



EC 80/2014 dá novo perfil constitucional à Defensoria Pública

A EC 80/2014 decorre da Proposta de Emenda à Constituição 247/2013, de autoria dos deputados federais Mauro Benevides (PMDB-CE), Alessandro Molon (Rede-RJ) e André Moura (PSC-SE), ficando conhecida como PEC Defensoria Para Todos, isso porque um dos seus principais objetivos, veiculado mediante alteração no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, foi o de estabelecer que “no prazo de oito anos, a União, os estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais (...)” (artigo 98, parágrafo 1º).

A Defensoria Pública ganhou, com a EC 80/2014, um novo perfil constitucional, o qual projetou a instituição para um patamar normativo inédito, trazendo, além da já citada obrigação do Poder Público de universalizar o acesso à Justiça e garantir a existência de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no prazo máximo de oito anos, as seguintes inovações: 1) inserção da Defensoria Pública em seção exclusiva no rol das funções essenciais à Justiça, separada, agora, da advocacia; 2) explicitação ampla do conceito e da missão da Defensoria Pública; 3) inclusão dos princípios institucionais da Defensoria Pública no texto constitucional; e 4) aplicação de parte do regramento jurídico do Poder Judiciário, no que couber, à Defensoria Pública, principalmente a iniciativa de lei.

Sobre a iniciativa de lei conferida à Defensoria Pública

No que diz respeito à inovação 4), objeto deste brevíssimo estudo, dispõe o artigo 134, parágrafo 4º, da CF, que será aplicado à Defensoria Pública o disposto no artigo 93 e no artigo 96, II, ambos da CF, que integram o estatuto jurídico da magistratura e estabelecem, respectivamente, que compete ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa de lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura, e que compete ao STF, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça a iniciativa de lei sobre alteração do número de membros dos tribunais inferiores; a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; a criação ou extinção dos tribunais inferiores; e a alteração da organização e da divisão judiciárias.

Inicialmente, convém ressaltar que na redação original da PEC 247/2013 se determinava somente a aplicação do artigo 93 da CF à Defensoria Pública, de modo que a instituição teria apenas a iniciativa de lei sobre o seu estatuto jurídico, tal como o STF tem a iniciativa de lei a respeito do Estatuto da Magistratura. Foi apenas com a apresentação (e aprovação) de parecer redigido pela Comissão Especial constituída para analisar a PEC 243/2014 que um substituto se sobrepôs à proposta original, determinando, portanto, que também fosse aplicado à Defensoria Pública o artigo 96, II, já que, conforme anotou o relator, “as modificações propostas [pelo projeto original], ainda que signifiquem notável avanço, não garantem à Defensoria Pública a iniciativa de lei naquilo que concerne diretamente à sua organização e funcionamento, como a criação e a extinção de seus cargos e dos serviços auxiliares” [\[1\]](#).

Temos, no entanto, um problema: a EC 80/2014 não revogou nem alterou (expressamente) o artigo 61, parágrafo 1º, d, da CF, que estabelece competir privativamente ao presidente da República a iniciativa de lei que disponha sobre “organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública nos estados, no Distrito



Federal e dos Territórios”. Como conciliar a inovação trazida pela EC 80/2014 com o artigo 61, parágrafo 1º, *d*, da Constituição?

Quatro entendimentos sobre este problema

Tratarei nesta oportunidade apenas da aplicação do artigo 93 da CF à Defensoria Pública, que dispõe sobre a iniciativa de lei para dispor sobre o estatuto jurídico da instituição, seja no tocante à organização exaustiva da Defensoria Pública da União, seja no que diz respeito ao estabelecimento de normas gerais para as defensorias dos estados e do Distrito Federal, nos termos do artigo 134, parágrafo 1º, da CF. Quanto ao artigo 96, II, da CF, parece não pairar dúvidas sobre a sua aplicação. No entanto, a doutrina tem divergido sobre a possibilidade e os limites de aplicação do artigo 93 da CF à Defensoria Pública.

Para Franklyn Roger, o artigo 93 da CF não possui equivalência total com a Defensoria Pública, já que a iniciativa de lei conferida ao STF sobre o Estatuto da Magistratura se justifica em razão de aquele tribunal ser o órgão máximo do Poder Judiciário, estando todos os demais sujeitos à sua hierarquia, cenário que não se verifica no âmbito da Defensoria Pública, que, apesar de instituição una, não conta com um órgão de hierarquia superior na sua estrutura. E prossegue o estudioso amigo Franklyn Roger para ressaltar que o defensor público-geral federal é chefe da Defensoria Pública da União, não tendo qualquer poder hierárquico nas defensorias dos estados, concluindo, portanto, que, em relação às normas de organização da Defensoria Pública, a iniciativa de leis permanecerá nas mãos do presidente da República, como manda o artigo 61, parágrafo 1º, II, *d*, da CF, restando apenas a iniciativa de cada defensor público-geral (da DPU, DPEs e DPDF), concorrente com o chefe do Executivo, para editar normas específicas da Defensoria Pública respectiva[2].

No mesmo sentido, divergindo apenas quanto à natureza da legitimidade dos defensores públicos-gerais, afirmando se tratar de iniciativa privativa, e não concorrente com o chefe do Poder Executivo, a lição de Frederico Rodrigues Viana de Lima, outro expoente da doutrina institucional da Defensoria Pública[3].

Diversamente, temos o entendimento de Daniel Sarmento, para quem a iniciativa legislativa para tratar de temas afetos à organização da Defensoria Pública é um requisito indispensável para assegurar a autonomia da instituição. E prossegue Sarmento, afirmando que a EC 80/2014 derogou tacitamente o artigo 61, parágrafo 1º, II, da CF, justificando ainda que:

“(…) Não há qualquer singularidade da magistratura diante da Defensoria Pública nesta matéria, que justifique a não aplicação do artigo 93, *caput*, à última.

Entendo que essa iniciativa é privativa do defensor público-geral federal, e não concorrente com a do presidente da República, na mesma linha do que ocorre com o STF em relação ao Estatuto da Magistratura.

(…) Esta solução, ademais, prestigia a teleologia da Constituição, de fortalecer a autonomia da defensoria, do que aquela que resultaria do reconhecimento da iniciativa concorrente do presidente da República para leis sobre organização da DPU, já que o exercício dessa suposta faculdade pelo chefe do Executivo Federal poderia ameaçar a independência da instituição”[4].

Importante ressaltar que Sarmento reconhece, no plano federal, a iniciativa privativa do defensor público-

geral federal não apenas para tratar da organização da Defensoria Pública da União, mas também para alterar as normas gerais aplicáveis às defensorias públicas dos estados e do Distrito Federal:

“A extensão do artigo 93, *caput*, à Defensoria Pública também importa no reconhecimento do poder de iniciativa do defensor público-geral federal para lei a complementar que estabelece normas gerais para as defensorias públicas dos Estados e Distrito Federal. (...).

Muito embora o defensor público-geral federal não seja o chefe nacional da Defensoria Pública — cabendo-lhe apenas o comando da DPU —, a Constituição é clara ao aludir à existência de uma única lei complementar de âmbito nacional, que, simultaneamente, deve tratar da Defensoria Pública da União e estabelecer normas gerais para as defensorias dos Estados e do Distrito Federal. Discreparia a mais não poder do sistema constitucional atribuir aos defensores-gerais dos estados o poder de iniciativa no âmbito do processo legislativo federal, que se desenvolve no Congresso Nacional. Em nenhum caso a Constituição Federal atribui a autoridades estaduais a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo federal ordinário ou complementar”[\[5\]](#).

Até aqui, portanto, conseguimos identificar três correntes acerca da interpretação do artigo 134, parágrafo 4º, c/c artigo 93, ambos da CF: 1) o entendimento de Franklyn Roger, no sentido de que a EC 80/2014 não alterou a legitimidade para deflagrar o processo legislativo sobre as normas gerais de organização da Defensoria Pública, que permanece com o presidente da República, sendo que cada defensor público-geral terá legitimidade concorrente com o chefe do Poder Executivo para a proposição das normas específicas da respectiva Defensoria Pública; 2) o entendimento de Frederico de Lima, que coincide com o entendimento de Franklyn Roger na primeira parte, também defendendo que a EC 80/2014 não permite ao defensor público-geral federal deflagrar o processo legislativo para alterar as normas gerais da organização das Defensorias Públicas, a qual permanece com o presidente da República, defendendo, porém, que a legitimidade dos defensores públicos-gerais será privativa, e não concorrente com o chefe do Executivo, para apresentar projeto de lei sobre a organização específica de cada defensoria; e 3) o entendimento de Sarmento, para quem a EC 80/14 derogou tacitamente o artigo 61, parágrafo 1º, II, *d*, da CF, defendendo que o defensor público-geral federal tem legitimidade privativa tanto para leis que disponham sobre a organização da DPU quanto para leis que alterem as normas gerais aplicáveis às defensorias públicas estaduais e distrital.

O meu entendimento coincide com a tese do professor Sarmento no que diz respeito à derrogação tácita do artigo 61, parágrafo 1º, II, *d*, da CF, pela EC 80/2014, de modo que também defendo que cada defensor público-geral terá legitimidade privativa, e não concorrente com o chefe do Executivo, para alterar as normas específicas da respectiva Defensoria Pública. No entanto, tenho dificuldade para superar o “problema federativo” que a proposta de Sarmento provoca: a possibilidade de o defensor público-geral federal, que não tem qualquer vínculo administrativo nem ascendência hierárquica com as defensorias dos estados e do Distrito Federal, iniciar processo legislativo com o objetivo de alterar as normas gerais da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (LC 80/1994). Da mesma forma, tenho dificuldade para concordar com Franklyn Roger e Frederico Lima, pois a EC 80/2014 aparece num contexto de limitação — e não de manutenção — da ingerência do Poder Executivo na definição do



estatuto jurídico das defensorias públicas.

Para contornar este impasse, entendo que um projeto de lei assinado por todos os defensores públicos-gerais possa ser apresentado diretamente no Congresso Nacional para alterar normas gerais aplicáveis a todas as defensorias públicas, configurando aqui, portanto, uma espécie de legitimidade privativa coletiva [6], para a qual o Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Condege) pode exercer importante atividade de coordenação. Assim, tanto o pacto federativo quanto a essência da EC 80/2014 estariam preservados.

[1] Cf. Parecer da Comissão Especial destinada a analisar a PEC 247/2013, relator o deputado Amauri Teixeira, p. 7. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1135807&filename=Tramitacao-PEC+247/2013. Acessado no dia 29/09/2015.

[2] ROGER, Franklyn. *A nova formatação constitucional da Defensoria Pública à luz da emenda constitucional n. 80/14*. Disponível em: <http://www.cursocei.com/reflexos-da-ec-n-80-de-2014/>.

Acessado no dia 29/09/2015.

[3] LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. *Defensoria Pública*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 96.

[4] SARMENTO, Daniel. *Parecer: Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União*, p. 39-40. Disponível em:

http://www.anadef.org.br/images/Anexos_pdfs/Parecer_ANADEF_Daniel_Sarmento_1.pdf. Acessado no dia 05/10/2015.

[5] SARMENTO, Daniel. *Parecer: Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União*, p. 40-41.

[6] A CF prevê duas espécies de *legitimidade coletiva*, mas *concorrente* com outros legitimados: 1) para apresentação de emenda à Constituição, o que pode ser feito por “*mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros*” (artigo 60, III); e 2) para apresentação de lei de iniciativa popular, cujo projeto deve ser “*subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles*” (artigo 61, parágrafo 2º).

Date Created

06/10/2015