

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.217 PARANÁ**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) : JOAO ANTONIO SUCENA FONSECA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP “*contra a Lei Complementar Estadual nº 180/2014, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e sancionada pelo Exmo. Governador do Estado do Paraná, que altera diversos dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 136/2011*” (página 1 do documento eletrônico 2).

Alega-se, em síntese, que o Paraná foi o penúltimo estado a implantar a Defensoria Pública, criando diversos óbices ao regular exercício das atribuições da instituição, inclusive tentando submetê-la

“ao controle restritivo da Secretaria de Estado da Fazenda e da Secretaria de Controle Interno, tudo como se a Defensoria Pública fosse integrante da estrutura orgânica do Poder Executivo ou mais uma secretaria de governo” (página 4 do documento eletrônico 2).

A requerente informa que, desde que foi implementada no Estado do Paraná, em 2013, a Defensoria Pública conseguiu expandir sua atuação – que inicialmente ocorria apenas em Curitiba – para 22 Comarcas, que abrangem mais de 40 municípios.

Em que pese à expansão da Instituição, aponta que o Poder

ADI 5217 MC / PR

Executivo, através de medidas legislativas, iniciou um processo objetivando:

“a) a redução da autonomia da Instituição, como forma de controle pelo Poder Executivo; b) a desvalorização financeira dos servidores e defensores públicos, como forma de tornar ambas as carreiras menos atrativas, aumentando o índice de evasão e diminuindo o índice de ingresso e; c) a redução do orçamento programado pela Defensoria Pública para o ano de 2015 em quase 70%, como forma de, imediatamente, impedir a continuidade de expansão da Instituição no Estado do Paraná. Esta última medida, dadas certas peculiaridades, será discutida em ação própria” (grifos no original - página 5 do documento eletrônico 2).

Destaca o seguinte:

“A Lei Complementar Estadual nº 180/2014 pretendeu: a) limitar a autonomia da Defensoria Pública (arts. 1º, 6º, 7º e 8º da LCE 180/2014); b) dispor sobre o modo de nomeação do Defensor Público Geral do Estado (art.2ºdaLCE180/2014); c) alterar e revogar disposições referentes à nomeação, exoneração, posse e promoção de Defensores Públicos e Servidores (arts. 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 e 17, incisos I, II e III da LCE 180/2014); d) alterar e revogar dispositivos sobre o regime remuneratório de Defensores Públicos e Servidores, incluindo verbas principais, verbas acessórias e verbas indenizatórias (arts. 12, 13, 14 e 17, incisos III, IV e V da LCE 180/2014)” (páginas 5-6 do documento eletrônico 2).

Indica, mais, tratar-se de situação semelhante à ocorrida com o advento da EC 19 de 1998, que resultou em debate jurídico acerca da autonomia e independência do Ministério Público em relação ao Poder Executivo, trazendo à baila transcrição de trecho do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na ADI 2.513.

ADI 5217 MC / PR

Aponta, nessa linha, que

“por autonomia funcional se compreenderia o exercício de suas funções livre de ingerências de qualquer natureza de outro órgão do Estado. Trata-se de predicativo institucional, que justificou batizá-la de autonomia institucional, conferindo a necessária garantia a seus membros” (grifos no original – página 14 do documento eletrônico 2).

Indica, ademais, haver violação à prerrogativa constitucional da Defensoria Pública de instaurar processo legislativo privativo – decorrente da EC 80, que estendeu à Instituição a aplicação do art. 96, II, da Constituição, inclusive pela simetria estipulada entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Nesse sentido, a requerente passa a enumerar os artigos da LCE 180/2014 que violam a Constituição Federal, a saber: 1º; 2º e 17, I; 3º, 6º, 7º e 8º; e 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 17, II, III, IV, V e VI.

É o relatório necessário.

Decido.

Com efeito, o art. 10 da Lei 9.868/1999 autoriza que, no período de recesso, a medida cautelar requerida em ação direta de inconstitucionalidade seja excepcionalmente concedida por decisão monocrática do Presidente desta Corte, a quem compete decidir sobre questões urgentes no período de recesso ou de férias, conforme o art. 13, VIII, do RISTF.

Destaco que, na ADI 5218, entendi ser caso de atuação da Presidência pelo risco de haver prejuízos institucionais ao exercício das atribuições da Defensoria Pública na defesa dos interesses dos assistidos e necessitados. O ato normativo ali impugnado possibilitava ao governador

ADI 5217 MC / PR

do estado a retirada, a qualquer momento, de parte do orçamento da Instituição – que poderia chegar a 70% do valor total –, bem como feria a autonomia constitucionalmente a ela assegurada.

Novamente vislumbro a necessidade dessa atuação excepcional, uma vez que as alterações promovidas pela LCE 180/2014 adentram na competência privativa da Defensoria Pública (imiscuindo-se na autonomia funcional e administrativa) e na iniciativa de sua proposta orçamentária.

Passo, portanto, ao exame do pedido de liminar.

Conforme assentei na decisão proferida na ADI 5218/PR:

“Com as mudanças estabelecidas pela EC 45/2004, o poder constituinte derivado buscou incrementar a capacidade de autogoverno da Defensoria Pública, assegurando-lhe, ao lado da autonomia funcional e administrativa, a financeira, conforme menção expressa na Constituição Federal à iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária.

A importância dessas mudanças trazidas pela EC 45/2004 para a autonomia da Defensoria Pública foi exaltada pela doutrina brasileira. Nesse sentido, a Professora Maria Tereza A. Sadek ressaltou que:

‘A Defensoria Pública é (...) instituição do sistema de justiça que tem marcado presença no movimento em direção à democratização do acesso à justiça e efetividade de direitos. Concebida como um órgão público, essencial à função jurisdicional do Estado, cabe-lhe a orientação jurídica e a defesa em todos os graus, dos necessitados. A instituição possui um papel chave na universalização do acesso à justiça, já que presta assistência jurídica àqueles que não têm condições de pagar um advogado. Sua atuação pode reduzir algumas das danosas consequências das desigualdades econômica e social ao propiciar a igualdade no âmbito das cortes de justiça.

ADI 5217 MC / PR

(...)

A aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004 certamente dará impulso às Defensorias Públicas Estaduais, uma vez que assegura à instituição autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa de sua proposta orçamentária. O fortalecimento da Defensoria Pública tem a potencialidade de produzir reflexos imediatos na realidade, reduzindo o grau de exclusão social.’ (Efetividade de direitos e acesso à justiça. In RENAULT, Sérgio e BOTTINI, Pierpaolo. Reforma do Judiciário. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 283-284).

Para a Carta Republicana de 1988, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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.

(...)

Entendo que, de acordo com o regramento constitucional, qualquer medida normativa que venha a suprimir a autonomia da Defensoria Pública, jungindo-a administrativamente ao Poder Executivo local, implica necessariamente violação à Carta Magna.

A matéria não é nova neste Supremo Tribunal Federal. O tema foi amplamente debatido no julgamento da ADI 3.569/PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, tendo o respectivo acórdão recebido a seguinte ementa:

‘EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: art. 2º, inciso IV, alínea c, da L. est. 12.755, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, que estabelece a vinculação da Defensoria Pública estadual à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos: violação do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da EC 45/04: inconstitucionalidade declarada. 1. A EC 45/04 outorgou expressamente autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, além da iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º): donde, ser inconstitucional a norma local que estabelece a

ADI 5217 MC / PR

vinculação da Defensoria Pública a Secretaria de Estado. 2. A norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da Constituição Federal pela EC 45/04 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos. II. Defensoria Pública: vinculação à Secretaria de Justiça, por força da LC estadual (PE) 20/98: revogação, dada a incompatibilidade com o novo texto constitucional 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal - malgrado o dissenso do Relator - que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se resolve em mera revogação da primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta. 2. O mesmo raciocínio é aplicado quando, por força de emenda à Constituição, a lei ordinária ou complementar anterior se torna incompatível com o texto constitucional modificado: precedentes.'

Vale ressaltar que o art. 134, § 2º, da Constituição Federal, pela densidade normativa que ostenta, é autoaplicável e de eficácia imediata. No dizer do Professor José Afonso da Silva:

'As condições gerais para essa aplicabilidade são a existência apenas do aparato jurisdicional, o que significa: aplicam-se só pelo fato de serem normas jurídicas, que pressupõem, no caso, a existência do Estado e de seus órgãos.' (Aplicabilidade das normas constitucionais. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, 102).

Assim, ainda que não seja pela densidade de seu conteúdo normativo, a autoaplicabilidade do referido dispositivo decorre do simples fato de a Defensoria Pública integrar o aparato organizacional do Estado como instituição autônoma e livre de subordinação ao Executivo e aos demais Poderes.

Ressalto, nesse sentido, trechos do voto da Ministra Cármen Lúcia na mencionada ADI 3.569/PE (Rel. Min. Sepúlveda Pertence):

'(...) a Constituição dotou [a defensoria pública] de autonomia e esta se refere, inclusive, à ausência de tutela, à impossibilidade de tutela para efeitos de controle de legalidade ou do que for (...)''.

Neste contexto, aufere-se da *mens legislatoris* o evidente interesse em

ADI 5217 MC / PR

se assegurar à Defensoria Pública os elementos necessários à sua autogestão, em específico pela garantia constitucional de “*autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária*” (art. 134, §2º, da CF).

A Lei Complementar Estadual 180/2014, proposta por iniciativa do Chefe do Poder Executivo paranaense, a exemplo do seu art. 1º, alterou a redação do *caput* do art. 7º da LCE 136/2011 (que estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná), excluindo do texto original a palavra *financeira*, retirando assim a autonomia financeira da Instituição.

O entendimento assentado nesta Suprema Corte qualificou como preceito fundamental a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública, considerando-se inconstitucional qualquer medida que subordine a Instituição ao Poder Executivo, consoante exegese do art. 134, §2º, da Constituição Federal. Neste sentido: ADI 3.965/MG, Relatora Min. Cármen Lúcia; ADI 4.056/MA, de minha relatoria; ADI 3.569/PE, Relator Min. Sepúlveda Pertence; e ADPF 307 MC-Ref, Relator Min. Dias Toffoli.

Não obstante o conteúdo material, que a toda evidência se demonstra inconstitucional por ferir as garantias decorrentes da simetria e da autonomia da Defensoria Pública, mais grave ainda, a justificar o deferimento da liminar para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual 180/2014, é o processo legislativo deflagrado por ato do governador do Estado do Paraná, que encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar 16/2014.

O marco inicial da Defensoria Pública no Paraná foi a Lei Complementar 136/2011 (Lei Orgânica da Defensoria Pública). Não obstante a promulgação e a vigência da referida lei, somente com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no AI 598.212/PR, em

ADI 5217 MC / PR

outubro de 2013, houve a implantação daquela Instituição no estado.

Por certo que, após a implantação, dever-se-ia observar o comando constitucional que estabelece ser iniciativa privativa do Defensor Público Geral do estado projetos de leis relativos a questões específicas, uma vez que tal situação objetiva assegurar as prerrogativas da autonomia e do autogoverno da Instituição.

A ofensa à garantia da iniciativa do processo legislativo privativo denota evidente vício, que, por consequência lógica, é causa de inconstitucionalidade formal, a macular o seu resultado, *id est*, a própria lei.

Nessa conjuntura, entendo que há risco de prejuízos irreparáveis para que a Defensoria Pública promova o exercício das suas atribuições na defesa dos interesses dos assistidos e necessitados (cujas garantias constitucionais são implícitas).

Destaco que uma das alterações feitas na Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná, retirou do texto legal parcelas pagas aos servidores que possuem caráter evidentemente indenizatórios, a exemplo do vale transporte e que refletem prejuízos à Instituição, que deve obedecer os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entendo, assim, que o *periculum in mora* decorre da constatação de que os efeitos do diploma legal em discussão resulta na manifesta insuficiência dos recursos (tanto financeiro quanto funcional e pessoal) necessários à proteção dos direitos dos necessitados, dever confiado à Defensoria Pública pelo nosso ordenamento jurídico.

Assim, não obstante o vício formal constatado, *a fortiori*, aponto que a superveniência da LCE 180/2014 subjugou a Defensoria Pública ao Poder Executivo já no conteúdo do art. 1^a da referida norma – situação

ADI 5217 MC / PR

que *per si* justifica a urgência no caso concreto, a autorizar a atuação da Presidência desta Suprema Corte, uma vez que tal situação subordina a atuação da Instituição ao Poder Executivo, até mesmo na obtenção dos recursos básicos e necessários à sua função administrativa (como a aquisição de materiais de expediente) –, entendendo ser o caso de deferir o pedido liminar para suspender os efeitos da Lei Complementar Estadual 180, de 16 de dezembro de 2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Isso posto, defiro o pedido liminar, *ad referendum* do Plenário, para suspender imediatamente os efeitos da Lei Complementar Estadual 180, de 16 de dezembro de 2014, da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Comunique-se com urgência à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado do Paraná.

Publique-se.

Brasília, 22 de janeiro de 2015.

Ministro Ricardo Lewandowski
Presidente