

Supremo Tribunal Federal

Diário da Justiça de 11/05/2007

02/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.569-0 PERNAMBUCO

RELATOR : **MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**
REQUERENTE(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADVOGADO(A/S) : ITAPUÃ PRESTES DE MESSIAS
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
PERNAMBUCO
ADVOGADO(A/S) : ROBERTA MARIA RANGEL E OUTRO

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 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 est (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.

A C Ó R D Ã O

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Sr. Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da alínea "c" do inciso IV do artigo 2º da Lei nº 12.775, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 02 de abril de 2007.

SEPÚLVEDA PERTENCE - RELATOR

Supremo Tribunal Federal

02/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.569-0 PERNAMBUCO

RELATOR : **MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**
REQUERENTE(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADVOGADO(A/S) : ITAPUÃ PRESTES DE MESSIAS
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
PERNAMBUCO
ADVOGADO(A/S) : ROBERTA MARIA RANGEL E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - O Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB - propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, do artigo 2º, inciso IV, alínea c, da L. est. 12.755, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, do seguinte teor:

"Art. 2º. Integram a estrutura administrativa da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH:
(...)
IV - Entidades e órgãos vinculados:
(...)
c) Defensoria Pública."

Alega-se, para tanto, que a vinculação questionada da Defensoria Pública à Secretaria desconsidera a autonomia funcional e administrativa reconhecida às Defensorias Públicas Estaduais pelo § 2º do art. 134 da Constituição Federal, na redação ditada pela EC 45/04.

Assimila o proponente, a fim de reforçar a sua tese, as instituições da Defensoria Pública à Ministério Público.

Apliquei ao caso o art. 12 da L. 9868/99 (f. 29).

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

Em suas informações, a Assembléia Legislativa pernambucana suscita a necessidade de lei complementar para a aplicação do disposto na norma constitucional invocada, tendo em vista o seu § 1º (antigo parágrafo único do art. 134 da Constituição Federal).

Já o Governador do Estado ressalta as disparidades das competências, atribuições e prerrogativas do Ministério Público e da Defensoria Pública, para concluir (f. 58):

"Em vista da ausência de previsão Constitucional que autorize a Defensoria a propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos, que se dá por lei, a criação de novas vagas na carreira dependerá do Poder Executivo, que através do Governador do Estado encaminhará projeto de lei nesse sentido, a corroborar que, a despeito da autonomia deferida pelo Constituinte derivado, a instituição permanece no corpo do Poder Executivo."

Observa, então, que a norma impugnada é mera reprodução da LC est. 20/98, que - de acordo com a LC 80/94⁽¹⁾ e com a redação original do art. 134 da Constituição - transformou a Assistência Judiciária Estadual existente em Pernambuco na Defensoria Pública, "diretamente vinculada a Secretaria de Justiça" (art. 2º).

Cita, ainda, o julgamento da ADIn 575/PI (25.3.99, **Pertence**, DJ 25.6.99), para realçar a inserção da Defensoria Pública Estadual na estrutura administrativa do Poder Executivo.

Por fim, alega - f. 60:

"De fato, a Defensoria pública não perde o status de independência conferido pela Constituição"

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

Federal, por integrar a estrutura organizacional do Poder Executivo, vinculada a uma Secretaria de Estado, na atualidade dotada de autonomia funcional e administrativa, com autorização constitucional para elaboração, na fase pré-legislativa, de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes.

Tanto é assim que pessoas jurídicas, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial estão, também, vinculadas à Secretaria de que se trata, a exemplo do Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Pernambuco - IPEN, que vem a ser uma autarquia, e da Fundação da Criança e do Adolescente - FUNDAC, também com personalidade pública, sem que tal ligação leve as entidades à perda da autonomia funcional.

A vinculação da Defensoria e das entidades de direito público acima relacionadas, atribuída pela norma local, ao contrário do que pensa o Partido Requerente, não assujeita a controle hierárquico esses entes, tampouco a Defensoria Pública, em relação à Secretaria vinculada, mas, tão-só a um controle finalístico, atenuado, normalmente de legalidade, com o objetivo de preservar as finalidades institucionais".

No mesmo sentido, a manifestação do Advogado-Geral da União (f. 64/66).

O Procurador-Geral da República opina pela procedência do pedido, em parecer que recebeu a seguinte ementa (f. 70):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, INCISO IV, ALÍNEA 'C', DA LEI Nº 12.755, DE 22 DE MARÇO DE 2005, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. VINCULAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL À SECRETARIA DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 134, § 2º, CF. NORMA AUTO-APLICÁVEL E DE EFICÁCIA IMEDIATA. AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DESRESPEITADA PELA NORMA ESTADUAL. ARTIGO 3º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 80/94. GARANTIA DE INDEPENDÊNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA ENQUANTO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA, BEM COMO DE SEUS MEMBROS, ENQUANTO

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

AGENTES POLÍTICOS DO ESTADO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO."

É o relatório, do qual se distribuirão cópias aos Senhores Ministros.

¹ Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994: organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve norma gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.

Supremo Tribunal Federal

02/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.569-0 PERNAMBUCO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):

I

Antes da Emenda Constitucional 45, de 8 de dezembro de 2004, o Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade na qual se questionou artigo da Lei Complementar 7/90, do Estado de Mato Grosso, que afirmou a autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública naquele Estado (ADIn 494, 15.12.97).

Aduziu o relator, em. Ministro **Marco Aurélio**, que o silêncio da Constituição Federal sobre a autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública não acarretaria a inconstitucionalidade da lei estadual que a estabelecesse, no que foi acompanhado pelo Ministro **Nelson Jobim** em voto vista proferido na sessão de 29.3.06.

Após, o julgamento foi suspenso devido ao pedido de vista do Ministro **Gilmar Mendes** (Informativo-STF 97 e 421).

Ainda antes da alteração constitucional procedida pela EC 45/04, foi julgado inconstitucional, por unanimidade, dispositivo da Constituição do Estado do Piauí, que determinava que lei complementar estadual estabelecesse autonomia administrativa e funcional da Defensoria Pública daquela unidade da Federação (ADIn 575/PI, 25.3.99, **Pertence**, DJ 25.6.99).

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

Considerou-se, para tanto - além do silêncio constitucional -, que tal reconhecimento resultaria em violação do disposto no art. 61, § 1º, II, d e e, da Constituição Federal, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das normas gerais de organização da Defensoria Pública, decorrente do exercício das atribuições a ele conferidas nos incisos II e XXV do art. 84 da Lei Fundamental.

Mas tais precedentes, como visto, tiveram o julgamento iniciado antes da edição da EC 45/04, onde foi expressamente reconhecida a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, além da iniciativa para propositura de seus orçamentos (§ 2º do art. 134).

Certo, a EC 45/04 não conferiu à Defensoria Pública a iniciativa legislativa para criação de cargos, outorgada ao Ministério Público: neste ponto, segue a Defensoria Pública vinculada ao Poder Executivo estadual (Constituição, art. 61, § 1º).

Cessa, aí, contudo, a vinculação.

No caso, ao contrário - reconhece-o o Governador -, a vinculação da Defensoria Pública à Secretaria de Justiça submete a primeira à tutela do Secretário de Estado, que sobre ela deterá poder de **controle de legalidade**.

Ora, esse controle de legalidade é incompatível com o vigente **status** constitucional da Defensoria Pública, em particular, com a autonomia administrativa que a EC 45/04 lhe outorgou.

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

Correto, no ponto, o parecer do il. Procurador-Geral Antônio Fernando de Souza, ao aduzir - f. 72:

"...ao contrário do alegado pelos requeridos, a norma inscrita no supratranscrito artigo 134, § 2º, da Constituição Federal é auto-aplicável e de eficácia imediata, haja vista sr a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos.

12. De fato, o papel da Defensoria Pública como instrumento de afirmação da dignidade humana, através da garantia do acesso ao Poder Judiciário, é relevante e fundamental à construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, daí porque possui eficácia imediata a norma que assegura a autonomia da Instituição.

13. Isso significa que a vinculação da Defensoria Pública a qualquer outra estrutura do Estado se revela inconstitucional, na medida em que impede o pleno exercício de suas funções institucionais, dentre as quais se inclui a possibilidade de, com vistas a garantir os direitos dos cidadãos, agir com liberdade contra o próprio Poder Público."

II

Resta, ainda, a observação do Governador do Estado em suas informações, no sentido de que o dispositivo ora impugnado apenas repete orientação prévia fixada por diploma normativo hierarquicamente superior, a saber, o art. 2º da LC est. 20/98, **verbis:**

"Art. 2º. A Defensoria Pública, **diretamente vinculada à Secretaria de Justiça**, e órgão institucional essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, compreendendo a orientação, postulação e defesa dos seus direitos e interesses em todos os graus de jurisdição."

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

Não tendo essa norma sido objeto de impugnação, esta ação direta de inconstitucionalidade seria - de acordo com o raciocínio do Chefe do Poder Executivo pernambucano - desprovida de utilidade, pois, ainda que declarada a inconstitucionalidade da L. 12755/05, remanesceria a vinculação da Defensoria Pública à Secretaria de Justiça por força da LC 20/98.

Ocorre que, desde há muito, assentou o Tribunal que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se resolve na mera revogação da primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta.

O mesmo raciocínio é aplicado quando, exercitado o Poder Constituinte derivado, a lei ordinária prévia se torna incompatível com o texto constitucional modificado, não servindo a ADIn para alteração do padrão constitucional: **v.g.** ADIn 2971, **Celso**, DJ 18.5.04; ADIn 1717-MC, **Sydney**, DJ 25.2.00; ADIn 2197, **Corrêa**, DJ 2.4.04; ADIn 2531-AgR, **Velloso**, DJ 12.9.03; ADIn 1691, **Moreira**, DJ 4.4.03; ADIn 1143, **Ilmar**, DJ 6.9.01; ADIn 799, **Gilmar**, DJ 17.9.02, ADIn 2055, **Moreira**, DJ 9.5.03.

Pouco importa cuidar-se de lei complementar - é norma infraconstitucional, cuja vigência é atingida de imediato pela edição da emenda constitucional.

Assim, quando da sanção da L. 12755/05 - objeto desta ação direta -, o art. 2º da LC 20/98 já não mais produzia efeitos.

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

III

De tudo, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da alínea c do inciso IV do art. 2º da L. 12755/2005, do Estado de Pernambuco: é o meu voto.

Supremo Tribunal Federal

02/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.569-0 PERNAMBUCO

À revisão de apertes dos Senhores Ministros Sepúlveda Pertence (Relator), Gilmar Mendes (Presidente) e Carlos Britto.

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, tenho uma dúvida, que dirijo ao Ministro Relator: Vossa Excelência se fundamentou na circunstância de que o controle finalístico daria um caráter não de vinculação, mas de subordinação.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - A tutela, como sustenta o Governador nas informações, assimila a posição da Defensoria Pública, com relação ao Secretário, às autarquias, onde o Secretário, indiscutivelmente, tem, segundo os princípios, um poder de tutela, pelo menos de legalidade.

A SENHORA. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É de legalidade, sim.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Vossa Excelência averba, também, a não recepção do dispositivo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Aí, da outra.

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Agora, declaro no dispositivo que a declaração de inconstitucionalidade não restabelece as normas anteriores.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Digo com relação a essa, porque as outras entidades chamadas aqui são entidades ou órgãos vinculados, para afastar, exatamente, a idéia de subordinação.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Salvo engano meu, eu não falei em subordinação, mas em vinculação.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu é que estou dizendo, exatamente, porque é o texto expresso.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Tutela e vinculação são sinônimas, e não subordinação.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR) - Tutela e vinculação, e não subordinação: não entra na linha hierárquica.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim. Estou dizendo que, num organograma do poder público em geral, tem-se vinculação ou subordinação. Aqui, não se cogitou de subordinação, então a autonomia estaria resguardada apenas porque é expressa a norma, é órgão vinculado. Como a Constituição dotou de autonomia e esta se refere, inclusive, à ausência de tutela, à impossibilidade de tutela

Supremo Tribunal Federal

ADI 3.569 / PE

para efeitos de controle de legalidade ou do que for, é que Vossa Excelência está declarando a inconstitucionalidade.

Quanto à questão de que a vinculação, por si só, não acarretaria a quebra da autonomia, porém o que foi dito na ação em relação à tutela, só com essa ressalva, acompanho o Relator.

Supremo Tribunal Federal

TRIBUNAL PLENO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.569-0 PERNAMBUCO

RELATOR : **MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**
REQUERENTE(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADVOGADO(A/S) : ITAPUÃ PRESTES DE MESSIAS
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
PERNAMBUCO
ADVOGADO(A/S) : ROBERTA MARIA RANGEL E OUTRO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da alínea "c" do inciso IV do artigo 2º da Lei nº 12.775, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Licenciada a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 02.04.2007.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Licenciada a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente).

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu
Secretário