



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 33.187/2016-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 11-A, XI; 22-A, I; 23, § 6º, e 47 da Lei Complementar 158/2006, com modificações das LCs 216/2010 e 276/2014, do Estado do Acre. Autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública. Usurpação de competência da União.]

O **Procurador-Geral da República**, com fundamento nos arts. 102, I, *a e p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da República de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade,

com pedido de medida cautelar, contra o **artigo 11-A, inciso XI; o art. 22-A, inc. I; o art. 23, § 6º; e o art. 47 da Lei Complementar 158, de 6 de fevereiro de 2006, do Estado do Acre** (com as modificações da Lei Complementar 216, de 30 de agosto de 2010, e da Lei Complementar 276, de 9 de janeiro

de 2014, do mesmo estado), que dispõe sobre a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Acre.

Esta petição se acompanha de cópia do ato impugnado (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/99) e de cópia de peças relevantes do processo administrativo 1.00.000.010518/2014-18, que se originou de representação encaminhada pela ASSOCIAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS DO ESTADO DO ACRE (ADPACRE).

1. OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor dos dispositivos impugnados nesta ação:

Lei Complementar 158/2006, do Acre (com alterações das Leis Complementares 216/2010 e 276/2014)

Art. 11-A. Fica criado o Centro de Estudos Jurídicos da DPE/AC, órgão auxiliar diretamente subordinado ao Defensor Público Geral, com as seguintes atribuições:

[...]

XI – realizar outras atividades previamente autorizadas pelo Governador, de interesse da DPE/AC (*Acrecido pela Lei Complementar 216/2014*).

[...]

Art. 22-A. As promoções somente se efetivarão após o preenchimento dos seguintes requisitos gerais:

I – três anos de efetivo exercício no nível ocupado; (*Acrecido pela Lei Complementar 276/2014*).

[...]

Art. 23. As promoções serão efetivadas por ato do Defensor Público Geral do Estado, obedecidos, alternadamente, os critérios de antiguidade e merecimento.

[...]

§ 6º Os membros da DPE/AC somente poderão ser promovidos após três anos de efetivo exercício no nível. (*Acrescido pela Lei Complementar 216/2014*).

[...]

Art. 47. Ficam criados os cargos de defensor público-geral, subdefensor público-geral e corregedor-geral.

Parágrafo único. Os cargos de defensor público-geral e subdefensor público-geral terão *status* de secretário de Estado.

Os dispositivos impugnados da lei contrariam os arts. 24, XII e seus parágrafos,¹ 61, § 1º, II, alínea *d*,² e 134, §§ 1º, 2º e 4º,³ da Constituição da República.

¹ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

XIII – assistência jurídica e Defensoria pública; [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

² “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...]

II – disponham sobre: [...]

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

³ *Vide* transcrição do art. 134 na p. 5 desta petição.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Por decisão do Congresso Nacional, a Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, e a Emenda Constitucional 80, de 4 de junho de 2014, ante a relevância do papel desempenhado pela Defensoria Pública (DP), outorgaram-lhe autonomia e autogoverno e erigiram como seus princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. A Emenda Constitucional 74, de 6 de agosto de 2013, acrescentou parágrafo ao art. 134, para estender seu regime às DPs da União e do Distrito Federal.

Iniciativa reservada do Defensor Público Geral do Estado para dispor sobre organização e funcionamento da DP é corolário do autogoverno da instituição e decorre da remissão feita pela parte final do art. 134, § 4º, da Constituição da República quanto à aplicação do art. 96, II, da CR.⁴

Lei complementar estadual que subordine a DP ao Poder Executivo transgride o atual perfil constitucional da defensoria pública, como instituição autônoma.⁵

⁴ “§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal”.

⁵ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 3.965/MG. Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA. 7/3/2012, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 30 mar. 2012.

2.2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

O art. 134 da Constituição da República, com as alterações das Emendas Constitucionais 45/2004, 74/2013 e 80/2014, assim dispõe:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional 45/2004)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional 45/2004)

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional 74/2013)

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional 80/2014)

A independência e a autonomia das defensorias públicas estaduais expressam o autogoverno da instituição. CLÈMERSON MERLIN CLÈVE observa, em relação ao Ministério Público, que o poder de iniciativa legislativa a este conferido é corolário da sua autonomia e independência. A iniciativa legislativa da defensoria pública para matérias institucionais decorre de sua prerrogativa de autogoverno,⁶ como reconhece o Supremo Tribunal Federal em relação aos tribunais de contas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ATRICON. LEGITIMIDADE *AD CAUSAM*. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 142/2011. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação lógica-sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, *d*, CRFB/88. Precedentes: ADI 1.994/ES, Rel. Ministro EROS GRAU, *DJe* 08.09.06; ADI 789/DF, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, *DJ* 19.12.94.

2. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inques-

⁶ O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal sobre as alterações operadas pela EC 80/2014 explicitou que a aplicação do art. 96, II, da CR objetiva permitir que a DP tenha iniciativa de leis que disponham sobre sua organização e funcionamento, como forma de “assegurar sua autonomia como instituição democrática e de nível constitucional”. Disponível em: < <http://migre.me/w6od5> > ou < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=148737&tp=1> >. Acesso em: 21 fev. 2017.

tionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes: ADI 1.381-MC/AL, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, *DJ* 06.06.2003; ADI 1.681-MC/SC, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, *DJ* 21.11.97.

[...]

4. Inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual 142/2011, de origem parlamentar, que altera diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por dispor sobre a forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa privativa da referida Corte.

5. Deferido pedido de medida cautelar a fim de determinar a suspensão dos efeitos da Lei Complementar Estadual 142, de 8 de agosto de 2011, da lavra da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.⁷

O art. 61, § 1º, II, *d*, da CR, embora reserve ao Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre a organização da Defensoria Pública da União e normas gerais para organização da DP dos estados e do Distrito Federal, não exclui a iniciativa privativa dos defensores públicos gerais para leis que disponham sobre organização, atribuição e estatuto correspondente, observado o regramento geral definido pela lei nacional de normas gerais da defensoria pública (da Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994).

Não há contradição entre os arts. 61, § 1º, II, *d*, da CR, com a iniciativa privativa das defensorias públicas estaduais para

⁷ STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 4.643/RJ. Rel.: Min. LUIZ FUX. 6/11/2014, un. *DJe* 234, 28 nov. 2014.

leis que disponham sobre matérias institucionais (CR, art. 134, §§ 1º, 2º e 4º), à semelhança do Ministério Público. A iniciativa presidencial exclusiva reserva-se para a lei nacional de normas gerais de organização da defensoria pública dos estados e do Distrito Federal, incumbindo aos defensores públicos gerais a das leis que minudenciarão organização, atribuições e estatuto das defensorias públicas dos estados.

Portanto, podem considerar-se formalmente inconstitucionais as alterações da Lei Complementar 158/2006, originárias do Executivo, pois usurparam iniciativa reservada à Defensoria Pública acriana.

2.3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O perfil constitucional da Defensoria Pública conferido pelas Emendas Constitucionais 45/2004, 74/2013 e 80/2014, com previsão de autonomia administrativa, funcional e orçamentária, tem por objetivo instrumentalizá-la para cumprimento de seu mister na defesa dos direitos e liberdades das pessoas economicamente hipossuficientes, impedindo que seja manietada por interesses circunstanciais. Esclarece o Ministro CELSO DE MELLO:

[...] DEFENSORIA PÚBLICA – RELEVÂNCIA – INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO – O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA.

– A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades

de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas – carentes e desassistidas –, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão de Estado.

– De nada valerão os direitos e de nenhum significado re-vestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apóiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República.⁸

ANDRÉ RAMOS TAVARES, ao discorrer sobre as modificações operadas pela EC 45/2004, aponta a importância da outorga de autonomia e independência à defensoria pública para concretizar suas funções:

A EC n. 45/2004, de forma pontual, acrescentou ao art. 134 o § 2º. Neste prevê-se autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas Estaduais, bem como a iniciativa de sua proposta orçamentária. Trata-se, enfim, de medida assaz pertinente, com vistas a inculcar, finalmente, nas Defensorias Públicas, a capacidade de estruturar e desenvolver sua atividade-fim sem qualquer interferência estranha (externa).

Em outras palavras, sob um prisma pragmático, a outrora irrelevante e inexistente Defensoria Pública (cuja condição negativa decorria de seus poucos recursos), com a aplicação dessas

⁸ STF. Plenário. ADI 2.903/PB. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 1º/12/2005, un. *DJe* 177, 19 set. 2008.

medidas carreadas pela EC n. 45/2004, passará, doravante, a apresentar uma pontual atuação social. Afinal, não se pode falar em autonomia e efetiva participação na vida da população carente se não forem investidos recursos suficientes para a ampla atuação da Defensoria Pública.⁹

O Supremo Tribunal Federal, tendo em conta o relevo do papel institucional da DP e o perfil a ela atribuído pelas Emendas Constitucionais 45/2004, 74/2013 e 80/2014 – que se assemelha ao do Ministério Público,¹⁰ conquanto não seja idêntico –, tem assentado a inconstitucionalidade de atos do poder público “que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição”.¹¹

A Lei Complementar 158/20006, do Acre, com as modificações das LCs 216/2010 e 276/2014, ainda dispõe em seu art. 22-A, I, de forma diversa da legislação federal, de modo a prever “três anos de efetivo exercício no nível ocupado”, em clara dissonância ante o texto da LC federal 80/1994, que prevê, no art. 116, § 4º, promoção dos membros da defensoria pública “após dois anos de efetivo exercício”.

⁹ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.097-1.098.

¹⁰ Segundo PAULO GALLIEZ, no ponto, as atuais características da DP “são exatamente aquelas que identificam o Ministério Público e o Tribunal de Contas, órgãos igualmente independentes e autônomos”. GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. *A defensoria pública, o estado e a cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 126.

¹¹ STF. Plenário. Referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 307/DF. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 19/12/2013, un. *DJe* 60, 27 mar. 2014.

A LC 158/2006, com suas modificações, pretendeu limitar a autonomia administrativa e financeira da DP do Acre ao alterar e revogar disposições referentes a nomeação, exoneração, posse e promoção de defensores públicos e servidores (arts. 22-A, I, e 23, § 6º) e ao estabelecer subordinação ao Governador do Estado, mediante estabelecimento do exercício de atividades que lhe caberia previamente autorizar (art. 47, XI).

Os requisitos para promoção na carreira de defensor público do Acre estabelecidos na LC 158/2006, com alterações das LCs 216/2010 e 276/2014, nos arts. 23, § 6º, e 22-A, I, isto é, três anos de exercício no nível ocupado, vão além do que a LC federal 80/1994, de aplicação nacional, assinala para a mesma finalidade. Esta define interstício de dois anos para promoção e prevê dispensa de interstício temporal para tanto se não houver quem preencha tal requisito ou se quem preencher recusar a promoção (art. 116, § 4º, da LC 80/1994).

Juízo de conveniência legislativa para alterar e revogar dispositivos de lei por espécie legislativa de mesma envergadura não se sujeita a controle concentrado de constitucionalidade, desde que as alterações não resultem em violação à Constituição da República.

Além de conter a LC 158/2006 vício de iniciativa, demonstra intuito de submeter a DP do Acre ao Executivo estadual, o que viola a autonomia e independência da instituição, conferidas pelo art. 134, §§ 1º, 2º e 4º, da CR, pois, no espaço das atribuições que lhes são próprias, o órgão não deve sofrer interferências indevidas.

Bem ou mal, foi esse o modelo que o Congresso Nacional elegeu, ao aprovar as emendas constitucionais indicadas. Se devia fazê-lo é discussão politicamente legítima, que cabe no espaço público e no próprio Legislativo. Uma vez aprovadas as normas e não sendo elas inconstitucionais, devem os entes da federação cumpri-las.

Esses fundamentos evidenciam incompatibilidade com a Constituição da República dos arts. 11-A, XI; 22-A, I; 23, § 6º, e 47, da Lei Complementar 158/2006, do Acre, e as modificações trazidas pelas Leis Complementares 216/2010 e 276/2014, do mesmo Estado.

3. PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e sobretudo pela existência dos precedentes do STF citados. Estes julgaram inconstitucional, por usurpação de competência legislativa da União, a fixação, no âmbito estadual, de normas em contradição às normas gerais definidas em lei federal, de abrangência nacional, em espaço de competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, XII e seus parágrafos, da Constituição da República. São inconstitucionais também por vício de iniciativa leis complementares editadas pelo Executivo estadual, violando a autonomia e a independência institucional das defensorias públicas,

resguardadas constitucionalmente (ADIs 4.643/RJ, 3.965/MG e 2.903/PB e referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 307/DF).

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de que, enquanto não suspensa sua eficácia, a LC 158/2006, com suas alterações, continuará vigente no ordenamento jurídico a produzir efeitos oriundos de normas inconstitucionais e a ser aplicada de maneira subvertida, com prejuízos à autonomia institucional da defensoria pública e ao princípio da supremacia da Constituição.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelos dispositivos da norma impugnada seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além do sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

4. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Requer que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Poder Executivo do Estado do Acre e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constitui-

ção da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionalidade dos arts. 11-A, XI; 22-A, I; 23, § 6º, e 47 da Lei Complementar 158, de 6 de fevereiro de 2006, do Estado do Acre (com as modificações da Lei Complementar 216, de 30 de agosto de 2010, e da Lei Complementar 276, de 9 de janeiro de 2014, do mesmo estado).

Brasília (DF), 21 de fevereiro de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/KZ-PL.PGR/WS/164/2017