RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.183.850 BAHIA

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
RECTE.(S) : ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
RECDO.(A/S) : SANDRO DE OLIVEIRA REGIS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : JOAO OTAVIO DE OLIVEIRA MACEDO JUNIOR

DECISÃO: O recurso extraordinário a que se refere o presente agravo **foi interposto** pelo Estado da Bahia contra acórdão que, **confirmado** em sede de embargos de declaração pelo E. Tribunal de Justiça local, **está assim ementado:**

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. **DEFENSORIA PÚBLICA. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR ENVIADO PELO CHEFE DO EXECUTIVO. ALTERAÇÕES NO REGIME DA LICENÇA-PRÊMIO. VÍCIO DE INICIATIVA.** CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR DEPUTADOS ESTADUAIS. LEGITIMIDADE PASSIVA DO GOVERNADOR. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INSTITUIÇÃO AUTÔNOMA E DETENTORA DE INICIATIVA DE LEI. **EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 45. E N. 80.** COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO DEFENSOR GERAL PARA DEFLAGRAR PROCESSO LEGISLATIVO SOBRE ASPECTOS ESPECÍFICOS DA CARREIRA. PRECEDENTES DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.

1. Conforme jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ‘existe legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo’ (MS 24667 AgR).

2. Embora, de fato, não detenha o Governador competência para sustar o trâmite do processo legislativo, é indiscutível a necessidade de que figure como autoridade coatora no presente ‘writ’, pois, tendo

ARE 1183850 / BA

deflagrado o processo questionado, cabe a ele prestar as informações pertinentes.

3. O pedido de suspensão do trâmite de projeto de lei eivado de inconstitucionalidade formal, apresentado por Deputado Estadual, não encontra, em abstrato, qualquer óbice no ordenamento jurídico, revelando-se plenamente viável.

4. A edição da EC n. 80/2014, ao conferir iniciativa de lei à Defensoria Pública (art. 134, § 4º, c/c art. 96, II), de fato, criou uma aparente antinomia de normas, especialmente porque não foi o alterado expressamente o art. 61, § 1º, II, 'd', da CF, que atribui ao Presidente da República a iniciativa de projetos sobre organização do MPU e da DPU, bem como normas gerais sobre MPEs e DPEs, com aplicação simétrica nos estados.

5. Efetivamente, a solução mais adequada para o caso em análise é aquela aplicada ao Ministério Público. A interpretação dada pela doutrina e jurisprudência ao texto constitucional é no sentido de que há iniciativa concorrente entre o Procurador Geral de Justiça e o Governador do Estado para dispor sobre a organização geral do MPE (art. 61, § 1º, 'd'), enquanto que matérias relativas a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, a política remuneratória e os planos de carreira respectivos (art. 127, § 2º) são de iniciativa privativa do PGJ. A mesma sistemática se aplica à Defensoria Pública, por uma questão de simetria.

6. 'In casu', as novas regras a que se pretende submeter os Defensores Públicos, em resumo, alteram os requisitos, as formas de concessão, fruição e a indenização de licença prêmio.

7. Com efeito, o regramento não se limita a estabelecer uma norma de organização geral da instituição ou versa unicamente ao regime jurídico dos seus servidores. Evidentemente, está-se a tratar de questão vinculada a gestão de pessoal, a política remuneratória e aos planos de carreira da instituição, que, como visto, é reservada privativamente ao Defensor Público Geral.

8. Permitir que o Poder Executivo tenha ingerência sobre essas matérias indubitavelmente configura uma afronta à autonomia à

ARE 1183850 / BA

atribuída à Defensoria, indo de encontro ao texto expresso da Carta Magna da República.” (grifei)

A parte ora agravante, **ao deduzir** o apelo extremo em questão, **sustentou** que o Tribunal “a quo” **teria transgredido** preceitos **inscritos** na Constituição da República.

O Ministério Público Federal, **em pronunciamento** da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, **opinou** *contrariamente* aos pedidos deduzidos no recurso extraordinário, **em parecer** no qual **assentou** a seguinte conclusão:

“Recurso extraordinário com agravo. Defensoria Pública estadual. Licença prêmio. Iniciativa legislativa. A iniciativa de leis que disponham sobre os regimes remuneratório e funcional dos Defensores Públicos é privativa do Chefe da Instituição. Inteligência da decisão proferida pelo STF na ADI 5286/AP. Parecer pelo desprovimento do agravo, ante a falta de perspectiva de êxito do recurso extraordinário.”

Sendo esse o contexto, passo a examinar a postulação recursal em causa. **E, ao fazê-lo, observo** que **o Plenário** desta Suprema Corte, **ao julgar a ADI 5.286/AP**, Rel. Min. LUIZ FUX, **fixou** entendimento **que torna inacolhível** a pretensão deduzida pela parte ora recorrente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 86/2014 DO ESTADO DO AMAPÁ. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO QUANTO À IMPUGNAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS IMPUTADOS AO GOVERNADOR DO ESTADO. ATOS DE

ARE 1183850 / BA

EFEITOS CONCRETOS E DESPROVIDOS DE CARÁTER NORMATIVO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. LEI DE ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, XIII, DA CRFB/88. FIXAÇÃO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS-MEMBROS. NECESSÁRIA E OBRIGATÓRIA OBSERVÂNCIA, PELOS ESTADOS, DAS NORMAS GERAIS. IMPOSSIBILIDADE DE EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES FIXADOS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL. **AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL.** ART. 134, E PARÁGRAFOS, DA CRFB/88. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DA COMPETÊNCIA DE NOMEAR OCUPANTES DE CARGOS DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA A GOVERNADOR DO ESTADO. DESCUMPRIMENTO À LEI COMPLEMENTAR Nº 80/1994. ART. 24, § 1º, DA CRFB/88. **INICIATIVA DE LEI QUE FIXA OS SUBSÍDIOS DOS MEMBROS DA CARREIRA. DECORRÊNCIA DA AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL.** APLICAÇÃO DE SANÇÕES. COMPATIBILIDADE COM O QUE DISPOSTO PELA LEI FEDERAL DE NORMAS GERAIS. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República, após a Emenda Constitucional nº 45/2004.

2. A competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da CRFB/88, no sentido da fixação de normas gerais pela União, limita a competência suplementar dos Estados-membros, os quais devem obrigatoriamente atender àqueles preceitos gerais.

ARE 1183850 / BA

3. Consectariamente, as leis estaduais que, no exercício da competência legislativa concorrente, disponham sobre as Defensorias Públicas estaduais devem atender às disposições já constantes das definições de regras gerais fixadas pela LC nº 80/94.

4. A lei estadual que atribui competência ao Governador de Estado de nomear ocupantes de cargos administrativos na estrutura de Defensoria Pública Estadual (Subdefensor Público-Geral, Ouvidor-Geral, Corregedor-Geral, Defensor Público-Chefe etc) viola a autonomia administrativa da Defensoria Pública Estadual (art. 134 e parágrafos da CRFB/88), bem como as normas gerais estabelecidas pela União na Lei Complementar nº 80/1994 pelo exercício de competência legislativa concorrente (art. 24, XIII, e §§ 1º e 2º, da CRFB/88).

5. A autonomia financeira e orçamentária das Defensorias Públicas Estaduais e a expressa menção pelo art. 134, § 4º, ao art. 96, II, todos da CRFB/88, fundamentam constitucionalmente a iniciativa do Defensor-Público Geral dos Estados na proposição da lei que fixa os subsídios dos membros da carreira.

6. A ação direta de inconstitucionalidade apenas é admissível quando proposta contra lei ou ato normativo federal ou estadual, não sendo possível seu ajuizamento contra ato administrativo de efeito concreto e desprovido, portanto, de caráter normativo, generalidade e abstração, tal como o que nomeia individualmente defensores 'ad hoc'.

7. A Associação Nacional de Defensores Públicos é parte legítima a provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade (art. 103, IX, da CRFB/88). Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008.

8. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada parcialmente procedente." (grifei)

ARE 1183850 / BA

Importa destacar, ainda, *por extremamente relevante*, fragmentos do voto **proferido** pelo eminente Ministro EDSON FACHIN, por ocasião do mencionado julgamento:

“No mérito, a controvérsia cinge-se à constitucionalidade das interferências do Chefe do Poder Executivo na autonomia da Defensoria Pública Estadual nas dimensões funcional, administrativa e financeira, conforme posto na Lei Complementar 86/2014 do Estado do Amapá, que dispõe sobre a reorganização e reestruturação da Defensoria Pública do Estado do Amapá e da carreira de seus membros.

De plano, verifica-se que o problema se resolve a partir do condomínio de competências legislativas, assim como da análise de compatibilidade entre o artigo 134 do Texto Constitucional e o objeto impugnado.

.....
*Com referência aos subsídios e adicionais, **a questão se pauta na autonomia financeira da Defensoria Pública.** O § 4º do art. 134 da Constituição Federal estende ao órgão uma série de prerrogativas conferidas ao Poder Judiciário, **notadamente a iniciativa privativa acerca dos projetos de lei** que fixam o subsídio dos defensores públicos, conforme previsto no art. 96, II, ‘b’, ‘in fine’, da Carta Constitucional.*

A propósito, o art. 135 da CF/88 dispõe o seguinte: ‘Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º.’

Por sua vez, o art. 37, X, também da Constituição Federal, assim dispõe: ‘a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.’ (...).” (grifei)

ARE 1183850 / BA

Esse entendimento – é sempre importante destacar – **tem o beneplácito de expressivo magistério doutrinário** (FLÁVIO MARTINS, “Curso de Direito Constitucional”, p. 1.485/1.487, 3ª ed., 2019, Saraiva; BRUNO CLÁUDIO PENNA AMORIM PEREIRA, “Defensoria Pública e iniciativa legislativa: uma abordagem a partir da Constituição da República às Constituições Estaduais”, “in” Revista Fórum Administrativo – FA, p. 09/14, item n. 5, ano 16, n. 190, dez., 2016, Fórum, v.g.), **cabendo destacar**, em face de sua precisa abordagem, **a lição** de FRANKLYN ROGER ALVES SILVA e DIOGO ESTEVES (“Autonomia & Defensoria Pública – Aspectos Constitucionais, Históricos e Processuais”, coordenado por Bheron Rocha, Maurilio Casas Maia e Rafael Vinheiro Monteiro Barbosa, p. 129 e 137, item n. 4.5., 2018, JusPODIVM):

“Com o advento da Emenda Constitucional nº 80/2014, houve a inclusão do § 4º ao art. 134 da CRFB, prevendo ser aplicável à Defensoria Pública, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 da Constituição Federal.

A cláusula aberta ‘no que couber’, prevista na parte final do dispositivo constitucional, cria verdadeira margem de adaptabilidade, que permite a aplicação das normas originalmente projetadas para a magistratura, ao universo jurídico da Defensoria Pública.

Dentro desse novo paradigma normativo, o legislador constituinte reconheceu expressamente à Defensoria Pública sua iniciativa legislativa, sendo autorizada a apresentação ao Poder Legislativo de projetos de lei de interesse da categoria, nos termos do art. 96, II c/c art. 134, § 4º da CRFB.

Antes da reforma constitucional, a Defensoria Pública dependia da chefia do Poder Executivo para o encaminhamento de toda e qualquer proposta legislativa de interesse institucional. Esse quadro de subordinação velada mantinha a Defensoria Pública inserida no jogo político governamental, permitindo que o Chefe do Poder Executivo continuasse a utilizar sua iniciativa de lei como forma de pressionar o Defensor Público Geral, trocando o encaminhamento de

ARE 1183850 / BA

determinados projetos de lei de interesse institucional pelo compromisso de não atuação da Defensoria Pública em determinadas áreas sensíveis da administração pública.

Após a Emenda Constitucional nº 80/2014, o sistema constitucional passou assegurar plena autonomia à Defensoria Pública, desvinculando-a completamente dos Poderes do Estado. Com isso, o legislador constituinte garantiu à Defensoria Pública condições jurídicas para exercer plenamente sua polivalente função constitucional, restando blindada contra indesejáveis interferências externas.

.....
Por não versarem as matérias do art. 96, II da CRFB sobre a organização dos tribunais e, conseqüentemente, da própria Defensoria Pública, teríamos aqui, mais uma vez, um espaço de iniciativa legislativa exclusiva dos Defensores Públicos Gerais, tal como defendemos em relação à DPU.

Com a incidência da norma do art. 134, § 4º da CRFB será possível sua combinação com o art. 96, II da CRFB, alíneas 'a', 'b' e 'd' da Constituição Federal, de modo que o Defensor Público-Geral do Distrito Federal e os Defensores Públicos-Gerais dos Estados poderão realizar, por meio de lei a alteração do número de membros da carreira (alínea 'a'), mediante lei que discipline o número de cargos na estrutura da instituição e como reflexo da própria autonomia administrativa consagrada no art. 134, §§ 2º e 3º da CRFB.

Ademais, os respectivos chefes institucionais poderão propor diretamente ao Poder Legislativo respectivo a criação e a extinção de cargos a remuneração dos seus serviços auxiliares, bem como a fixação do subsídio de seus membros (alínea 'b'), bem como a alteração das atribuições previstas em lei (alínea 'd')." (grifei)

Vê-se, desse modo, que o apelo extremo deduzido nestes autos não se revela viável.

ARE 1183850 / BA

Sendo assim, em face das razões expostas, **e acolhendo**, ainda, os fundamentos do **parecer** da douta Procuradoria-Geral da República, **ao apreciar** o presente agravo, **nego provimento** ao recurso extraordinário, por achar-se este em confronto com acórdão proferido pelo Plenário desta Suprema Corte (**CPC**, art. 932, IV, “b”).

Não incide, neste caso, o que prescreve o art. 85, § 11, do **CPC**, **ante a inadmissibilidade** de condenação em verba honorária, **por tratar-se de processo de mandado de segurança** (**Súmula** 512/STF e **Lei** n° 12.016/2009, art. 25).

Publique-se.

Brasília, 18 de agosto de 2020.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator