



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 35.921/2015-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.162/SC

Relator: Ministro **Marco Aurélio**
Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos
(ANADEP)
Interessados: Governador do Estado de Santa Catarina
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 54, §§ 1º E 2º, E 56 DA LEI COMPLEMENTAR 575/2012, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. DEFENSORIA PÚBLICA. INVESTIDURA DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR. NOMEAÇÃO DE PESSOAS ESTRANHAS À CARREIRA PARA OS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, SUBDEFENSOR PÚBLICO-GERAL E CORREGEDOR-GERAL. IMPRESCINDIBILIDADE DA MEDIDA ANTE A ATUAL INEXISTÊNCIA DE DEFENSORES PÚBLICOS ESTÁVEIS. CARÁTER TRANSITÓRIO E EXCEPCIONAL DAS REGRAS. INEXISTÊNCIA DE DISCIPLINA ESPECÍFICA EM NORMA GERAL EDITADA PELA UNIÃO (LC 80/1994). POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO, PARA ATENDER ÀS SUAS PECULIARIDADES.

1. Não viola a competência da União para dispor sobre normas gerais de organização das defensorias públicas disciplina transitória prevista em lei complementar estadual que excepciona regra de investidura em cargos da administração superior da instituição e possibilita seu provimento por pessoas estranhas à carreira, enquanto não houver membro estável que cumpra os requisitos previstos na legislação complementar nacional.

2. Parecer pela improcedência dos pedidos.

I RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigida contra os arts. 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Complementar 575, de 2 de agosto de 2012, do Estado de Santa Catarina, que cria e organiza a Defensoria Pública estadual e dá outras providências.

Este é o teor dos dispositivos:

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 ([...]) 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 (redação dada pela Lei Complementar 578, de 24 de setembro de 2012).

[...]

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.

Afirma a requerente possuir legitimidade para propositura da ação, por ser entidade de classe de âmbito nacional que congrega defensores públicos dos Estados e do Distrito Federal. No mérito, alega que os dispositivos extrapolaram competência legislativa suplementar estadual e usurparam competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de organização das defensorias públicas estaduais, conferida pelo art. 134, § 1º,¹ combinado com o art. 24, XIII e § 1º, da Constituição da República.² Aponta incompatibilidade do regramento estadual para nomeação e ocupação dos cargos de defensor público-geral, subdefensor público-geral e corregedor-geral com a disciplina prevista na Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994. Sob o aspecto material, sustenta violação à exigência constitucional de organização em carreira para as defensorias públicas estaduais e à autonomia constitucionalmente assegurada às instituições (CR, art. 134, § 2º).³

Em caráter subsidiário, requer que se dê interpretação conforme a Constituição aos arts. 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Comple-

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.”

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. [...]”

3 “Art. 134. [...] § 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.”

mentar 575/2012, de modo a afastar a possibilidade de serem indicadas pessoas estranhas à carreira de defensor público para ocupar cargos da administração superior da Defensoria Pública de Santa Catarina, durante o período de transição previsto na norma.

O relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (despacho na peça 22).

O Governador do Estado informou que os arts. 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Complementar 575/2012 veicularam regras de caráter transitório, compatíveis com normas gerais editadas pela União sobre a matéria. Afirmou que não pretenderam subordinar cargos da administração superior da Defensoria Pública catarinense ao Poder Executivo estadual, uma vez que lhes conferiram mandato fixo, sem possibilidade de exoneração *ad nutum* pela autoridade nomeante. Ressaltou que o objetivo das normas foi reger os cargos enquanto não houvesse defensores públicos aptos a ocupá-los, de acordo com os requisitos previstos na Lei Complementar 80/1994. A seu ver, permitir ocupação de cargos de direção da Defensoria Pública catarinense por defensores não estáveis afrontaria o art. 41, § 4º, da Constituição da República e prejudicaria o desempenho regular das atribuições constitucionais da instituição, tendo em vista a atual escassez de membros em atuação na atividade-fim (peça 27).

No mesmo sentido foram as informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (peça 30).

A requerente acostou cópia do Ato Administrativo 1.978, de 15 de setembro de 2014, por meio do qual o Governador do Estado de Santa Catarina reconduziu os ocupantes dos cargos de defensor público-geral, subdefensor público-geral e corregedor-geral (peças 34/35).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido (peça 37).

É o relatório.

II MÉRITO

Insurge-se a requerente contra os critérios transitórios previstos na Lei Complementar catarinense 575, de 2 de agosto de 2012, relativos à escolha de ocupantes dos cargos da administração superior da recém-criada Defensoria Pública do Estado, os quais seriam incompatíveis com normas gerais editadas pela União sobre a matéria. Alega que os arts. 54, §§ 1º e 2º, e 56 do diploma estadual transferiram ao chefe do Poder Executivo prerrogativa que seria exclusiva do Defensor Público-Geral, relativa à nomeação do subdefensor público-geral e do corregedor-geral, e possibilitaram ocupação dos cargos por pessoas estranhas à carreira de defensor público, em afronta aos arts. 99, *caput* e § 1º, e 104, *caput*, da Lei Complementar federal 80, de 12 de janeiro de 1994, na redação da Lei Complementar 132, de 7 de outubro de 2009, que 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 ([...]) anos, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de 2 ([...]) 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 tríplice formada pelo Conselho Superior, e nomeado pelo Defensor Público-Geral para mandato de 2 ([...]) anos, permitida 1 ([...]) recondução.

Pacificou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de ser inconstitucional, por ofensa aos arts. 24, XIII e 134, § 1º, da Constituição da República, lei complementar estadual que paute a escolha dos ocupantes dos cargos de defensor público-geral, subdefensor público-geral e corregedor-geral em critérios distintos dos previstos nos dispositivos acima transcritos.⁴ É que “os §§ 1º e 2º do artigo 134 da Constituição do Brasil veiculam regras atinentes à estruturação das defensorias públicas, que o legislador ordinário não pode ignorar”.⁵

4 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 2.903/PB. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 1º/12/2005, unânime. *Diário da Justiça eletrônico* 177, 19 set. 2008. *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 206, p. 134.

5 STF. Plenário. ADI 3.043/MG. Rel.: Min. EROS GRAU. 26/4/2006, un. *DJ* 27 out. 2006, p. 30. *RTJ* 200/708.

Para correta compreensão da controvérsia suscitada nesta ação direta, é essencial analisar o contexto no qual se editaram os dispositivos questionados.

No Estado de Santa Catarina, até a promulgação da Lei Complementar 575/2012, não havia órgão estatal destinado à orientação jurídica e à defesa judicial e extrajudicial dos economicamente necessitados, consoante o art. 134 da Constituição da República. O Poder Executivo utilizava-se de parceria com a seccional catarinense da Ordem dos Advogados do Brasil para transferir a advogados particulares a prestação do serviço de assistência judiciária. Não havia cargo de defensor público na estrutura administrativa estadual. Tal sistemática era disciplinada pela Constituição estadual e pela Lei Complementar 155, de 15 de abril de 1997, que dispunham:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Art. 104. A Defensoria Pública será exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, nos termos de lei complementar.

LEI COMPLEMENTAR 155/1997

Art. 1º. Fica instituída, pela presente Lei Complementar, na forma do art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina, a Defensoria Pública, que será exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Santa Catarina – OAB/SC.

§ 1º. A OAB/SC obriga-se a organizar, em todas as Comarcas do Estado, diretamente ou pelas Subseções, listas de advogados aptos à prestação dos serviços da Defensoria Pública e Assistência Judiciária Gratuita.

§ 2º. Cada subseção da OAB/SC organizará as listas a que se refere o parágrafo anterior, incluindo, mediante requerimento, os advogados que nela tenham sede principal de atividade. Na Comarca da Capital a confecção da lista caberá à Diretoria da OAB/SC.

§ 3º. As listas serão organizadas de acordo com a especialidade dos advogados, indicada no requerimento a que se refere o parágrafo anterior, podendo o advogado constar em mais de uma área de atuação profissional.

§ 4º. Somente poderão ser incluídos nas listas os advogados que assinarem termo de comprometimento e aceitação das condições estabelecidas na presente Lei Complementar, os quais serão designados pela autoridade judiciária competente.

§ 5º. Para efeito de designação de Assistente Judiciário ou Defensor Dativo dever-se-á manter, o quanto possível, sistema de rodízio entre os advogados inscritos e militantes em cada Comarca.

[...]

Art. 3º. Institui-se, nesta Lei, o regime de remuneração, pelo Estado de Santa Catarina, em favor dos advogados que, indicados em listas, na forma dos arts. 1º e seus parágrafos, e designados pela autoridade judiciária competente, promovam, no juízo cível, criminal e varas especializadas, a Defensoria Dativa e Assistência Judiciária às pessoas mencionadas no art. 2º.

Esse modelo foi – acertadamente – declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 4.270/SC. A Corte estabeleceu prazo de um ano para que o Estado de Santa Catarina criasse e estruturasse órgão estadual de defensoria pública. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

Art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Lei complementar estadual 155/1997. Convênio com a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) para

prestação de serviço de “defensoria pública dativa”. Inexistência, no Estado de Santa Catarina, de órgão estatal destinado à orientação jurídica e à defesa dos necessitados. Situação institucional que configura severo ataque à dignidade do ser humano. Violação do inc. LXXIV do art. 5º e do art. 134, *caput*, da redação originária da Constituição de 1988. Ações diretas julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade do art. 104 da constituição do Estado de Santa Catarina e da lei complementar estadual 155/1997 e admitir a continuidade dos serviços atualmente prestados pelo Estado de Santa Catarina mediante convênio com a OAB/SC pelo prazo máximo de 1 (um) ano da data do julgamento da presente ação, ao fim do qual deverá estar em funcionamento órgão estadual de defensoria pública estruturado de acordo com a Constituição de 1988 e em estrita observância à legislação complementar nacional (LC 80/1994).⁶

Em cumprimento à decisão, promulgou-se a Lei Complementar 575/2012, a qual criou a Defensoria Pública catarinense e dispôs sobre sua organização e funcionamento, com vistas a adequar a prestação do serviço de assistência jurídica e de representação de necessitados aos parâmetros da Constituição da República e da legislação infraconstitucional. Ao disciplinar o acesso aos cargos da administração superior da instituição, os arts. 9º, *caput*, 11, *caput*, e 13, *caput*, da lei complementar catarinense reproduziram os termos da norma geral editada pela União (Lei Complementar 80/1994, arts. 99, § 1º, e 104). Confira-se:

Art. 9º O Defensor Público-Geral será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, dentre membros estáveis da carreira e maiores de 35 ([...]) anos, escolhidos em lista

6 STF Plenário. ADI 4.270/SC. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA. 14/3/2012, maioria. *DJe* 188, 25 set. 2012.

tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, para mandato de 2 ([...]) anos, permitida 1 ([...]) recondução.

[...]

Art. 11. O Subdefensor Público-Geral será nomeado pelo Defensor Público-Geral dentre integrantes estáveis da carreira e maiores de 35 ([...]) anos e o substituirá em suas faltas, licenças, férias e impedimentos.

[...]

Art. 13. A Corregedoria-Geral é exercida pelo Corregedor-Geral, indicado dentre os integrantes estáveis da classe mais elevada da carreira em lista tríplice formada pelo Conselho Superior e nomeado pelo Defensor Público-Geral para mandato de 2 ([...]) anos, permitida 1 ([...]) recondução.

Contudo, as disposições finais e transitórias do diploma, impugnados nesta ação, suspenderam a incidência de tais regras enquanto não houvesse, nos quadros da Defensoria Pública catarinense, membros estáveis aptos a preencher os cargos da administração superior. Durante esse período, os arts. 54, §§ 1º e 2º, e 56 da Lei Complementar 575/2012 permitiram que a escolha fosse feita diretamente pelo Chefe do Poder Executivo e recaísse sobre pessoas não integrantes da carreira.

Os dispositivos questionados, de fato, destoam dos critérios eleitos pelos arts. 99, *caput* e § 1º, e 104 da Lei Complementar 80/1994. Não obstante, veiculam regras de caráter transitório, as quais disciplinam situação excepcional não prevista na norma geral. Não há, no diploma nacional, disposição alguma que regule a hipótese de inexistência de defensor público estável apto a ocupar os cargos de direção superior da de-

fensoria pública. Conforme visto, o requisito da estabilidade encontra-se expresso nos dispositivos supratranscritos da lei complementar nacional. A ausência de disciplina para a situação na norma geral viabiliza o exercício da competência legislativa suplementar pelo Estado-membro, para atender peculiaridade específica do contexto de Santa Catarina.

Conforme ressaltou a Advocacia-Geral da União, a incidência das regras transitórias da Lei Complementar catarinense 575/2012 revela-se necessária diante da absoluta impossibilidade fática enfrentada pelo Estado em dar cumprimento às normas gerais editadas pela União. A situação ficou bem retratada nas informações prestadas pelo Governador do Estado (folhas 2-3 da manifestação):

Antes que se pudesse cogitar [d]a existência de defensores públicos no Estado, ou mesmo [d]a aprovação inicial do trabalho destes pelo constitucional período que antecede a estabilidade, muita coisa tinha que ser feita: a elaboração de uma lei, obtenção de espaço físico, aquisição de toda espécie de material de trabalho, abertura de concursos públicos, realização das provas deste concurso, formação dos candidatos, locação dos candidatos, acompanhamento dos trabalhos dos recém-ingressados, entre outras coisas.

Ora, quem deveria fazer esse trabalho? Afinal, a Defensoria Pública é ou não é autônoma? Deveria o Estado de Santa Catarina praticar todos esses atos diretamente pelos órgãos de seu Poder Executivo?

O intuito dos artigos tão criticados pelo autor é justamente o cumprimento da Constituição: dar autonomia para a instituição. Por esse motivo, o Chefe do Poder Executivo – transitoriamente – nomeia pessoas sabatinadas e aprovadas pelo Poder Legislativo para mandatos de

dois anos, durante os quais não pode livremente substituí-los. Ou seja, independente[mente] do alegado nos autos, o único compromisso dos dirigentes é com a própria instituição.

Feito isso, a Defensoria Pública pode fazer diretamente todos os atos necessários, dentro de sua própria autonomia, limitando ao máximo a necessidade de interferência (auxílio, na verdade) do Poder Executivo.

[...]

O fato, portanto, é simples: antes de existirem os defensores e de eles adquirirem a estabilidade, mínimo que se deve obter para poderem comandar tão relevante instituição, conforme a própria Lei Complementar, surgiu a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, que precisou e precisa de estrutura provisória até que os seus integrantes cumpram o que a lei federal lhes exige.

Dessa maneira, ante a excepcionalidade da situação, não procede falar em afronta às normas da Lei Complementar 80/1994, ao menos enquanto não houver, na Defensoria Pública catarinense, membros aptos a ocupar os cargos de administração superior, os quais atendam às exigências contidas no estatuto nacional.

De resto, apesar de a possibilidade de indicação de pessoas estranhas à carreira de defensor público para ocupar cargos da administração superior do órgão consubstanciar, em certa medida, mitigação da sua autonomia, a sistemática prevista nos dispositivos questionados atente ao preceito da razoabilidade, no sentido de racionalidade. De fato, não parece recomendável admitir que o desempenho de atribuições de extrema relevância para instituição de estatura constitucional, relativas à direção do órgão e à fiscalização das atribuições e da conduta funcional

dos seus integrantes, recaia em membros recém-empossados na carreira, que poderiam não possuir experiência profissional nas atividades finalísticas constitucionalmente atribuídas à defensoria pública.

Poderia o legislador estadual, é verdade, optar por outra solução, a de prever a nomeação para os cargos de direção em foco de membros não estáveis, recém-admitidos, da Defensoria Pública catarinense. Nesse caso, igualmente cometeria ofensa ao subsistema da Lei Complementar (federal) 80/1994, porquanto esses membros não teriam estabilidade. Tanto em um quanto em outro caso, ocorreria violação do modelo federal, dada a excepcionalidade das circunstâncias. Para situações excepcionais, as soluções amiúde precisam ser também excepcionais. Os mecanismos legais de proteção da autonomia dos nomeados (aprovação da Assembleia Legislativa e mandato) resguardam em grau aceitável a autonomia da instituição – sempre considerando as circunstâncias. A escolha da lei atacada, nesse quadro, não é absurda nem viola o espírito da Constituição da República, razão pela qual não deve prosperar a postulação deste processo.

III CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pela improcedência dos pedidos.

Brasília (DF), 9 de março de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/AMO-Par.PGR/WS/1.969/2015