

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da EC 74/2013, que acrescentou o parágrafo terceiro ao art. 134 da Constituição Federal, para estender às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta de lei orçamentária, já reconhecida pela EC 45/2004 às Defensorias Públicas estaduais.

Nas razões da inicial, a Presidência da República alega inconstitucionalidade formal e material da emenda constitucional vergastada, sob a alegação de ofensa ao princípios da separação dos poderes e usurpação da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico de servidores públicos da União.

Em 18.5.2016, esta Corte, por maioria, indeferiu a medida cautelar pleiteada, sob o argumento de que, *“ no plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expreso no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos ”*.

Naquela oportunidade, a Corte assentou, ainda, que *“ o art. 60, § 4º, da Carta Política não veda ao poder constituinte derivado o aprimoramento do desenho institucional de entes com sede na Constituição. A concessão de autonomia às Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal encontra respaldo nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional e não se mostra incompatível, em si, com a ordem constitucional ”*.

A Relatora, Ministra Rosa Weber, ao trazer para o julgamento o mérito da questão no Plenário Virtual, propõe voto pela improcedência do pedido e reafirma as razões do que decidido quando do julgamento da medida cautelar.

Acompanho a Relatora quanto ao mérito da questão posta nos autos, porém sem deixar de ressaltar o meu ponto de vista – também já exposto no julgamento da medida cautelar –, no sentido de que o reconhecimento de autonomia administrativa e financeira de entidades pelo constituinte derivado leva a uma situação peculiar e preocupante, tendo em vista a

possibilidade de ampliação, a todo momento, por emenda constitucional, do rol de instituições reconhecidamente autônomas pelo texto maior, o que colocaria em cheque a própria ideia de divisão de poderes.

Note-se que a concessão dessa autonomia transforma as relações dessas entidades com as instituições da República, sobretudo quando se atribui iniciativa reservada para sua proposta de lei orçamentária. Isso porque tal autonomia é concebida como um complexo de normas que protege e destaca essas instituições das práticas comuns e regras básicas destinadas à organização dos demais órgãos da Administração Pública, influenciando, inclusive, na forma como o projeto de lei orçamentária em questão será votado no Congresso Nacional.

No plano constitucional, a multiplicação de entes, atores e protagonistas que podem fazer proposta orçamentária, leva, também, a um aumento de conflitos pela judicialização do debate, especialmente quando ocorre o enfrentamento desses projetos de lei com outros Poderes, nos casos de vetos a determinadas propostas, por exemplo.

Tal realidade faz surgir uma preocupação legítima – a qual leva em conta a própria realidade e a forma como o instituto vem sendo praticado –, a respeito do motivo pelo qual se busca essa autonomia, aparentemente sempre vinculada ao reconhecimento de um benefício financeiro (como o malfadado auxílio-moradia), à estrutura de cargos e ao aumento de vencimentos.

Ocorre, no entanto, que no âmbito da Administração Pública a questão remuneratória não está necessariamente associada à ideia de autonomia administrativa e financeira. É fato que vivemos em um Estado fiscal e que enfrentamos um sério problema de déficit de arrecadação e de receita, mas o fato de determinado órgão não possuir autonomia administrativo-financeira não constitui nenhum menoscabo.

Referida autonomia deve ser reconhecida como uma garantia institucional e sua ampliação engendra imensas dificuldades, por criar uma “poliarquia” dividida em “ilhas de poder” na estrutura do Estado.

Sublinho essas questões porque, ao reconhecermos a autonomia administrativo-financeira da Defensoria Pública, vamos terminar por enfrentar propostas idênticas com fundamentos também razoáveis com vistas à extensão de autonomia a outros órgãos de igual relevância.

E isso fica demonstrado pela quantidade de propostas de emendas constitucionais no sentido de dotar de autonomia administrativo-financeira órgãos como a Polícia Federal (PEC 412), a Perícia Criminal (PEC 325), a Receita Federal (PEC 186), e a Advocacia-Pública (PEC 82).

E, nesse quadro, poderíamos estar a desenhar um modelo que agravasse a dificuldade de governança, que já se mostra tão complicada, especialmente no momento de crise no qual estamos inseridos, o que se mostraria perigoso ao desenvolvimento do modelo estatal concebido originalmente pelo texto constitucional.

Assim, embora acompanhe a Ministra Rosa Weber, ao reconhecer que a Defensoria Pública exerce papel peculiar, não vinculado à atividade essencial de nenhum dos três poderes, ao mesmo tempo em que se apresenta como instituição de defesa da sociedade ampliando o acesso à Jurisdição, registro tais preocupações – até mesmo como uma advertência –, de modo a preservar, nesta Corte, uma posição reflexiva e crítica em relação ao tema.

Ante o exposto, acompanho a Relatora, com ressalvas.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 03/17/2022:54