

## Criação de Defensoria Pública: competência estadual



EMENTA: DENÚNCIA — PREGÃO PRESENCIAL — CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACESSORIA JURÍDICA JUNTO À SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL — ATRIBUIÇÕES AFETAS À DEFENSORIA PÚBLICA — COMPETÊNCIA ESTADUAL — PREVISÃO CONSTITUCIONAL — ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO — PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA

A prestação de assistência judiciária às pessoas carentes é uma atribuição dos estados, e não dos municípios, e a contratação desse tipo de serviço configura criação de uma defensoria pública paralela bem como usurpação de competência estadual atribuída pela Constituição.

### RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Alessandro Batista Batella em face do Pregão Presencial n. 052/2013 — Processo n. 068/2013 —, realizado pelo Município de Buenópolis, tendo por objeto a contratação de prestação de serviços de assessoria jurídica junto ao Departamento Municipal de Assistência Social.

Em síntese, o denunciante alega que o município pretende, por meio desse pregão, criar uma defensoria pública municipal, enfatizando que a licitação não seria o procedimento adequado à criação e ao preenchimento de vagas para o cargo de defensor público.

Alega, ainda, que este Tribunal, ao responder a Consulta n. 687.067, entendeu que a prestação de assistência judiciária às pessoas carentes é uma atribuição do estado, e não dos municípios, nos termos do art. 134 da Constituição da República.

Com a inicial vieram os documentos a fls. 3-26, entre eles o ato convocatório com os seus anexos.

Autuada, a denúncia foi distribuída, em 07/06/2013, à minha relatoria, sendo, em seguida, redistribuída ao conselheiro Sebastião Helvecio, em consonância com o art. 126 do Regimento Interno.

De acordo com o despacho a fls. 31-33, o relator determinou a intimação do prefeito municipal e do pregoeiro, para que encaminhassem ao Tribunal cópia atualizada do procedimento licitatório, fases interna e externa, além das justificativas que entendessem pertinentes acerca dos apontamentos constantes na denúncia.

Quando intimados, os responsáveis remeteram a documentação a fls. 38-123 e manifestaram-se pela improcedência das alegações apresentadas.

Após o retorno dos autos à minha relatoria, em 24/06/2013, foi verificado o potencial prejuízo (do objeto licitado) à legalidade, razão pela qual, segundo um juízo de cognição sumária, determinei a suspensão

cautelar do procedimento licitatório (fls. 126-130), tendo a Segunda Câmara referendado essa decisão na Sessão de 04/07/2013 (fls. 136-139).

Intimado da decisão, José Alves, prefeito municipal, comunicou a suspensão do certame, juntando comprovantes das publicações no jornal *Hoje em Dia* e no *Diário Oficial* (fls. 140 e 142-143).

Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação (Cael), a qual, em análise preliminar a fls. 146-155, concluiu que o ato convocatório em apreço contém as seguintes irregularidades: a) instituição de defensoria pública municipal; b) ausência, na planilha anexa ao edital, do valor estimado da contratação.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que concluiu ser ilegal a licitação dos serviços pretendidos (fls. 157-159).

Citados, os responsáveis apresentaram a defesa a fls. 165-177.

Em reexame, a Cael se pronunciou pela manutenção das irregularidades anteriormente apontadas (fls. 179-190).

O *Parquet* de Contas, em parecer conclusivo, a fls. 192-196, opinou pela procedência da denúncia, com aplicação de multa aos responsáveis e pela determinação de anulação do Pregão Presencial n. 052/2013.

É o relatório, no essencial.

## FUNDAMENTAÇÃO

Na defesa, os gestores reconheceram que compete à Defensoria Pública o préstimo dos serviços de orientação e defesa, em todos os graus, aos necessitados que comprovem insuficiência de recursos. Ponderaram, contudo, que nessas atribuições não se inclui a assessoria jurídica ao Conselho Tutelar, asseverando que o certame em comento não pretende usurpar funções da Defensoria.

Argumentaram os defendentes que a contratação pretendida tem o objetivo de atender à demanda municipal de assistência aos necessitados e ao Conselho Tutelar e decorre da “omissão estatal em instituir a Defensoria Pública” em Buenópolis.

Os responsáveis asseveraram que o município presta assessoria jurídica aos interessados, também, em atendimento a programas de assistência social, citando o exemplo do Sistema Único da Assistência Social (Suas), dentro do qual existe a previsão do Centro de Referência Especializado de Assistência Social, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos carentes em situação de ameaça ou violação de direitos, afirmando que, para a concretização das metas, a figura de um advogado é imprescindível.

Após exame das alegações apresentadas pelos defendentes, tanto a unidade técnica, quanto o Ministério Público junto ao Tribunal concluíram que os argumentos aduzidos não foram suficientes para elidir a ilegalidade apontada, a qual, por violar dispositivos constitucionais, constitui vício insanável, que não comporta convalidação e compromete a legalidade do procedimento licitatório, a fls. 179-190 e 192-196, respectivamente.

O item 1.1 do ato convocatório estabelece que o objeto da licitação é a prestação de serviços de assessoria jurídica ao departamento municipal de assistência social, compreendendo:

- orientação jurídica em processos cíveis e/ou criminais indicados pelo departamento municipal de assistência social;
- atendimento jurídico ao Conselho Tutelar do município;

- representação em todos os processos criminais e execução de pena a todos os cidadãos buenopolenses que informem não ter condições de contratar advogado;
- representação em processos criminais provenientes do juizado especial criminal em caso de o envolvido informar falta de condição de contratar advogado;
- visita à cadeia pública local para atendimento do preso provisório e/ou no cumprimento de pena para acompanhamento adequado do processo ao qual este responde.

Conforme verificado no exame cautelar, os itens 1, 3 e 4 do dispositivo transcrito permitem inferir que a contratação tem por finalidade disponibilizar, à população carente do município, assistência jurídica na seara cível e criminal.

A decisão que determinou a suspensão cautelar do certame discorreu largamente acerca da competência constitucionalmente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal para a instituição de defensorias públicas, às quais incumbe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados que comprovarem insuficiência de recursos.

Naquela oportunidade, foi evidenciado que o município carece de competência para instituir uma assistência jurídica nos termos pretendidos no ato convocatório sob exame.

Analisando os argumentos aduzidos pelos defendentes, não vislumbro razões suficientes para modificar o entendimento anteriormente esposado, uma vez que a defesa, em diversos momentos, admite que o intuito da licitação era contratar serviços de assistência jurídica à população carente, em que pese as negativas veementes do intento de constituir uma defensoria em âmbito municipal.

Não é outro, senão esse, o entendimento que se extrai dos trechos a seguir, todos retirados da defesa apresentada pelos gestores:

A pretensa contratação objetivou atender à demanda existente no município em prestar assistência aos necessitados e ao Conselho Tutelar.

[...]

Dessa forma, ante a omissão estatal em instituir a Defensoria Pública, existência de demanda de população carente que necessita de serviços jurídicos de forma imediata e diante da necessidade de assessoria ao Conselho Municipal é que o edital em comento foi publicado.

Assim, o município deve e presta assessoria jurídica aos necessitados, em atendimento a Programas da Assistência Social [...]

Portanto, em momento algum a administração objetivou instituir a Defensoria Pública no Município, mas sim contratar serviços necessários e inexistentes no município.

Depreende-se, dos trechos acima transcritos, que a argumentação da defesa não refuta a ilegalidade apontada nos autos. Pelo contrário, expõe de forma clara a irregularidade insanável que macula o certame.

Quanto ao argumento da defesa de que o serviço licitado inclui a assessoria jurídica ao Conselho Tutelar com a finalidade de prestar esclarecimentos ao necessitado “sobre os direitos que ele possui”, conduzindo-o ao Poder Judiciário, cabe uma consideração acerca da abrangência das atribuições da Defensoria Pública.

Conforme bem discorreu a unidade técnica, o alcance das atribuições afetas à Defensoria Pública vai além da assistência em âmbito judicial, incluindo a orientação extrajudicial aos necessitados, com base na conciliação entre as partes e na atuação em processos como curador, entre outros.

Para fundamentar seu entendimento, a Cael citou Aloísio Pires de Castro e Paulo Fernando de Andrade Giotri, que perfilham o seguinte entendimento sobre o alcance dos serviços prestados pela Defensoria Pública:

[...] a assistência jurídica tem conotação mais ampla. Não só abrange a assistência jurídica em sentido estrito, como também a prestação de informação e consultoria jurídicas, visando não necessariamente à propositura de ação judicial, mas ao efetivo esclarecimento aos hipossuficientes dos quais sejam seus direitos e obrigações numa relação jurídica, orientando-os quanto às providências necessárias à composição extrajudicial de interesses em conflito, assim como prevenir litígios.<sup>1</sup>

Verifica-se, portanto, que a assistência desempenhada pela Defensoria abarca, também, a orientação jurídica dos cidadãos na busca da concretização de seus direitos, como forma de assegurar o efetivo acesso da população carente à obtenção da tutela jurisdicional.

Dessa forma, não tem amparo o argumento da defesa de que o serviço licitado tinha finalidade distinta das atribuições da Defensoria.

Esse entendimento é reforçado pelo documento acostado a fls. 46, referente ao recibo de pagamento efetuado em favor da advogada Anna Paula Baroni Paranhos, “pela prestação dos serviços de Defensoria Pública Municipal”, relativo ao mês de dezembro de 2012.

Do mesmo modo, não merece ser acolhido o argumento de que o município presta assessoria jurídica aos hipossuficientes em atendimento à Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas).

Isso porque, analisando a Resolução n. 33/13, a qual, exarada pelo Conselho Nacional da Assistência Social, aprova a NOB/Suas, constata-se que o art. 9º, do Anexo, estabelece responsabilidade para todos os entes federativos, de acordo, todavia, com as competências previstas na Constituição da República, *in verbis*:

Art. 9º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **conforme suas competências, previstas na Constituição Federal** e na LOAS, assumem responsabilidades na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que serão ofertados pela rede socioassistencial. (grifo nosso)

O mesmo diploma legal, em seu art. 94, do Anexo à Resolução, fixa as responsabilidades específicas dos municípios na área da Vigilância Socioassistencial mas, entre elas, não está incluída a prestação do serviço de assistência judicial, senão veja-se:

Art. 94. Constituem responsabilidades específicas dos Municípios e do Distrito Federal acerca da área da Vigilância Socioassistencial:

I — elaborar e atualizar, em conjunto com as áreas de proteção social básica e especial, os diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS;

II — colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único em âmbito municipal;

III — fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados, extraídos do Cadastro Único, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços;

<sup>1</sup> CASTRO, Aloísio Pires de; GIOTRI, Paulo Fernando de Andrade. Assistência Jurídica: direito ao acesso à ampla e efetiva assistência jurídica. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual*, Porto Alegre, v. 11, p. 122, maio/jun. 2001.

IV — fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades e o registro do acompanhamento que possibilita a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício das famílias;

V — fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços;

VI — realizar a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CadSUAS, quando não houver na estrutura do órgão gestor área administrativa específica responsável pela relação com a rede socioassistencial privada;

VII — coordenar, em âmbito municipal ou do Distrito Federal, o processo de preenchimento dos questionários do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas.

É imperioso reiterar que a instituição de uma assistência jurídica, nos moldes pretendidos pelo município, além de não encontrar amparo constitucional, comprometeria diversas premissas relativas ao acesso à justiça igualitária, haja vista que os cidadãos seriam atendidos e representados por advogados particulares, e não por defensores públicos, a quem são atribuídas uma série de prerrogativas.

Considerando, portanto, a manifesta ilegalidade do objeto licitado, os gestores devem adotar as medidas necessárias à anulação do procedimento licitatório.

Por fim, quanto ao apontamento do órgão técnico referente à ausência, na planilha orçamentária anexa ao edital, do valor estimado de preços para a contratação, tenho que a análise mostra-se desnecessária, uma vez que a ilicitude do objeto contamina todas as cláusulas do ato convocatório, razão pela qual deixo de apreciar a irregularidade assinalada.

**Conclusão:** por todo o exposto, julgo procedente a denúncia e, diante da constatação de que o objeto licitado afronta os ditames constitucionais por pretender instituir no município um tipo de defensoria pública paralela, em clara usurpação à competência estadual, determino à Administração que promova a anulação do Pregão Presencial n. 052/2013 — Processo n. 068/2013 —, consoante o disposto no art. 49 da Lei n. 8.666/93.

Deixo de aplicar multa aos responsáveis, José Alves e Jovan Divino Figueiredo, respectivamente, prefeito municipal e pregoeiro, uma vez que agiram no intuito de suprir a deficiência de assistência jurídica que assola o município, embora equivocadamente.

Como é cediço, a Defensoria Pública tem um papel de protagonista na realização da justiça social, devendo ser envidados esforços visando à ampliação e à melhoria de sua estrutura, razão pela qual determino que seja enviada à Defensoria Pública Geral do Estado de Minas Gerais, Andréa Abritta Garzon, cópia da decisão que determinou a suspensão liminar do certame (fls. 126-130), bem como da presente decisão, para conhecimento da situação tratada nestes autos e adoção das medidas que entender cabíveis.

Intime-se o denunciante e comunique-se Sócrates Dumont Sobrinho, vencedor do certame a ser anulado, acerca do inteiro deste teor desta decisão.

---

A denúncia em epígrafe foi apreciada pela Segunda Câmara na Sessão do dia 28/11/2013, presidida pelo conselheiro Cláudio Terrão. Votaram o conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro substituto Licurgo Mourão e conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Cláudio Terrão.

---