



Para compreender o princípio da unidade da Defensoria Pública

O caráter tríplice do princípio da unidade

Em texto publicado aqui na *Tribuna da Defensoria*, me referi ao caráter dúplice que assume o princípio da independência funcional no regramento jurídico da Defensoria Pública[1]. Semelhante pluralidade de sentidos pode ser encontrada no estudo do princípio da unidade, que assume, conforme veremos a seguir, um caráter tríplice na estruturação da Defensoria: unidade hierárquico-administrativa, unidade funcional e unidade normativa. Antes de analisarmos cada uma dessas facetas do princípio da unidade, vejamos a *provocação* que faz José Afonso da Silva:

“Que significado tem o princípio da unidade da Defensoria Pública, se há uma pluralidade institucional: Defensorias da União, Defensorias do Distrito Federal e Defensorias dos Estados, todas elas autônomas entre si? No caso do Ministério Público, existe a regra unificadora do art. 128 que declara que o Ministério Público abrange (I) o Ministério Público da União e (II) os Ministérios Públicos dos Estados. Quer dizer, o Ministério Público é uma instituição que abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados. (...) Se é um conceito forçado para o Ministério Público, mais o será para a Defensoria Pública, para a qual sequer existe uma regra de base unificante como aquele art. 128. Aqui o princípio federativo tem um peso mais forte a se opor ao princípio da unidade. Então, essa unidade e também a indivisibilidade só existe dentro de cada Defensoria Pública: da União, do Distrito Federal e de cada Estado”[2].

A lição de José Afonso da Silva não me parece acertada, e isso porque, primeiro, o artigo 134, *caput*, da Constituição Federal, afirma que “A Defensoria Pública é uma instituição (...)”, decorrendo daí uma singularidade unificadora ou uma base unificante das Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal[3]; segundo, porque o art. 134, § 4º, da CF (incluído pela EC 80/2014), estabelece que a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional são princípios “da Defensoria Pública”, ressaltando novamente que estamos diante de uma instituição singular cujo fracionamento não prejudica a sua unidade; e terceiro, porque a LC 80/94 contempla expressamente a regra unificadora ao prever em seu art. 2º que a Defensoria Pública abrange (I) a Defensoria Pública da União, (II) a Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios[4] e (III) as Defensorias Públicas dos Estados.

Quer o princípio da unidade designar, então, que a Defensoria Pública, à semelhança do Poder Judiciário e do Ministério Público, é uma instituição una, que recebe um fracionamento tão somente de atribuições para acompanhar a forma federativa do Estado brasileiro. Quando José Afonso da Silva afirma, portanto, que “a unidade só existe dentro de cada Defensoria Pública: da União, do Distrito Federal e de cada Estado”, a sua conclusão somente é procedente para um dos aspectos do princípio da unidade, o relativo à unidade hierárquico-administrativa, pois, conforme veremos a seguir, nos planos da unidade funcional e normativa a Defensoria Pública se sobressai como um *todo* orgânico.

Unidade hierárquico-administrativa

No que diz respeito à unidade hierárquico-administrativa, tem razão a doutrina especializada quando afirma que – esta – unidade somente existe em cada ramo da Defensoria Pública (União, Estados e



Distrito Federal)[5], tratando-se de um princípio institucional lido, conseqüentemente, à luz do preceito federativo[6].

Assim, coexistem as Defensorias Públicas da União, do Distrito Federal e de cada Estado de forma harmônica, sem qualquer vinculação hierárquico-administrativa, tratando-se de ramificações de um *todo orgânico* maior, mas com chefias independentes e autônomas. Cada Defensoria possui, portanto, o seu Defensor Público-Geral, o seu Corregedor-Geral e o seu Conselho Superior.

Embora cada Defensoria Pública tenha a sua organização hierárquico-administrativa, a sua relação com os Poderes Executivo e Legislativo da unidade da federação respectiva e também seus próprios orçamentos, a unidade de cada Defensoria não as desobriga de atuarem ativamente diante de *golpes* sofridos pela instituição-irmã. Concordo com Franklyn Roger quando adverte que “O ataque dirigido à Defensoria Pública de uma unidade federativa consiste em um ataque ao organismo maior e deve sempre ser repellido por todos de modo coordenado, permitindo-se a afirmação de uma instituição que é presente para a defesa dos vulneráveis em toda a extensão do território e que não pode ser suprimida ou abalada por questões políticas”[7].

Unidade funcional

A faceta funcional do princípio da unidade indica que as Defensorias Públicas devem se empenhar para que os objetivos institucionais (art. 3º-A da LC 80/94), comuns a todas elas, façam parte de uma atuação nacional conjunta e programada, o que contribui para o fortalecimento do acesso à justiça no Brasil e também para a afirmação de uma “pauta defensorial”. Como bem salientam Diogo Esteves e Franklyn Roger, “sob o prisma funcional, é possível identificar a unidade entre todas as Defensorias do país, haja vista desempenharem as mesmas funções institucionais e com a mesma finalidade ideológica”, concluindo os autores que “funcionalmente os diversos ramos da Defensoria Pública se encontram separados unicamente em virtude da distribuição de atribuições, criada para que a Instituição possa melhor proteger aos interesses dos necessitados”[8].

Como exemplo de unidade funcional, cito o exitoso programa *Defensoria Sem Fronteiras*, que congrega defensores públicos de todo o país (DPU, DPEs e DPDF) e já atuou em duas ocasiões, ambas de violação de direitos humanos provocada pelo encarceramento em massa nos Estados do Paraná e Pernambuco[9].

Para alcançar o objetivo da unidade funcional, muito importante a criação, em 27/06/2013, do CONDEGE – Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais[10], uma associação civil de âmbito nacional e com personalidade jurídica própria, cujo objetivo é

“Funcionar como órgão permanente de coordenação e articulação dos interesses comuns das Defensorias Públicas existentes no país, bem como promover e incentivar as práticas administrativas e de gestão voltadas ao seu aperfeiçoamento institucional, e ainda, (...) interagir com todos os segmentos da sociedade política e civil demonstrando a importância da Defensoria Pública como instrumento fundamental dentro do contexto de uma ordem democrática e de garantia de acesso integral à justiça (...)”[11].

Papel importante na busca pela unidade funcional também deve ser desempenhado pelas entidades



associativas de âmbito nacional das Defensorias: Anadep (Associação Nacional dos Defensores Públicos) e Anadef (Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais), que, para além de trabalharem na – necessária – pauta corporativa-institucional, devem se mobilizar em conjunto na monitoração de projetos de leis que de alguma forma atinjam os direitos dos cidadãos vulneráveis, sobre eles emitindo notas técnicas, convocando e participando de audiências públicas, assim como informando a sociedade, em linguagem clara e acessível, sobre as consequências de determinada ação jurídica ou política. Em suma: as entidades associativas, afinando o discurso da unidade funcional, podem projetar a Defensoria Pública para o local de *Ombudsman* da população vulnerável/necessitada, isto é, colocar a instituição como porta-voz dos seus usuários, como representante não apenas jurídica, mas também política daqueles.

Unidade normativa

A unidade normativa da Defensoria Pública decorre, a meu ver, do art. 134, § 1º, da CF, que estabelece que “Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados (...)”, sendo que extraído deste dispositivo a conclusão de que tanto a organização da DPU e da Defensoria Pública do Distrito Federal quanto as normas gerais prescritas para as Defensorias dos Estados devem observar uma singularidade normativa.

A LC 80/94 contém gravíssima incongruência ao organizar a DPU e a DPDF de uma forma e, logo em seguida, prescrever normas gerais diversas para a organização das Defensorias dos Estados, o que se afigura como decorrência de que, quando das alterações promovidas pela LC 132/2009, somente as Defensorias dos Estados dispunham da autonomia concedida pela EC 45/2004, enquanto que a DPU e a Defensoria Pública do Distrito Federal permaneciam vinculadas ao Poder Executivo, cenário que foi alterado em 2013 pela EC 74. Deste modo, entendo como derogados pela EC 74/2013 os artigos 7º, 12, 55 e 60 da LC 80/94, na parte em que atribuem ao Presidente da República a competência para nomear o Subdefensor Público-Geral e o Corregedor-Geral da DPU e da DPDF[12], enquanto que, no âmbito das Defensorias dos Estados, a LC 80/94 acertadamente confere tal competência ao Defensor Público-Geral (artigos 99, § 1º, e 104, *caput*).

Outras violações da LC 80/94 ao princípio da unidade normativa podem ser ressaltadas, a exemplo: (1) da atribuição ao Defensor Público-Geral Federal de voto de qualidade, exceto em matéria de remoção e promoção (art. 9º, § 1º), ao passo que o DPG da Defensoria do DF e dos Estados tem voto de qualidade, exceto em matéria disciplinar (artigos 57, § 1º, e 101, § 1º); (2) da previsão legal da Ouvidoria-Geral somente para a Defensoria Pública dos Estados (art. 105-A); (3) da previsão legal, exclusiva para as DPEs, da investidura compulsória para o cargo de Defensor Público-Geral o defensor mais votado da lista tríplice caso o Chefe do Executivo não efetive a nomeação nos quinze dias que se seguirem ao recebimento daquela lista (art. 99, § 4º), nada dispondo neste sentido para a DPU ou para a DPDF; (4) a previsão de prerrogativa exclusiva para os membros da DPDF de acesso a banco de dados de caráter público e a locais que guardem pertinência com as suas atribuições (art. 89, XVI)[13]; entre outras.

Diante deste contexto, me parece que a LC 80/94 melhor se ajustaria ao princípio da unidade normativa se fosse alterada a sua atual estrutura para que, após a enunciação das normas conformadoras da base principiológica da Defensoria Pública (artigos 1º a 4º-A), passasse imediatamente para a definição das normas gerais, comuns a todas as Defensorias (da União, do Distrito Federal e dos Estados), e somente depois, finalmente, organizasse a DPU. Tal técnica legislativa, além de edificar uma singularidade



normativa das Defensorias, acabaria com a contraproducente e desnecessária repetição de texto na LC 80/94, notadamente no que diz respeito às garantias, às prerrogativas e aos deveres dos defensores públicos federais, distritais e estaduais. Ressalto, por fim, que a consolidação de normas gerais na LC 80/94 não esvaziaria a atividade legislativa dos Estados, que permaneceriam com a atribuição para regulamentar diversas questões, como p. ex. a disciplina dos órgãos e serviços auxiliares (art. 109), número de membros do Conselho Superior (art. 101, *caput*), fixação da remuneração dos cargos da carreira (art. 124, *caput*), ampliação das garantias e das prerrogativas (artigos 127 e 128), entre outras.

Conclusões

1. O princípio da unidade, previsto tanto na LC 80/94 (art. 3º) quanto na CF (art. 134, § 4º), assume um caráter tríplice na estruturação da Defensoria Pública: unidade hierárquico-administrativa, unidade funcional e unidade normativa.
2. Ao contrário do que afirma José Afonso da Silva, o princípio da unidade tem perfeito significado para a Defensoria Pública, porquanto decorre da previsão na CF de que “A Defensoria Pública é uma instituição (...)” (art. 134, *caput*) e também do estabelecimento de que a unidade é um princípio “da Defensoria Pública” (art. 134, § 4º), além de que a LC 80/94 contempla expressamente a regra unificadora (art. 2º).
3. A unidade hierárquico-administrativa somente existe em cada ramo da Defensoria Pública (da União, dos Estados e do Distrito Federal), o que não afasta, porém, a ideia de que um ataque desferido contra *uma* Defensoria atinja também o organismo maior, exigindo, portanto, uma reação coletiva das *demais* Defensorias.
4. A unidade funcional indica que as Defensorias Públicas devem ter, também, uma atuação nacional conjunta, o que fortalece o acesso à justiça no Brasil e contribui para a afirmação de uma “pauta defensorial”. A efetivação da unidade funcional projeta a Defensoria para o local de *Ombudsman* da população vulnerável/necessitada, isto é, coloca a instituição como porta-voz dos seus usuários, como representante não apenas jurídica, mas também política daqueles.
5. A unidade normativa decorre do art. 134, § 1º, da CF, de modo que a LC 80/94 deve ser reformada para que as “normas gerais” sejam comuns a todos os ramos da Defensoria Pública (da União, do Distrito Federal e dos Estados), permanecendo os Estados com a atribuição para regulamentar algumas questões locais.

[1] Cf. *Além de um princípio, independência funcional é garantia do defensor*:

<http://www.conjur.com.br/2015-jun-16/tribuna-defensoria-alem-principio-independencia-funcional-garantia-defensor>

[2] SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 628.

[3] No mesmo sentido, cf. MENEZES, Felipe Caldas. *Defensoria Pública da União: Princípios Institucionais, Garantias e Prerrogativas dos Membros e um Breve Retrato da Instituição*



, p. 7. Artigo disponível em: <http://pt.slideshare.net/demell/defensoria-pblica-da-unio-principios-institucionais-garantias-e-prerrogativas-dos-membros-felipe-caldas-menezes>

[4] Importante ressaltar que a EC 69/2012 retirou do Distrito Federal a competência para organizar a Defensoria Pública nos Territórios, passando-a para a União, de modo que se encontram derogados os dispositivos da LC 80/94 referentes à atuação da Defensoria Pública do Distrito Federal nos Territórios. A criação de eventual Território, portanto, desde que com mais de cem mil habitantes, conforme exige o art. 33, § 6º, da CF, ensejará a atuação da Defensoria Pública da União, parecendo-me sem propósito e inconstitucional a intenção de se reformar a LC 80/94 para criar-se um novo ramo da Defensoria Pública, a “Defensoria Pública dos Territórios”.

[5] Neste sentido, entre outros, cf. LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. *Defensoria Pública*. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 98: “É válido ressaltar que a unidade somente existe em cada ramo da Defensoria Pública (União, Estados e Distrito Federal), o que, noutros termos, implica dizer que cada especialização da Defensoria Pública possui sua própria unidade”. ESTEVES, Diogo; ALVES SILVA, Franklyn Roger. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 303: “Importante observar que, sob o prisma orgânico, a unidade somente existe no âmbito de cada Defensoria Pública, já que compõem estruturas organizacionais distintas e encontram-se sob chefia institucional diversa”.

[6] Neste sentido, cf. SOARES DOS REIS, Gustavo Augusto; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; e JUNQUEIRA, Gustavo. *Comentários à Lei da Defensoria Pública*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 53. Assim, também, a lição de Diogo Esteves e Franklyn Roger: “Essa consequência jurídica decorre do próprio sistema federativo, cuja forma de estruturação inspira a divisão de atribuições e a existência de autonomia entre as Defensorias Públicas” (Op. cit., p. 303).

[7] Cf. *Defesa de posições pessoais não pode ser feita por meio de entidade pública*, publicado [aqui](#) na *Tribuna da Defensoria*.

[8] Op. cit., p. 303.

[9] [Notícia](#) sobre a atuação do programa *Defensoria Sem Fronteiras* no Complexo Prisional, em Recife/PE.

[10] Também reconhecendo o CONDEGE como sendo, hoje, o principal instrumento de comunhão dos interesses das Defensorias: SOARES DOS REIS, Gustavo Augusto; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; e JUNQUEIRA, Gustavo. *Comentários à Lei da Defensoria Pública*, p. 53.



[11] Para [saber mais](#) sobre o histórico e as funções do CONDEGE.

[12] Neste sentido, no âmbito da Defensoria Pública da União, o voto (vencido) do conselheiro Thomas de Oliveira Gonçalves nos autos do processo nº 08038.004935/2015-34 (Formação de lista sêxtupla para os cargos de Subdefensor Público-Geral Federal e Corregedor-Geral, biênio 2015-2017), em que afirma: *“A partir da EC 74/2013, a Defensoria Pública [da União] passou a ser órgão autônomo. Dessa maneira, diversos dispositivos da LC 80/94 foram derogados tacitamente. (...) Isso porque deve incumbir ao Defensor Público-Geral Federal, como chefe da Instituição, a nomeação de tais cargos [de Subdefensor-Público Geral e Corregedor-Geral]. A interpretação não é nenhuma inovação jurídica, eis que atualmente, a despeito do art. 28, que prevê textualmente que o candidato aprovado ao concurso público para ingresso na carreira da Defensoria Pública será nomeado pelo Presidente da República para cargo inicial da carreira, tal ato vem sendo praticado pelo Defensor Público-Geral Federal. E não se trata de delegação, mas ato próprio. Não por outra razão, a redação originária da LC 80/94 previa que incumbia ao Governador do Estado nomear o Corregedor-Geral. Com a reforma de 2009, pós EC 45/2004, que concedeu autonomia às DPEs, o ato passou a ser de atribuição do Defensor-Geral, nos termos do art. 104 da Lei Orgânica da Defensoria Pública. (...) Não subsiste, portanto, o regime de encaminhamento de seis nomes ao Presidente da República, já que o Corregedor-Geral e o Subdefensor-Geral devem ser nomeados pelo Defensor-Geral, seja na Defensoria Pública dos Estados, seja na Defensoria Pública da União”*.

[13] Também considerando tal previsão como violadora do princípio da unidade, Frederico Lima afirma com acerto que *“A unidade da Defensoria Pública (art. 3º, LC 80/94) não se compatibiliza com a instituição de regras específicas para apenas um de seus ramos, a não ser que existam razões idôneas para a diferenciação. No caso do art. 89, XVI, da Lei Complementar 80/94, torna-se difícil encontrar fundamentos que justifiquem a ampliação dada em favor da Defensoria Pública do Distrito Federal. (...) O acesso a bancos de dados de caráter público, bem como a locais que tenham pertinência com as atribuições dos Defensores Públicos, é medida facilitadora e que se revela útil a todos os ramos da Defensoria Pública”* (Defensoria Pública. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 374).

Date Created

14/07/2015