



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5162

Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Relator: Ministro Marco Aurélio

Defensoria Pública. Artigos 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Complementar nº 575/12 do Estado de Santa Catarina. Nomeação do Defensor Público-Geral, do Subdefensor Público-Geral e do Corregedor-Geral da Defensoria Pública do referido ente. Alegada violação aos artigos 24, inciso XIII e §§ 1º e 2º; 25; e 134, §§ 1º e 2º, da Constituição da República. Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre Defensoria Pública, cabendo ao ente central, mediante lei complementar, editar normas gerais a respeito da sua organização nos Estados. Competência exercida pela União por meio da Lei Complementar nº 80/94. Ausência de afronta à competência da União para editar normas gerais de organização da instituição referida. Peculiaridade a ser atendida por normatização específica do Estado de Santa Catarina (artigo 24, § 2º, da Constituição), diante da recente criação da Defensoria Pública no âmbito desse ente federado. Manifestação pela improcedência do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, tendo por objeto os artigos 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Complementar nº 575, de 02 de agosto de 2012, do Estado de Santa Catarina. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 54. O Chefe do Poder Executivo nomeará o Defensor Público-Geral, o Subdefensor Público-Geral e o Corregedor-Geral da Defensoria Pública, dentre brasileiros, maiores de 35 (trinta e cinco) anos de idade, advogados, de reconhecido saber jurídico e reputação ilibada, enquanto não houver Defensores Públicos que preencham os requisitos estabelecidos nos arts. 9º, 11 e 13 desta Lei Complementar

§ 1º Os cargos referidos no caput deste artigo serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, após prévia aprovação da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, nos termos do art. 40, inciso XXIII, alínea ‘b’, da Constituição Estadual.

§ 2º Na hipótese do caput deste artigo, os ocupantes dos cargos de Defensor Público-Geral, Subdefensor Público-Geral e Corregedor-Geral da Defensoria Pública perceberão subsídio no mesmo valor pago para o cargo de Secretário de Estado, previsto na Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007.

(...)

Art. 56. O Conselho Superior será composto exclusivamente pelos membros natos enquanto não houver Defensores Públicos que preencham os requisitos estabelecidos no § 2º do art. 15 desta Lei Complementar, sem prejuízo do disposto no § 7º do mesmo artigo.”

De acordo com a requerente, as normas impugnadas violariam o disposto no artigo 134, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal¹, pois “(...)

¹ “Art. 134. (...)”

§ 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.

contrariam a determinação constitucional para a organização da Defensoria Pública em cargos em carreira e mutilam a autonomia assegurada constitucionalmente ao permitir que o Chefe do Poder Executivo indique comissionados de sua confiança e estranhos à carreira para chefiar a instituição e fiscalizar a atuação dos Defensores Públicos” (fl. 25 da petição inicial).

Alega, outrossim, que os dispositivos atacados seriam formalmente inconstitucionais, por ofensa ao disposto nos artigos 24, inciso XIII, §§ 1º e 2º, e 25 da Carta Republicana², uma vez que ultrapassariam os limites da competência suplementar atribuída aos Estados-membros acerca do estabelecimento das normas que regem a Defensoria Pública nos Estados.

Ademais, a requerente menciona precedentes desse Supremo Tribunal Federal no sentido de que os cargos de Defensor Público-Geral, de Subdefensor Público-Geral e de Corregedor-Geral da Defensoria Pública seriam privativos de integrantes da carreira.

Diante disso, a autora requer a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos artigos 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Complementar nº 575/12 do Estado de Santa Catarina, “*determinando que o Governador do*

§ 2º. *As 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”*

² “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”*

“Art. 25. *Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”*

Estado nomeie o Defensor Público-Geral, dentre membros da Carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, nos moldes do art. 99 da Lei Complementar nº 80/94 e a art. 9º da Lei Complementar estadual nº 575/12” (fl. 35 da petição inicial). Quanto ao mérito, pede que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material dos referidos dispositivos legais.

Por fim, pleiteia, subsidiariamente, *“que seja julgado procedente o pedido à guisa de conferir interpretação conforme à Constituição do art. 54, §§ 1º e 2º, e do art. 56 da Lei Complementar nº 575/12 do Estado de Santa Catarina, com o efeito de que seja reconhecida como inconstitucional e excluída a interpretação que permita a indicação de pessoas estranhas à carreira de Defensor Público nos cargos de Defensor Público-Geral, o Subdefensor Público-Geral e o Corregedor-Geral da Defensoria Pública do Estado da Santa Catarina, com efeitos erga omnes, ex tunc e vinculante”* (fl. 36 da petição inicial).

O processo foi distribuído ao Ministro Relator Marco Aurélio, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/99, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Governador do Estado de Santa Catarina defendeu a constitucionalidade dos dispositivos hostilizados, aduzindo que se trata de normas provisórias e necessárias em razão da criação recente da Defensoria Pública do Estado, mas que não implicariam ofensa à autonomia da instituição. Ademais, suscitou a vulnerabilidade a que estaria sujeita a Defensoria Pública no caso de ocupação dos cargos da administração superior da instituição por membros da carreira que ainda estivessem em estágio

probatório, bem como alegou que seria inconveniente “*retirar mais três defensores de sua atividade fim para colocá-los em funções exclusivamente de direção*” (fl. 10 das informações prestadas), em face do número escasso de integrantes da carreira.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina também sustentou a improcedência dos pedidos veiculados pela autora. Asseverou, a propósito, que, “*(...) no caso da Lei Complementar nº 575/2012, de Santa Catarina, houve a necessidade da previsão de uma regra de transição, estampada no seu art. 54, ante a impossibilidade formal e material de se atender ao requisito legal da estabilidade*” (fl. 07 das informações da requerida).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DO MÉRITO

Conforme relatado, a requerente insurge-se contra os artigos 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Complementar nº 575/12 do Estado de Santa Catarina, que autorizam a nomeação, pelo Chefe do Poder Executivo estadual, de advogados que não integram a carreira para a ocupação de cargos componentes da administração superior e do Conselho Superior da Defensoria Pública de referido ente federado.

De acordo com a autora, as disposições questionadas extrapolariam a competência suplementar do Estado-membro para dispor sobre referida matéria, uma vez que seriam incompatíveis com normas gerais estipuladas pela

Lei Complementar federal nº 80/94, razão pela qual violariam o disposto nos artigos 24, inciso XIII, §§ 1º e 2º; 25; e 134, §§ 1º e 2º, da Constituição de 1988.

Acerca da repartição constitucional de competências legislativas, extrai-se da sistemática instituída pelo artigo 24 da Constituição Federal que a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes a serem observadas pelos demais entes federados.

Por sua vez, aos Estados e Distrito Federal cabe suplementar a legislação nacional, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, “o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas”³. A propósito, confira-se o teor do artigo constitucional referido, *in verbis*:

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

(...)

§ 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.”

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30ª ed. Malheiros: São Paulo, 2008. p. 481.

Acerca do que sejam normas gerais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁴ ressalta que lhes cabe o estabelecimento de diretrizes nacionais, restando aos Estados-membros editar disposições particularizantes que permitam a aplicação daquelas em seus respectivos âmbitos políticos. Confira-se:

“Normas gerais são declarações principiológicas que cabem à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.”

Referido doutrinador aduz, outrossim, que as normas gerais caracterizam-se por serem nacionais, sobretudo em uma Federação, pois têm por finalidade “a preservação daquilo que a Constituição quer que seja nacional”, ou seja, “seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o acidental, peculiar das unidades federadas”, o que “se justifica na medida em que a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país”⁵.

A lição de Odete Medauar, complementando a sistemática referente à repartição de competências, é a seguinte:

*“Se a Constituição Federal atribui competência à União para editar normas gerais sobre certa matéria, determina, em decorrência, que tais disposições fixadas em lei federal não de ser observadas pelos Estados e Municípios, sem que se cogite, no caso, de qualquer interferência ou desrespeito à autonomia dos Estados-membros ou Municípios.”*⁶

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada**. O problema da conceituação das normas gerais. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 159.

⁵ Ibidem, p. 159-160.

⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 129.

Em outros termos, nas hipóteses em que a Lei Maior atribui à União competência para editar normas gerais sobre determinada matéria inscrita em seu artigo 24, aos Estados e ao Distrito Federal cabe estabelecer o respectivo regramento específico. É o que se denomina de condomínio legislativo, que pressupõe uma atuação concertada entre os entes, de forma a evitar a invasão da esfera de competências de um pelo outro.

Consoante assevera Roque Antonio Carrazza, “*estabelecer normas gerais é apontar as diretrizes, os lineamentos básicos; é operar por sínteses, indicando e resumindo. Nunca descendo a assuntos de economia interna, do peculiar interesse das pessoas políticas*”⁷.

Quanto à matéria tratada pelas normas sob investida, o artigo 24, inciso XIII, da Constituição confere competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre assistência jurídica e Defensoria Pública. Veja-se:

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

(...)

XIII – assistência jurídica e defensoria pública.”

Destaque-se que a matéria relativa à organização da Defensoria Pública mereceu tratamento em seção constitucional específica, que prevê a edição de lei complementar sobre normas gerais concernentes à instituição. Confira-se, a propósito, o teor do artigo 134, § 1º, da Lei Maior:

“Art. 134. (...)

⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 803.

*§ 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.***” (grifou-se).

Assim, em atendimento aos dispositivos constitucionais transcritos, a União editou a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelece, por meio de seus artigos 97 a 135, disposições gerais a serem observadas pelos Estados-membros na organização das respectivas Defensorias Públicas.

Cumprir examinar, portanto, se as disposições sob investida, ao estabelecerem normas transitórias para a ocupação de cargos componentes da administração superior e do Conselho Superior da Defensoria Pública de Santa Catarina, extrapolam a competência suplementar conferida ao Estado-membro. Confira-se, novamente, o teor dos dispositivos hostilizados:

*“Art. 54. O Chefe do Poder Executivo nomeará o Defensor Público-Geral, o Subdefensor Público-Geral e o Corregedor-Geral da Defensoria Pública, dentre brasileiros, maiores de 35 (trinta e cinco) anos de idade, advogados, de reconhecido saber jurídico e reputação ilibada, **enquanto não houver Defensores Públicos que preencham os requisitos estabelecidos nos arts. 9º, 11 e 13 desta Lei Complementar.***”

§ 1º Os cargos referidos no caput deste artigo serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, após prévia aprovação da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, nos termos do art. 40, inciso XXIII, alínea ‘b’, da Constituição Estadual.

§ 2º Na hipótese do caput deste artigo, os ocupantes dos cargos de Defensor Público-Geral, Subdefensor Público-Geral e Corregedor-Geral da Defensoria Pública perceberão subsídio no mesmo valor pago para o cargo de Secretário de Estado, previsto na Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007.

(...)

Art. 56. O Conselho Superior será composto exclusivamente pelos membros natos enquanto não houver Defensores Públicos que preencham os requisitos estabelecidos no § 2º do art. 15 desta Lei Complementar, sem prejuízo do disposto no § 7º do mesmo artigo.” (grifou-se).

Como se vê, as normas atacadas tratam de situações transitórias e somente serão aplicáveis enquanto não houver defensores públicos que preencham os requisitos estabelecidos em lei para a ocupação dos cargos de Defensor Público-Geral, Subdefensor Público-Geral e Corregedor-Geral da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina.

A incidência provisória dessas disposições revela-se indispensável diante da impossibilidade fática enfrentada pelo Estado de Santa Catarina quanto ao cumprimento integral das normas gerais estatuídas pela União acerca dos requisitos necessários para o exercício dos cargos mencionados. Refere-se ao disposto pelos artigos 99, *caput* e § 1º, e 104, *caput*, da Lei Complementar nº 80/94, na redação dada pela Lei Complementar nº 132/09, que assim dispõem:

*“Art. 99. A Defensoria Pública do Estado tem por chefe o **Defensor Público-Geral, nomeado pelo Governador do Estado, dentre membros estáveis da Carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhidos em lista tripla formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução.***

*§ 1º O Defensor Público-Geral será substituído em suas faltas, licenças, férias e impedimentos pelo **Subdefensor Público-Geral, por ele nomeado dentre integrantes estáveis da Carreira, na forma da legislação estadual.***

(...)

*Art. 104. A Corregedoria-Geral é exercida pelo **Corregedor-Geral indicado dentre os integrantes da classe mais elevada da Carreira, em lista tripla formada pelo Conselho Superior, e nomeado pelo***

Defensor Público-Geral para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução.” (grifou-se).

Considerando-se que a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina foi criada, tão somente, no ano 2012, resta evidente que não haveria como referida instituição possuir, de imediato, membros estáveis na carreira. Observe-se, a esse respeito, o seguinte excerto das informações prestadas Governador desse Estado-membro:

*“Eminentes Ministros, o contexto da edição da Lei Complementar ora discutida é bem conhecido desta egrégia Corte. **No início de 2012**, foi determinado que o Estado de Santa Catarina abandonasse seu tradicional sistema de Defensoria Dativa e criasse a Defensoria Pública, nos termos impostos aos demais Estados da Federação. **Evidentemente, Santa Catarina não possuía Defensor Público algum e precisou criar uma nova instituição estritamente do nada.**” (fl. 02 das informações do requerido; grifou-se).*

Nesse mesmo sentido, confirmam-se os esclarecimentos prestadas pela Assembleia Legislativa catarinense:

“3.2. Todavia, como se tratava de um ordenamento jurídico sem precedentes no Estado, mister a previsão de regras de caráter transitório, caso justamente dos artigos 54 e 56, ora questionados.

3.3. É imperioso ressaltar que quando da edição da Lei Complementar (nacional) nº 80/94, tais regras foram dispensáveis haja vista já existirem nos quadros de pessoal da União Defensores Públicos.

Logo, já preenchido o requisito legal – e constitucional – da estabilidade, situação insuperável no caso de Santa Catarina já que a carreira estava sendo criada no momento da aprovação da lei complementar e subseqüentemente se daria início aos procedimentos do Concurso Público para o preenchimento desses cargos.

(...)

A única diferença, portanto, é que no caso da Lei Complementar nº 575/2012, de Santa Catarina, houve a necessidade da previsão de uma regra de transição, estampada no seu art. 54, ante a impossibilidade formal e material de se atender ao requisito legal da estabilidade.

(...)

O fato é que não existiam, e ainda não existem, membros estáveis na carreira de defensor público em Santa Catarina, razão da regra

transitória estampada no art. 54 da Lei Complementar nº 575/2102, conforme já explicitado.

(...)

4.3. Com todas as vênias, tudo leva a crer que em curto espaço de tempo os dispositivos ora invecivados serão letra morta no ordenamento jurídico.” (fls. 04/10 das informações da requerida: destaques constantes do original).

Desse modo, não há óbice que impeça o legislador estadual de estabelecer normas transitórias para atender à situação peculiar e excepcional da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, cujo funcionamento depende, provisoriamente, da nomeação de advogados que não integram a carreira de Defensor Público, enquanto não houver membros estáveis na referida instituição.

Em outros termos, constata-se que o Estado de Santa Catarina exerceu regularmente a competência suplementar que lhe é deferida pelo artigo 24, § 2º, da Constituição, tendo em vista que não há disposição, no diploma complementar federal mencionado, que discipline essa questão específica e transitória.

Desse modo, não se vislumbra a ocorrência de incompatibilidade entre os dispositivos legais atacados e o Texto Constitucional.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido veiculado pela requerente, devendo ser declarada a constitucionalidade dos artigos 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Complementar nº 575, de 02 de agosto de 2012, do Estado de Santa Catarina.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 29 de outubro de 2014.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso

Altair Roberto de Lima
Secretário-Adjunto da Secretária-Geral
de Contencioso



CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS
Advogada da União