

A Sua Excelência a Ministra Carmen Lúcia, Relatora da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 279

**Tema** – inconstitucionalidade da lei que cria serviço público municipal de prestação de assistência jurídica gratuita.

A **Defensoria Pública da União** requer a admissão na qualidade de terceira interessada, requer destaque do julgamento em Plenário Virtual e apresenta a seguinte manifestação.

O **interesse jurídico** da DPU está na circunstância de que a autorização para o implemento de serviços municipais de assistência jurídica gratuita implicará o esmorecimento ou a própria cessação da convergência de esforços políticos dos entes da República estabelecida para a implantação de órgãos de atendimento da DPU nas localidades ainda não atendidas pela política pública. Esse quadro compromete substancialmente a capacidade da DPU de cumprir o comando do artigo 98, §1º, do ADCT da Constituição Federal, em prejuízo da densificação da norma constitucional que determina a prestação de assistência jurídica gratuita pública pela Defensoria Pública – os artigos 5º, LXXIV, e 134 da Constituição Federal – e, por consequência, da plena concretização da política pública constitucionalmente incumbida à Instituição.

Neste caso singular, o Município Diadema, por meio da Lei 735/83 e da Lei Complementar 106/99, institui o Departamento de Defensoria Pública municipal (arts. 2º e 15) com a função de prestar orientação jurídica e suprir a capacidade postulatória aos cidadãos *"comprovada e reconhecidamente carentes"* (art. 2º) desde que não se oponham aos *"direitos e interesses da Municipalidade"* (art. 9º).

O que se tem aí é a destinação de recursos públicos para um órgão denominado de "Defensoria Pública" que prestará serviço equivalente ao da Defensoria Pública, desde que não contrarie o interesse do Município. O cenário que esse modelo enseja é acintoso à República. Pense-se por exemplo na eventual falha na prestação do serviço de saúde pelo não fornecimento de medicação já incorporada ao protocolo do SUS. Essa violação de direito não pode ser objeto de atenção daquele órgão porque se opõe ao interesse do

Município e disso decorrem simultaneamente a preferência pelo modelo heterodoxo de defensoria pública municipal e o esvaziamento do interesse do ente federativo pela implantação de um órgão de atendimento da Defensoria Pública propriamente dita, porque este último é autônomo e não submetido às amarras institucionais da “Secretaria de Assuntos Jurídicos”.

É que, historicamente, a implantação de novos órgãos de atendimento da Defensoria Pública decorre de uma **convergência de esforços politicamente concertados** entre atores das múltiplas instâncias dos três Poderes da República, organizada e orientada para permitir gradativamente a incorporação de mais cidadãos carentes e em situação de vulnerabilidade ao espectro de cobertura da política pública de assistência jurídica gratuita.

O endosso do Supremo Tribunal Federal ao modelo público enviesado de defensoria municipal vai remover um pilar importante dessa dinâmica – o **interesse político do município** –, no que viabilizará a opção ao governante do município de criar entes públicos de assistência jurídica não autônomos subordinados aos interesses próprios, em detrimento da implantação de um órgão de Defensoria Pública autônomo e não submetido a qualquer limitação temática.

Essa preocupação estruturou o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara orientado pela rejeição da PEC 12/2007, por meio da qual se pretendia a criação das defensorias públicas estaduais. Nele se consignou que *“As alterações pretendidas pela presente Proposta de Emenda à Constituição são manifestamente inadmissíveis ao pretenderem instituir a Assistência Jurídica integral e gratuita aos necessitados por meio de Defensorias Públicas Municipais, transferindo a responsabilidade conferida pelo Legislador Constituinte Originário aos Estados-Membros, Distrito Federal e União para os Municípios. (...) Nesse sentido, não se justifica, seja sob o ponto de vista das finanças públicas, seja do ponto de vista da função institucional, que dois entes federativos sejam concorrentes na prestação do mesmo serviço público. A melhor solução, ao contrário, é o fortalecimento das Defensorias Públicas de incumbência dos Estados-membros, que já possuem a competência constitucional, opção que o legislador brasileiro vem tomando nos últimos vinte anos, especialmente com o fortalecimento da Defensoria Pública em todo o Brasil, o que se observa evidente”*.<sup>1</sup>

---

1

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=62E9FCB246CBFB42940E9D65E4777741.proposicoesWebExterno2?codteor=588084&filename=Tramitacao-PEC+12/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62E9FCB246CBFB42940E9D65E4777741.proposicoesWebExterno2?codteor=588084&filename=Tramitacao-PEC+12/2007)

O Poder Constituinte, ao rejeitar aquela proposta de emenda constitucional, enunciou, portanto, que a melhor solução é o fortalecimento das Defensorias Públicas de incumbência dos Estados-membros, que já possuem a competência constitucional, opção que o legislador brasileiro vem tomando nos últimos vinte anos, especialmente com o fortalecimento da Defensoria Pública em todo o Brasil.

A desestabilização desse pilar que sustenta a vontade política de estruturação da Defensoria Pública Nacional tende ao enfraquecimento da normatividade do artigo 5º LXXIV da Constituição Federal, cuja dimensão objetiva se revela na *"a exigibilidade de um padrão de organização das defensorias públicas para melhor atender ao direito à assistência judiciária do art. 5º"*, precisamente como anotou Sua Excelência o Ministro Joaquim Barbosa no voto condutor da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.022<sup>2</sup>.

Aqui convém esclarecer que não é adequado comparar-se a defensoria municipal aos serviços de assistência prestados por escritórios de prática jurídica das instituições de ensino superior, notadamente porque ali o serviço é financiado por **recursos orçamentários eminentemente privados** e não públicos como neste caso. Por outro lado, as universidades gozam de **autonomia** que permite a não sujeição da advocacia universitária aos interesses dos governantes de momento – ao contrário da defensoria municipal que, como parte da estrutura do Poder Executivo, está constricta pela ordem de não contrariedade à gestão do município. Por fim, a implantação de escritórios de atendimento universitários não interfere naquela concertação política necessária à expansão da Defensoria Pública, o que revela notável distinção entre esse modelo ligado ao ensino jurídico e o de defensoria pública municipal.

É importante lembrar a tendência de alguns municípios na criação de soluções heterodoxas para acomodação de interesses pouco republicanos. Um exemplo que toca este caso é o da **contratação generalizada de advogados e escritórios de advocacia sem licitação** nem concurso público para constituição das procuradorias municipais. Um levantamento feito pelo Anuário de Justiça revelou que, só no estado de São Paulo em 2015, 78% das ações diretas de inconstitucionalidade de leis municipais foram julgadas procedentes; que 31 se referiam a contratação de "assessores jurídicos" sem concurso público e

---

<sup>2</sup> STF. ADI 3022, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2004, DJ 04-03-2005 PP-00011 EMENT VOL-02182-02 PP-00189 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 96-115 RDA n. 240, 2005, p. 287-297 RTJ VOL-00193-01 PP-00117.

concluiu que *“as prefeituras dos municípios paulistas contratam mal porque não têm assessoria jurídica, e não têm assessoria jurídica porque contratam mal”*.<sup>3</sup>

Nesse contexto, até mesmo as **eleições** podem ser impactadas pelo abuso de poder político consistente na disponibilização mais ou menos ampla de assessoramento jurídico gratuito por ente público não autônomo e constricto pelos interesses do governante.

A validação pelo STF desse modelo de defensoria pública municipal cria um espaço permissivo para que o gestor do município indique advogados sem a observância de qualquer critério republicano, como o concurso público, para o exercício dessa assistência jurídica gratuita; que esses advogados tenham acesso a uma larga base de clientela potencial constituída pelos cidadãos carentes do município e que passem a acessar tanto os recursos da gratuidade de justiça disponibilizados pelos Tribunais aos advogados dativos, quanto os da sucumbência pagos pelas partes e pelos entes públicos vencidos nos processos. Tudo com o potencial de desestabilizar eleições municipais mediante abuso de poder político calibrado pela dinâmica da oferta do serviço gratuito de assistência jurídica por pessoas direta e pessoalmente ligadas ao gestor da vez. É um cenário absolutamente indesejado ante o desalinhamento que representaria em relação à República que se pretende edificar com a Constituição Federal.

Convém registrar que a instituição de serviços de assistência municipais não autônomos cria um desequilíbrio no sistema de Defensoria Pública nacional ao enxertar de forma oblíqua no modelo público um ente não participante da **dinâmica de referenciamento** e contrarreferenciamento existente entre as Defensorias Públicas, que poderia deixar de acionar os órgãos oficiais públicos de assistência jurídica gratuita precisamente porque a atuação deles contrariaria interesses dos gestores municipais, como por exemplo o de não ter a deficiência do próprio serviço de saúde submetida ao crivo judicial.

Por fim, é imperioso registrar que o Plenário do STF já enunciou, no julgamento das ADIs 3.892 e 4.270/SC, *“(...) que a questão da criação de um serviço de assistência judiciária não pode ser vista apenas sob o ângulo estatístico e muito menos da perspectiva da mera economia de recursos. (...) Essa, em linhas gerais, a lição que pode ser extraída da jurisprudência desta Corte, que já se debruçou sobre situações análogas que envolviam a desvalorização da defensoria pública, tendo concluído, em todas essas ocasiões, pela necessidade*

---

<sup>3</sup> <https://www.conjur.com.br/2016-mar-01/assessoria-prefeituras-violam-constituicao-hora-contratar>

*imperiosa de dotar o serviço de assistência judiciária de boas e estáveis condições de trabalho, por meio da criação de instituição estatal própria, independente e organizada em carreira." Fez-se ali referência "(...) às ocasiões em que este Supremo Tribunal Federal considerou incompatíveis com a atual ordem constitucional: (i) contratação de servidores temporários para exercer função de defensor público (ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, DJ 25.06.2004; ADI 3.700, rel. min. Ayres Britto, DJe 06.03.2009); (...) Em todas essas ocasiões, a Corte concluiu pelo caráter essencial da defensoria pública no Brasil, exigindo-se sua estruturação como instituição autônoma, dotada de servidores de carreira, na qualidade de órgão de Estado".*

Portanto, o tema é sobretudo de complexidade maior e, considerado o sensível impacto na repartição de competências constitucionalmente estabelecida, está a exigir debate no Plenário presencial.

Ante o exposto, a Defensoria Pública da União requer a admissão na qualidade de terceira interessada; o destaque do Plenário Virtual para o presencial, com fundamento no art. 4º, I, e §2º, da Resolução 642/2019 do STF, bem como propõe a fixação da seguinte tese: "É inconstitucional a criação de serviços de assistência jurídica gratuita municipais"

Brasília, 1º de outubro de 2020.

Jair Soares Júnior  
Defensor Público-Geral Federal em exercício

Bruno Vinicius Batista Arruda  
Defensor Público Federal