forma, grupo de pessoas hipossuficientes;
 - VIII - exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, **difusos, coletivos e individuais homogêneos** e dos direitos do consumidor, na forma do art. 5º, Inciso LXXIV, da Constituição;
 - IX - impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança, individual ou **coletivo**, ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução;
 - X - promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, **coletivos**, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
 - XI - exercer a defesa dos interesses individuais e **coletivos** da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros, de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;
-

A razão de ser da Defensoria Pública é a defesa e a orientação jurídica gratuita de pessoas necessitadas ou, na dicção do texto constitucional, daqueles que "comprovarem insuficiência de recursos" (art. 5º, LXXIV).



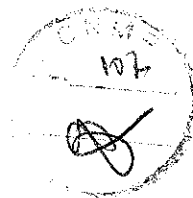
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao pretender conferir atribuição à Defensoria Pública para defender judicialmente interesses difusos e coletivos, o projeto se distancia do substrato constitucional de legitimidade daquela Instituição, gerando indevida superposição de funções com o Ministério Público e sobrecarga desnecessária à Defensoria Pública, com sérios riscos para a eficiência de seu verdadeiro papel de assistência jurídica a pessoas necessitadas.

Isto porque, conforme foi destacado anteriormente, a Constituição, no art. 5º, LXXIV, deixa claro que a atuação da Defensoria Pública deve centrar-se na defesa de interesses de pessoas necessitadas, devidamente **determinadas, individualizadas**, pelo simples fato de que a Defensoria Pública não age em nome próprio, mas sim na condição de *representante*.

Ora, considerando-se que os interesses difusos são aqueles titularizados por uma categoria indeterminada de pessoas e que os interesses coletivos são titularizados por uma categoria ou grupo indeterminado, porém determinável, de indivíduos, é manifestamente inviável cogitar-se da atuação da Defensoria Pública nesse campo, ante a inafastável necessidade de se identificar-se, antes de qualquer iniciativa, inclusive para justificar a atuação da Defensoria Pública, quais são aqueles hipossuficientes que serão representados em Juízo. Esse aspecto poderá gerar, além disso, problemas processuais concernentes à identificação dos futuros beneficiários de eventual sentença favorável numa ação coletiva.

Assim, a conclusão a que chegou o Conselho Nacional do Ministério Público é no sentido de sugerir a essa augusta Casa Legislativa, com o único propósito de contribuir para com o aperfeiçoamento dos textos, a aprovação de alterações para suprimir do art. 4º do PLP nº 28/2007 as disposições alusivas à promoção de interesses difusos ou coletivos. Quanto



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

à PEC nº 487/2005, a sugestão do Conselho Nacional do Ministério Público, ora verbalizada, é no sentido de suprimir as alterações aos art. 103, VI, art.109, §5º e art. 134, da Constituição da República.

Brasília, 17 de dezembro de 2007.

União *União*
NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO
Presidente da Comissão de Planejamento Estratégico
e Acompanhamento Legislativo - CNMP

Fernando
FERNANDO QUADROS DA SILVA
Membro

Sandro
SANDRO JOSÉ NEIS
Membro