

A EMENDA CONSTITUCIONAL 80/2014 E O SALTO VALORATIVO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA BRASILEIRA

Gudson Barbalho do Nascimento Leão

Bacharel e Mestre pela UFRN

RESUMO

O presente estudo busca examinar a Emenda Constitucional 80/2014, que recentemente modificou o texto Constitucional e representou considerável impacto na estrutura defensorial, uma vez que, graças a ela, o papel da defensoria foi robustecido na sistemática jurídica da democracia brasileira, razão por que são apontadas as inovações trazidas pela novel Emenda e o incremento institucional experimentado pela Defensoria Pública desde então. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legal como forma de enfatizar a importância do órgão defensorial, na busca pelo amplo acesso à Justiça, analisando-se as alterações provocadas pela EC 80/94 e seus impactos na atuação da Defensoria Pública, encartada no ordenamento jurídico como instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, que instrumentaliza o regime democrático, incumbindo-lhe, 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. Nesse ínterim, a presente monografia parte do exame das modificações implementadas pela

referida Emenda constitucional para concluir que tais alterações têm o condão de aprimorar as prerrogativas institucionais, sedimentando-as, na condução da Defensoria ao status de órgão de índole constitucional, com especial relevância na recente democracia brasileira. Conclui-se que a EC 80/14 caminha nesse sentido: perfectibiliza a Defensoria Pública, aprimora o Estado Democrático de Direito e viabiliza, em termos concretos um aprimoramento na prestação da assistência jurídica aos necessitados, sejam eles hipossuficientes no sentido econômico (funções típicas), ou hipossuficientes no sentido jurídico ou organizacional (funções atípicas).

Palavras-chave: Defensoria Pública. Emenda Constitucional 80/14. Fortalecimento de prerrogativas. Valorização institucional.

1 INTRODUÇÃO

Embora a história revele experiências embrionárias acerca da instituição defensorial no Brasil, certo é que a Defensoria Pública, enquanto órgão componente do sistema judicial brasileiro, integrante das funções essenciais da justiça, apenas surgiu com a Constituição de 1988, estando prevista no art. 134 do texto constitucional.

Isso porque até 1988, as Constituições até faziam referência expressamente à atividade de assistência judiciária, mas não ao órgão que deveria prestá-la, o que, ao fim das contas, acarretava a sua inoperância e estimulava a ineficiência do serviço.

Com efeito, ao invés da assistência a órgãos inseridos na estrutura do Poder Executivo, o constituinte de 1988 definiu que a assistência jurídica deveria ser prestada por uma instituição independente, especialmente incumbida deste mister, instituição designada pelo texto constitucional como *Defensoria Pública*.

De fato, agora, com a previsão de uma instituição especificamente voltada para prestar a assistência jurídica aos necessitados, o serviço público



passa a ser realizado por um corpo especializado de agentes, que possuem estrutura própria e se dedicam exclusivamente a esta tarefa, de certo que a sociedade sai beneficiada deste rearranjo operado, visto que o serviço de assistência jurídica passou a ser prestado de maneira mais eficiente, técnica e por profissionais qualificados, recrutados mediante concurso público de provas e títulos.

Por outro lado, cumpre destacar que a mera previsão constitucional da Defensoria Pública, no fim da década de 80, não significou, *sponte propria*, a estruturação e o aparelhamento das Defensorias pelo Brasil adentro. Exemplo disso são os inúmeros casos de Estados que ainda hoje não as possuem, sem contar o lamentável quadro de sucateamento em que se encontram muitas delas, cujos governantes infelizmente ainda não despertaram para a importância da instituição e para os benefícios que uma defensoria bem equipada podem trazer à população assistida.

Nesse ínterim, vale destacar que na marcha do processo legislativo pelo qual passou a Emenda Constitucional em comento, foram apensadas à Proposta de Emenda Constitucional n 247/2013 (PEC 4/2014 no Senado Federal, que depois se converteu na EC 80/14), foram apresentadas justificativas pelos deputados Mauro Benevides, Alessandro Molon e André Moura, as quais traduzem de maneira didática e precisa o verdadeiro propósito da citada Emenda Constitucional, revelando a que veio:

Passadas mais 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.

De modo geral, o panorama da Defensoria Pública no Brasil ainda é marcado por uma grande assimetria, com unidades da federação onde seus serviços abrangem a totalidade das comarcas - com defensores públicos e funcionários em quantidade razoável - e outros onde nem ao menos 10% das comarcas são atendidas.

Recentemente, a exata dimensão da falta do serviço da Defensoria Pública na maior parte das cidades brasileiras foi detectado 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 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.

A Constituição Federal de 1988, portanto, precisa ser mais enfática, no sentido de assegurar a todos os cidadãos brasileiros, em todo o seu território, o acesso aos serviços da Defensoria Pública.

Esse é o primordial objetivo dessa Proposta de Emenda à Constituição, estabelecendo uma meta concreta, legítima e plenamente factível de ser alcançada, para que número de defensores públicos na unidade jurisdicional (comarca ou sessão judiciária, conforme o caso) seja proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população (BENEVIDES, Mauro; *et al.* Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1064561&filename=PEC+247/2013. Acesso em 14 de novembro de 2015).

Pois bem, certo é que desde sua criação constitucional, a Defensoria Pública (seja a da União, seja a dos Estados), vem experimentando uma exitosa, profícua e exponencial valorização em nosso ordenamento jurídico. E é importante que assim seja, até mesmo como forma de viabilizar a realização de seu múnus público de maneira plena, esmerada, e proporcionando à população assistida uma orientação jurídica adequada, eficiente e capacitada, na tentativa de fornecer um serviço público defensorial de qualidade, em detrimento de prestações deficitárias, que infelizmente ainda é traço marcante no serviço público brasileiro.

Nessa escalada institucional, destaca-se que a Lei Orgânica da Defensoria (LC 80/94) representou um marco na história da Defensoria, porquanto traçou atribuições, princípios e prerrogativas que alicerçam a atuação das defensorias, em geral e dos defensores, em particular.

É que a Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994, veio cumprir o mandamento instituído pelo § 1º do art. 134 da Constituição, ao dispor sobre a organização da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Distrito Federal, além de traçar normas gerais para a estruturação das Defensorias Públicas estaduais.

Avante, no processo de ascensão institucional da Defensoria, tem-se que em 7 de outubro de 2009 entrou em vigor a LC 132, responsável por operar profundas modificações na sistemática da LC 80/94. Dentre muitas das medidas adotadas, destacam-se a expansão das atribuições da Defensoria Pública, a instituição de novas prerrogativas para os seus membros, além



da regulamentação da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública dos Estados (LIMA, 2015). De fato, a LC 132/09 detalhou a definição da Defensoria Pública, fortalecendo-a ao intensificar o seu papel na efetivação dos direitos humanos e na defesa coletiva de direitos dos necessitados:

Art. 1º da LC 132/09 - 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, 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.

No plano constitucional, há de se ressaltar que a Emenda Constitucional 45/2004 trouxe importantes contribuições à Defensoria. Graças a tal emenda, garantiu-se às Defensorias Públicas estaduais a autonomia funcional, administrativa e orçamentária, conquista que apenas seria assegurada às Defensorias do Distrito Federal e da União por força das emendas 69/2012 e 74/2013, respectivamente, e que ainda assim, estão *sub judice* perante o Supremo Tribunal Federal, por vislumbrarem inconstitucionalidade no deferimento da benfazeja autonomia defensorial¹.

É importante que se diga que as alterações constitucionais foram necessárias, inclusive como forma de adequar o texto da Constituição ao papel que se espera da Defensoria Pública e aos ditames do panorama do sistema jurídico vigente.

De todo modo, certo é que tais modificações constitucionais foram imprescindíveis à sua desenvoltura institucional, conferindo maior liberdade orçamentária, administrativa e funcional, representando um considerável incremento na liberdade defensorial, porquanto financeira e orçamentariamente desvencilhada do Poder Executivo:

No processo de amadurecimento legislativo da Defensoria Pública, a instituição ganhou novas funções, deixando de se constituir como um mero organismo estatal apto a prestar assistência jurídica individual e se apresentando como um novo vértice do sistema de Justiça, principalmente em razão

¹ Vide ADI 5296, em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal.



de sua autonomia concedida pelas Emendas Constitucionais n. 45/04, 69/12 e 74/13 (SILVA, 2014, p. 13).

Mais recentemente, de novo o número 80 (este número que tem força cabalística para a Defensoria), entrou em cena para resguardar a instituição e arregimentar as prerrogativas e o vigor do órgão público. Com efeito, a Emenda Constitucional 80/2014 deu passos largos nessa trajetória em busca da consolidação de uma Defensoria Pública autônoma, estruturada, militante, forte e hígida, porquanto conformou o órgão defensorial, estabelecendo a simetria constitucional com o Poder Judiciário e o Ministério Público, constitucionalizando a legitimidade para a tutela coletiva (de direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos), atribuindo-lhe ainda a iniciativa de lei, entre outras inovações, conforme adiante se verá.

Em doutrina, Franklyn Roger Silva (2014), Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro e estudioso empenhado nos assuntos defensoriais, esclarece:

O universo da Defensoria Pública foi apresentado com a aprovação e promulgação Emenda Constitucional n. 80, de 29 de maio de 2014, fruto da Proposta de Emenda à Constituição n. 04/14 do Senado Federal, também conhecida como PEC n. 247/13, em razão de sua numeração na Câmara dos Deputados. Em linha de síntese, a alteração do texto constitucional culminou na reformulação do art. 134 da Constituição Federal e na reestruturação das Seções atinentes ao Capítulo das Funções Essenciais à Justiça. Além disto, a estrutura funcional e administrativa da Defensoria Pública ganham novas funções, em consequência da aplicação das normas constitucionais que regulam matérias administrativas aos tribunais.

Feito esse breve apanhado geral, a partir de agora, a análise do presente estudo centrar-se-á no apontamento de algumas dessas modificações, registrando a importância delas para a consolidação da Defensoria Pública enquanto instituição permanente de relevância ímpar para a ordem jurídica brasileira e, sobretudo, para a população assistida, que necessita dos préstimos da valorosa Defensoria Pública.

2 AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA EC 80/14 E O FORTALECIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA

2.1 Da posição estrutural da Defensoria Pública no texto constitucional.



Uma seção própria como estandarte de sua autonomia

A primeira alteração digna de nota dentre aquelas que foram implementadas pela Emenda Constitucional em apreço diz respeito à posição estrutural da Defensoria Pública no plano das funções essenciais à justiça, uma vez que a Seção III – Da Advocacia e da Defensoria Pública, integrante do Capítulo IV, trazia a equivocada idéia de que a Defensoria Pública faria parte do mesmo regime jurídico da Advocacia. A partir de agora, a Defensoria ganhou seção própria (Seção IV), apartada da Advocacia, o que enfatiza a distinção havida entre ambas.

De fato, é intensa a cizânia doutrinária e jurisprudencial acerca do enquadramento das funções da advocacia e da Defensoria Pública. É dizer: discute-se com calor e fôlego se o defensor público pode ou não ser enquadrado no gênero “advogado”, considerando-se que o Estatuto da OAB (Lei 8.906/94), especificamente em seu art. 3º, prevê que os membros da Defensoria Pública estão sujeitos ao regime jurídico ali estatuído.

A bem da verdade, desde a criação do órgão defensorial em 1988 e, principalmente, após a promulgação da LC 80/94 evidenciou-se uma discrepância entre as duas categorias, de sorte que, por mais que o defensor exerça atividades típicas de advogado (peticionamento, acompanhamento processual, orientação e assessoramento jurídico), as figuras do Defensor e do Advogado não se confundem entre si.

Tanto é assim que o art. 4º, § 6º da LC n. 80/94 assegura que a capacidade postulatória do Defensor Público é obtida por meio de sua nomeação e consequente posse no cargo, revelando a total desnecessidade de vinculação dos defensores públicos aos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil. Em outras palavras, uma pessoa aprovada no concurso para o cargo de “defensor público”, depois de ultimadas todas as etapas e devidamente nomeada, possuirá capacidade postulatória, ainda que não ostente vínculo anterior com a Ordem dos Advogados do Brasil. O defensor não precisa ter sido advogado previamente, não precisa sequer ter feito o Exame de Ordem; eis a inteligência da LC 80/94.

Nem se diga que o defensor é advogado porque exerce atividade típica de advocacia. Não. Isso porque os promotores de justiça e procuradores da República, por exemplo, exercem iguais atividades típicas de advocacia e nem por isso são denominados “advogados” ou se submetem ao regime da advocacia, estabelecido pela Lei 8906/94. Também, na esteira do que preconiza o art. 5º, inciso LXVIII, da Constituição Federal, qualquer um do povo



pode impetrar *Habeas Corpus*, instrumento ordinariamente manejado pelos causídicos e que nem por isso se revela suficiente a legitimar ao cidadão do título de “advogado”.

Isto é, embora próximas, as atividades de Defensoria e Advocacia não se confundem. Talvez por isso, por ser tão freqüente o baralhamento de conceitos, o Constituinte reformador cuidou, agora, de segregar a Defensoria Pública da Advocacia, franqueando-lhe uma seção própria, ponderando-a como função essencial autônoma, destinada à assistência jurídica gratuita daqueles que dela necessitam.

Com a nova formatação introduzida pela Emenda Constitucional 80/14, criou-se uma nova Seção (Seção IV), no Capítulo IV do Título III da Constituição, destinada exclusivamente ao regramento da Defensoria Pública, demonstrando-se a sua total autonomia e desvinculação ao regime jurídico da Advocacia, harmonizando-se desta forma o texto Constitucional aos apelos da doutrina militante em prol da valorização institucional, na esteira do que já vinha reconhecendo entusiasta jurisprudência.

2.2 O aprimoramento conceitual e o incremento funcional da Defensoria Pública na nova sistemática implementada pela EC 80/14

Outra alteração a ser comentada diz respeito ao novo texto do art. 134 da Constituição Federal, que doravante segue em sintonia com o art. 1º da LC n. 80/94, ao estipular que:

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, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Assim, com a nova Emenda, foi reconhecido o caráter permanente da Defensoria Pública, na esteira do que já se delineara para o Ministério Público no art. 127 do texto constitucional, desde o texto originário de 1988. Disso decorre o fato de que, em virtude do caráter perene da instituição, a Defensoria Pública não poderá ser objeto de qualquer norma jurídica tendente à sua extirpação do ordenamento jurídico, circunstância que representa uma inaudita conquista à instituição, apesar de a doutrina majoritária já alertar para



a proibição de tal retrocesso, à míngua de expressa previsão constitucional.

Ademais, é válido reiterar o fato de que, consoante o novo arranjo textual do art. 134, a Defensoria Pública passa a encorpar o papel de instrumentalizadora do regime democrático brasileiro, alteração que pode ser encarada sob duas óticas (LIMA, 2015). Isto é, sob o ponto de vista institucional (*interna corporis*), reforça-se a necessidade de aprimoramento de mecanismos democráticos no seio da Defensoria Pública, em especial no tocante à figura a Ouvidoria-Geral, órgão auxiliar da estrutura das Defensorias Públicas.

Sob outro prisma, o reflexo do regime democrático nos obriga a reconhecer que a Defensoria Pública deve, no desempenho de suas funções, potencializar a sua atuação, fortalecendo-se a democracia e a própria cidadania, na tentativa de assessorar juridicamente a população assistida que, além da hipossuficiência econômica, jurídica ou organizacional, é quase sempre deficitária de atenção política, marginalizada por muitos gestores e carente de políticas públicas verdadeiramente inclusivas e eficientes.

Pois bem, o fortalecimento da Defensoria Pública, manifesto nas alterações realizadas pela EC 80/14, caminha no sentido de aprimorar o amplo Acesso à Justiça, nos moldes antevistos por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que já na década de 60, doutrinaram acerca das ondas renovatórias do acesso à Justiça. Com escólio na doutrina desses autores italianos, mas com os olhos voltados para a sistemática processual brasileira, Teori Albino Zavascky (2014) leciona:

As modificações do sistema processual civil operaram-se em duas fases, ou “ondas”, bem distintas. Uma primeira onda de reformas, iniciada em 1985, foi caracterizada pela introdução, no sistema, de instrumentos até então desconhecidos do direito positivo, destinados (a) a dar curso a demandas de natureza coletiva, (b) a tutelar direitos e interesses transindividuais, e (c) a tutelar, com mais amplitude, a própria ordem jurídica abstratamente considerada. E a segunda onda reformadora, que se desencadeou a partir de 1994, teve por objetivo não o de introduzir novos, mas o de aperfeiçoar ou de ampliar os já existentes no Código de processo, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos.

Nesse ponto, importa registrar o fato de que a Constituição Federal passa a tratar de funções defensoriais de natureza típica e atípica em seu próprio texto, expressando de forma nítida que a Defensoria Pública é uma instituição com uma nova estrutura, atuando na promoção de direitos humanos e na tutela em caráter individual e coletivo, dos direitos dos necessitados. Acerca



das funções típicas, Silvio Roberto de Mello Moraes (1995) aduz:

As funções típicas seriam aquelas exercidas pela defensoria Pública na defesa de direitos e interesses dos hipossuficientes, ao passo que as funções atípicas seriam aquelas outras, exercidas independentemente da situação econômica daquele ou daqueles beneficiários com a atuação da Instituição.

Em outras palavras, o divisor de águas entre as atribuições típicas e atípicas da Defensoria passa pela análise da hipossuficiência da parte assistida, de forma que, em sem tratando de atuação fomentada pela capacidade econômica (incapacidade econômica, na verdade), estar-se-á diante de uma atuação típica. Quando a hipossuficiência for jurídica, organizacional ou outra que o valha (que não econômica, frise-se), poder-se-ia falar em função atípica (v.g a atuação no processo penal para réus abastados que não constituem advogados, a curadoria especial de réus revéis, etc.).

Nesse passo, a Constituição Federal, por meio da nova Emenda, cuidou de abarcar tais distinções, estabelecendo de maneira taxativa que a Defensoria Pública exerce atribuições típicas e atípicas, todas elas igualmente legítimas e consentâneas com o ordenamento jurídico.

Acima disto, há de ressaltar que a promoção dos direitos humanos independe da condição econômica ou social de seus titulares, em razão do caráter universal que estes exprimem (NETO, 2014), motivo pelo qual a Defensoria Pública no desempenho desta função institucional de natureza atípica, buscará conceder a mais ampla assistência, não apenas jurídica, mas de qualquer outra vertente que se afigure necessária para a salvaguarda destes direitos.

2.3 A incorporação dos princípios institucionais da Defensoria Pública ao texto constitucional

Outra alteração implementada pela recente Emenda versa sobre a inclusão do § 4º ao art. 134 da Constituição, o qual passou a prever de maneira taxativa como “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 inciso II do art. 96”.

Como bem assinala a doutrina, trata-se de um reforço hermenêutico aos princípios norteadores da Defensoria Pública, de molde que o enxerto dos princípios institucionais ao texto constitucional apenas fortalece a importância



destes postulados normativos no seio da instituição, sendo certo que tais máximas já se encontravam presentes no art. 3º da Lei Complementar n. 80/94, e que agora foram transportados para o texto Constitucional.

É importante que assim seja, uma vez que, embora se questione a elasticidade e a prolixidade do texto constitucional, não há negar que muitas das discussões jurídicas partem da premissa de que se determinada norma jurídica (seja ela regra ou princípio) não se encontram cravadas no texto constitucional, ela não deveria merecer respaldo jurídico, na tentativa de infirmar seu valor.

Quem assim pensa, sustenta a ausência de previsão constitucional, como forma de minorar a importância de determinados institutos, como se apenas tivesse importância ou valor jurídico os dispositivos contidos no texto constitucional. Em palavras mais simples, só valeria o que está na Constituição.

Ou seja, desde a promulgação da LC 80/94, e apesar das reformas pontuais por ela sofridas (com a LC 132/09, por exemplo), havia uma renitente corrente doutrinária que insistia em negar à Defensoria Pública a nuance de instituição permanente, negando-lhe, a reboque, o reconhecimento dos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional que alicerçam sua atuação.

Alegava-se, para tanto, o fato que, em se tratando do Ministério Público, o Constituinte desde a gênese da atual Constituição previra tais princípios, na tentativa de encampar a tese de que a Defensoria não mereceria tratamento análogo, em virtude da calada constitucional. Vislumbrava-se como silêncio eloquente o que não passava de atecnia do Constituinte.

Por sorte, e como forma de suplantar quaisquer dúvidas sobre o tema, a EC 80/14, na esteira do que previra a Lei Orgânica da Defensoria, alçou à casta constitucional os princípios que antes habitavam as orbes legais, sepultando-se de uma vez por todas os argumentos no sentido de negar importância ou enfraquecer os princípios institucionais da Defensoria, pelo simples fato de não estarem, até agora, dentro do texto Constitucional.

Bem assim, a Unidade, a Indivisibilidade e a Independência Funcional, princípios a partir de agora elevados à dignidade constitucional, no sistema normativo brasileiro, tornam a Defensoria Pública uma instituição diversa das Procuradorias Jurídicas e revela que a atividade por ela prestada não se confunde com a advocacia, conforme já exposto anteriormente.

Por Unidade, deve-se compreender o fato de que a Defensoria Pública é composta por um todo orgânico, repleto de membros que agem em seu nome, regidos todos eles por uma única chefia e um mesmo regime



jurídico, tendo como norte a consecução das funções institucionais previstas em lei. Isto é, os defensores integram um mesmo órgão, regidos pela mesma disciplina, por diretrizes e finalidades próprias, e sob o pálio de uma mesma chefia. Como bem elucidou Paulo Galliez (1995, p. 39), “todos os membros da carreira fazem parte de um todo, que é a Defensoria Pública”.

No entanto, muito embora a atividade prestada pela Defensoria Pública não seja passível de interrupção, os membros que compõem o seu corpo estão sujeitos a intempéries da vida (férias, licenças, afastamentos, aposentadoria, morte, etc.), razão por que surge a Indivisibilidade como princípio capaz de autorizar que os membros da Defensoria Pública possam substituir-se uns aos outros, mediante critérios objetivos previamente estabelecidos em lei ou atos normativos internos, assegurando-se aos seus membros a não vinculação às manifestações de seus antecedentes durante o desempenho da função (BARROS, 2015).

Assim, em linhas gerais, a Indivisibilidade indica que os membros da Defensoria podem ser substituídos uns pelos outros sem que haja prejuízo ao exercício das funções do órgão, tanto que “podem alternar entre si sem que haja paralisação do serviço jurídico prestado pela Defensoria Pública” (LIMA, 2015, p. 89).

Por fim, a Independência Funcional sobreleva-se como princípio dos mais valiosos para a Instituição, porquanto, para bem cumprir seu dever constitucional de manutenção do Estado Democrático de Direito, necessita guardar uma posição de independência e autonomia em relação aos demais poderes e organismos estatais e ao próprio Poder ao qual se encontra, de certa forma, vinculada; imunizando-a a eventuais ingerências políticas, para que possa atuar com autonomia e liberdade.

Em reforço a tal entendimento, vale destacar que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.903/PB, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu na esteira do voto do relator, ministro Celso de Mello do seguinte modo:

A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconseqüente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva



institucionalização desse órgão do Estado.

De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apóiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República. (...)

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.²

Com efeito, parece acertado inferir que a matéria dos princípios institucionais da Defensoria Pública, trazidas agora para o texto constitucional, contribui para uma melhor atuação institucional, permitindo a organização da Defensoria Pública de modo que a assistência jurídica prestada pelos seus membros seja a mais completa possível, atendendo-se à sua vocação, bem pontuada pelo ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 2903/PB acima referenciada.

2.4 A iniciativa de lei conferida à Defensoria Pública

Outra importante alteração trazida à lume pela EC 80/94 tangencia a questão da legitimidade para a iniciativa das leis que a estruturam, visto que o § 1º do art. 134 preconiza que “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas

² STF. ADI 2903/PB. Min Celso de Mello. Julgamento em 08/10/2008



gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira”.

De fato, a partir de agora, o Defensor Público Geral Federal terá iniciativa legislativa para editar normas específicas da Defensoria Pública da União, através do processo legislativo constitucional, observando-se a exigência de Lei Complementar e a relação com as normas apontadas no art. 93.

Em se tratando das defensorias estaduais e distrital, tem-se que os respectivos Governadores terão legitimidade concorrente com os Defensores Públicos Gerais para a proposição de normas específicas, seguindo a mesma linha acima apontada para o âmbito federal. Consoante aponta Guilherme Freire de Melo Barros (2015):

Com essa alteração da EC 80/2014, as Defensorias Públicas passam a deter um grau de autonomia ainda maior, pois, nos termos do artigo 96, lhes compete privativamente propor ao respectivo Poder Legislativo alteração de número de membros, bem como a criação e extinção de carreiras de apoio. Isso significa que a Defensoria Pública agora não possui a garantia apenas de li orçamentária, mas sim de leis que regem a carreira como um todo.

Desta feita, os respectivos chefes institucionais poderão propor diretamente ao Poder Legislativo respectivo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares, bem como a fixação do subsídio de seus membros (alínea ‘b’), e também a alteração das atribuições previstas em lei (alínea ‘d’).

A inovação simboliza verdadeira conquista à autonomia da Defensoria Pública, cujos chefes, mais próximos da realidade da instituição e dos problemas enfrentados pelos seus membros, poderão propor leis destinadas ao aprimoramento do órgão, adequando as Defensorias às suas necessidades, viabilizando melhorias na prestação da assistência jurídica fornecida aqueles cidadãos que dela necessitam (BARROSO, 2012).

2.5 A exigência de três anos de atividade jurídica e a questão da proporcionalidade do número de defensores públicos nas comarcas brasileiras

No atual panorama jurídico-institucional da Defensoria, o ingresso na carreira pressupõe a realização de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a demonstração da atividade jurídica pelo prazo de 3 (três) anos e o respeito à ordem de



classificação nas nomeações.

Destaque-se que a realização do concurso público de provas e títulos e a participação da OAB em todas as suas fases não apresenta novidade no ordenamento jurídico posto, visto que a Lei Complementar n. 80/94 em seus arts. 24 (União), 69 (Distrito Federal) e 112 (Estados), já determinava tais exigências como condicionantes ao ingresso na carreira de defensor público.

Justamente por isso, a grande inovação da Emenda reside na exigência dos 3 (três) anos de atividade jurídica para ingresso no cargo, na esteira do que já se exigia para carreiras da Magistratura e do Ministério Público, por exemplo. Neste aspecto, a doutrina aponta um conflito de normas, considerando-se que a Lei Complementar 80/94 exigia a comprovação de 02 (dois) anos de atividade jurídica, prazo este agora alargado pelo texto constitucional, sem que tal ampliação esteja acoimada de qualquer vício de inconstitucionalidade.

A mudança mostra-se relevante, uma vez que aproxima a carreira de Defensor Público das carreiras da Magistratura e do Ministério Público, valorizando-se os membros das fileiras da Defensoria Pública. Tanto é assim que no parecer 312/2014 acerca da Proposta de Emenda convertida no texto da EC 80/2014, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal assinalou:

Destaque-se que, no atual estágio do nosso Estado Democrático de Direito, não podemos conceber que as instituições que compõem a Justiça brasileira (Estado-Juiz, Estado-Acusação e Estado-Defesa) estejam em patamares diferenciados, em desequilíbrio, sob pena de uma das funções se esvaziar em relação às demais e restar desfigurado sistema concebido pelo constituinte originário. Portanto, é imperioso que seja assegurada a “paridade de armas” entre essas funções, com instrumentos, garantias e prerrogativas, dentro e fora do processo, que viabilizem o efetivo acesso à Justiça aos que dela necessitam (Parecer 312/2014. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116436>. Acesso em 10 de novembro de 2015.).

Avante, no que concerne à estipulação de um número proporcional de defensores pelas comarcas brasileiras, frise-se que a real intenção da Emenda à Constituição foi a ampliação da estrutura de pessoal da Defensoria Pública, uma vez que diversos estudos apontaram a carência de profissionais nas diversas unidades federativas, o que afeta diretamente o cumprimento do múnus constitucional para o qual a Defensoria foi vocacionada, isto é, a



assistência jurídica aos necessitados, sejam eles hipossuficientes econômicos, jurídicos ou organizacionais.

Bem assim, a recente mudança aprimora o acesso à Justiça, materializando em termos práticos o dever constitucional. Logo, o número de defensores na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população, de sorte que a Defensoria Pública se organizará a fim de que nas localidades onde exista maior demanda institucional, deverá haver uma maior distribuição de órgãos de atuação e, por consequência, de Defensores Públicos.

Agora, a referida previsão encontra-se encapsulada no art. 98 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, em cujo texto é assegurado que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

Trata-se, na realidade, da efetiva execução de uma obrigação estatal, ou melhor dizendo, da constitucionalização de política pública (BACHOUR, 2015), qual seja, a estruturação, aparelhamento e interiorização da Defensoria Pública, o que, além de firmar o compromisso constitucional do Estado Brasileiro, concretiza o princípio do acesso à Justiça, nos termos franqueados pela Constituição e desestimula o legislador infraconstitucional de atuar em sentido contrário, sob pena de inconstitucionalidade.

Mais ainda. É possível dizer que o art. 98 § 1º da ADCT foi ousado e certo ao estabelecer o prazo de 8 (oito) anos, para que a União, os Estados e o Distrito Federal realizem todos os atos necessários a fim de equipar as unidades jurisdicionais com defensores públicos, regra cujo cumprimento fortalecerá as estruturas da Defensoria Pública Brasil adentro, a significar verdadeiro superávit democrático para a sociedade assistida e também para o sistema judiciário Brasileiro, que sai fortalecido deste rearranjo institucional havido nas Defensorias Públicas.

3 CONCLUSÕES

Ante todo o exposto, pode-se verificar que a EC 80/14 representou significativo avanço da Defensoria Pública no ordenamento jurídico brasileiro e contribui para a metamorfose constitucional por que passou a instituição ao longo das últimas décadas. No passar do tempo, a Defensoria empreendeu uma verdadeira escalada institucional, de sorte que hoje alcançou um



patamar sobranceiro na sistemática jurídica, presenteando a sociedade com uma assistência jurídica digna, prestada por um órgão cada vez mais forte, independente e estruturado.

As alterações provocadas pela EC 80/14 analisadas ao longo desta monografia são prova disso e revelam um quadro de valorização institucional, transportando para o texto Constitucional os princípios que a embasam, estabelecendo novas prerrogativas e atribuições funcionais, redefinindo-se a Defensoria Pública enquanto instituição permanente e instrumento da democracia brasileira, a qual em um prazo de 8 anos deverá estar instalada em todas as comarcas brasileiras. Um sonho.

Bem assim, a EC 80/14 perfectibiliza a Defensoria Pública, aprimora o Estado Democrático de Direito e viabiliza, em termos concretos, um aprimoramento na prestação da assistência jurídica aos necessitados, sejam eles hipossuficientes no sentido econômico, jurídico ou organizacional, na construção de um país melhor.

É que o Brasil que o povo sonha, a Constituição preconiza e a democracia requer necessita de uma Defensoria Pública estruturada, bem equipada, combativa e hígida, munida de membros capacitados e de uma estrutura administrativa condizente com sua importância. Em um país subdesenvolvido como o nosso, com desigualdades sociais históricas e aparentemente insuperáveis, a valorização de uma instituição como a Defensoria Pública, vocacionada à proteção dos necessitados (em sua grande maioria, carentes de quase tudo) representa verdadeiro incremento democrático e social, partilhando ao povo o acesso à justiça, de forma técnica, eficiente e plena.

Não é demais dizer que o fortalecimento da Defensoria Pública resgata a dignidade do povo brasileiro, historicamente castigado por serviços públicos inoperantes e ineficientes, quando não inexistentes. A valorização da Defensoria é um importante passo para a consolidação do regime democrático e, acima de tudo, representa a esperança de dias melhores para esse povo brasileiro, que tanto batalha, sofre e espera.

REFERÊNCIAS

BACHOUR, Samir Dib. **Portadores de Necessidades Especiais**. Salvador: Editora Juspodvm, 2015.



BARROSO, Luís Roberto. **O novo Direito Constitucional Brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Defensoria Pública: Lei Complementar nº 80/1994**. Salvador: Editora Juspodvm, 2015.

SILVA, Franklyn Roger Alves; ESTEVES, Diogo. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GALLIEZ, Paulo. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2009.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. Salvador: Editora Juspodvm, 2015.

MASSON, Cleber; et al. **Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 2014.

MORAES, Silvio Roberto Mello. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública: Lei Complementar 80, de 12.01.1994 anotada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

NETO, Silvio Beltramelli. **Direitos Humanos**. Salvador: Editora Juspodvm, 2014.

BENEVIDES, Mauro; *et al.* **Proposta de Emenda à Constituição nº 247/2013**. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1064561&filename=PEC+247/2013>. Acesso em 14 de novembro de 2015.



ROCHA, Roberval; GARCIA, Leonardo de Medeiros (Org.). **Defensoria Pública Estadual**. Salvador: Editora Juspodvm, 2015.

SILVA, Franklyn Roger Alves. **A Nova Formação Constitucional da Defensoria Pública à luz da emenda Constitucional 80/14**. Disponível em: <<http://www.cursocei.com/reflexos-da-ec-n-80-de-2014>>. Acesso em 10 de novembro 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 14 de novembro de 2015

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 80/2014 AND THE BRAZILIAN PUBLIC DEFENDER'S INSTITUTIONAL JUMP

ABSTRACT

This study seeks to analyze the Constitutional Amendment 80/2014, which recently modified the constitutional text, representing considerable impact on defensorial structure, once, due to this, the role of advocacy is rugged in the legal scheme of Brazilian democracy, which is why innovations are pointed out by novel Amendment and institutional growth experienced by the Ombudsman. We conducted literature, jurisprudence and legal research as a way to emphasize the importance of defensorial bodies in the demand for broader access to justice by analyzing the changes brought about by the EC



80/94 and their impact on performance of the Public Defender, inset in law as a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, which exploits the democratic regime, it is its duty, fundamentally, to legal advice, the promotion of human rights and the defense, in all grades (judicial and extrajudicial) of individual rights and collective, whole and free, to those in need. In the meantime, this monograph of the examination of the changes implemented by the said Constitutional amendment concludes that such changes have the power to improve the institutional prerogatives, settling them in the conduct of the Ombudsman to the status of a constitutional nature organ, with special emphasis on recent Brazilian democracy. We conclude that the EC 80/14 moves in this direction: perfect the Public Defender, enhances the democratic rule of law and enables in concrete terms an improvement in the provision of legal assistance to those in need, whether hyposufficient in the economic sense (typical functions) or hyposufficient the legal or organizational sense (atypical functions).

Keywords: Public Defender. Constitutional Amendment 80/14. Strengthening prerogatives. Institutional valuation.