

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.603 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO - ANAUNI
ADV.(A/S)	: ANTONIO TORREAO BRAZ FILHO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS FEDERAIS - ANADEF
ADV.(A/S)	: CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E OUTRO(A/S)

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia diz respeito à compatibilidade ou não com a Constituição de 1988 de norma que prevê a representação judicial e extrajudicial da Defensoria Pública da União (DPU) pelo Defensor Público-Geral.

O cerne da irresignação reside nas alegações de usurpação da competência reservada à Advocacia-Geral da União (AGU) para a função.

1. Preliminar

O Supremo já assentou em outras oportunidades a legitimidade da Associação Nacional dos Advogados da União (Anauni) para provocar a instauração de processo de controle concentrado com o objetivo de dirimir questão controvertida análoga a esta (ADI 2.713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 7.3.2003, e ADI 3.620, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 29.10.2020).

A entidade tem abrangência nacional e congrega advogados da União, categoria profissional homogênea.

Além disso, a repercussão da norma questionada na esfera de interesses e de atuação da AGU é evidente. Segundo a requerente, a incumbência prevista foi atribuída pela Constituição Federal aos advogados públicos integrantes da AGU, categoria por si representada.

Estão preenchidos, portanto, os requisitos da representatividade nacional e da pertinência temática.

Rejeito a preliminar e passo ao mérito.

2. Mérito

O Título IV da Constituição Federal tratou de delinear as balizas para a conformação do arranjo institucional no cenário político-jurídico brasileiro. Ao elencar, no Capítulo IV, as funções essenciais à justiça, referiu-se ao Ministério Público, à Advocacia – pública e privada – e à Defensoria Pública. Essa última consta como responsável por conferir a máxima efetividade à garantia fundamental do acesso à Justiça, na medida em que incumbida da orientação jurídica e da defesa dos necessitados.

Eis o teor do art. 134 da Carta de 1988, na redação original e naquela dada pela Emenda de n. 80/2014:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV. **(Redação original)**

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, 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, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 80/2014)

As Emendas Constitucionais n. 45/2004, 73/2013 e 80/2014 reforçaram as prerrogativas da Defensoria Pública, assegurando-lhe a autonomia funcional e administrativa, a iniciativa de sua proposta orçamentária e os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Observem o teor dos §§ 1º a 4º do referido dispositivo após as alterações promovidas:

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. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da

União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013)

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

A Emenda de n. 80/2014 estende ao órgão, no que couber, as previsões contidas nos arts. 93 e 96, II, da Carta da República, relativamente aos princípios a serem observados pelo Estatuto da Magistratura (CF, art. 134, § 4º).

Como se vê, o § 1º do art. 134 da Constituição – parágrafo único, no texto original – reserva a lei complementar a organização da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal, bem como a definição de normas gerais para sua organização nos Estados.

No exercício dessa competência, o ente central editou a Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, que, **ao estipular as normas de organização da Defensoria Pública da União (DPU)**, estabelece, no inciso II do art. 8º, que o Defensor Público-Geral deve representar o órgão judicial e extrajudicialmente.

A norma em questão foi impugnada por meio desta ação direta de inconstitucionalidade, na qual invocadas como parâmetro de controle as competências constitucionais reservadas aos advogados públicos (CF, arts. 131 e 132).

A advocacia pública também foi alçada à estatura constitucional no Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça – do Título IV – Da Organização dos Poderes.

No plano federal, ela é exercida pela Advocacia-Geral da União (AGU), que, além de prestar serviços de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, representa o ente central em juízo ou fora dele, como previsto no *caput* do art. 131 da Constituição Federal:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

O comando legal a autorizar que o chefe da DPU a represente inclusive em demandas judiciais está longe de configurar, por si só, afronta ao Texto Constitucional, pois não remete à suposta intenção do órgão de colocar-se como pessoa jurídica de direito público cindida da União.

A representação judicial ou extrajudicial da Defensoria Pública busca assegurar ao órgão autonomia e independência **em face dos demais Poderes**. Em outras palavras, visa a garantir o exercício das prerrogativas enquanto função essencial à Justiça, próprias da instituição ou dos defensores públicos individualmente considerados.

O Supremo examinou a questão da capacidade ou personalidade judiciária de órgãos de ente da Federação no julgamento da ADI 1.557 (Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 18.6.2004). Na ocasião, o Tribunal Pleno reconheceu a possibilidade de certos órgãos atuarem em juízo em nome próprio para a defesa de sua autonomia e independência em relação aos demais Poderes. O acórdão então prolatado foi assim resumido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 9, DE 12.12.96. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. CRIAÇÃO DE PROCURADORIA-GERAL PARA CONSULTORIA, ASSESSORAMENTO JURÍDICO E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA. PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE OFENSA AO ART. 132 DA CF.

1. Reconhecimento da legitimidade ativa da Associação autora devido ao tratamento constitucional específico conferido às atividades desempenhadas pelos Procuradores de Estado e do Distrito Federal. Precedentes: ADI 159, Rel. Min. Octavio Gallotti e ADI 809, Rel. Min. Marco Aurélio.

2. A estruturação da Procuradoria do Poder Legislativo distrital está, inegavelmente, na esfera de competência privativa da Câmara Legislativa do DF. Inconsistência da alegação de vício formal por usurpação de iniciativa do Governador.

3. A Procuradoria Geral do Distrito Federal é a responsável pelo desempenho da atividade jurídica consultiva e contenciosa exercida na defesa dos interesses da pessoa jurídica de direito público Distrito Federal.

4. Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes: ADI 175, DJ 08.10.93 e ADI 825, DJ 01.02.93. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(Grifei)

ADI 5603 / DF

Ora, a legitimidade da atuação do Defensor Público-Geral considerada a tutela da autonomia e independência da DPU evidentemente alcança o resguardo das prerrogativas, competências e funcionamento do órgão e de seus membros.

Essas atividades podem ocorrer em situações, casos, demandas e feitos de natureza jurídica contenciosa e consultiva, o que compreende aqueles de caráter extrajudicial.

Ao apreciar a ADI 825 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 27.6.2019), o Plenário, remetendo ao quanto decidido na já citada ADI 1.557, consignou que “o Poder Legislativo, no exercício de sua autonomia administrativa, organize seu próprio serviço de consultoria e assessoramento jurídico e seja por ele representado em juízo nos casos em que os órgãos de direção das casas legislativas têm capacidade judiciária para defesa de suas prerrogativas institucionais”.

Assentou, ainda, que nas demais causas não relacionadas à defesa das prerrogativas institucionais, quem possui capacidade para estar em juízo é o respectivo ente, representado pelo quadro de procuradores do Estado. Confirmaram, no ponto, trecho da parte dispositiva do voto do Relator:

Ante o exposto, conheço parcialmente da presente ação direta e, nessa parte, julgo-a procedente em parte, para [...] (b) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 115 do mesmo diploma normativo, **de modo a excluir do plexo de competências e de representação judicial pela Procuradoria da Assembleia Legislativa as causas não relacionadas à defesa das prerrogativas institucionais da respectiva casa;** e (c) [...].

(Grifei)

ADI 5603 / DF

No mesmo sentido, ao examinar a ADI 6.433, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, o Colegiado admitiu a instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídico dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais. A tese firmada foi a seguinte:

É constitucional a instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídicos dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais, admitindo-se a representação judicial extraordinária exclusivamente nos casos em que os referidos entes despersonalizados necessitem praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência face aos demais Poderes, desde que a atividade desempenhada pelos referidos órgãos, funções e carreiras especiais remanesça devidamente apartada da atividade-fim do Poder Estadual a que se encontram vinculados.

Para tanto, impôs-se a separação entre essa função e a atividade-fim do Poder ao qual vinculada. Confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional n. 44 à Constituição do Estado do Paraná. Arts. 124-A e 243-B da Constituição do referido Estado. 3. Criação de Procuradoria em Assembleia Legislativa. Não há óbice à existência de procuradoria especial na Assembleia Legislativa. Interpretação conforme à Constituição. A atuação da referida procuradoria há de se limitar aos casos em que o Poder Legislativo atua em na defesa de sua autonomia, de suas prerrogativas e de sua independência. 4. Conversão dos cargos de Assessor Jurídico em Consultor Jurídico. Mera alteração da

denominação do cargo. Constitucionalidade. 5. Carreira específica encarregada da representação judicial extraordinária do Poder Judiciário estadual. Interpretação conforme à Constituição. Necessária observância de normas de procedimento destinadas a garantir a efetiva obediência ao regramento constitucional da advocacia pública (Constituição, arts. 37 e 131 a 133). 6. É constitucional a instituição de órgãos, funções ou carreiras especiais voltadas à consultoria e assessoramento jurídicos dos Poderes Judiciário e Legislativo estaduais, admitindo-se a representação judicial extraordinária exclusivamente nos casos em que os referidos entes despersonalizados necessitem praticar em juízo, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia, prerrogativas e independência face aos demais Poderes, desde que a atividade desempenhada pelos referidos órgãos, funções e carreiras especiais remanesça devidamente apartada da atividade-fim do Poder Estadual a que se encontram vinculados. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(ADI 6.433, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 25.5.2023 — grifei)

Com base nesse mesmo raciocínio, a Corte recentemente proclamou constitucional a criação de órgão de assessoramento e consultoria jurídica vinculado ao Tribunal de Contas, permitida a representação judicial apenas nos casos em que discutidas as prerrogativas institucionais ou a autonomia do órgão. O acórdão recebeu esta ementa:

Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Órgão de assessoramento jurídico e representação judicial vinculado a Tribunal de Contas Estadual. 1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da Emenda Constitucional nº 51/2021 da Constituição do Estado

do Paraná, que estabelece a realização do assessoramento jurídico e a representação judicial do Tribunal de Contas Estadual por meio de servidores designados por sua Presidência, inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil. 3. Ausência de constitucionalidade formal. Apesar de a proposta de emenda constitucional ter origem em iniciativa parlamentar, comprovou-se, de forma inequívoca, que foi deflagrada a pedido do Tribunal de Contas, que não detém legitimidade para dar início a essa espécie de processo legislativo no âmbito do Paraná. Impossibilidade de tratamento direto da matéria por meio de lei ordinária ou complementar, considerando as normas constitucionais estaduais que preveem as competências da Procuradoria Geral do Estado. Elementos de distinção que justificam, em concreto, o afastamento dos precedentes deste STF que determinam a aplicação das regras de iniciativa privativa às propostas de emendas às constituições estaduais. 4. **O Supremo Tribunal Federal já assentou a possibilidade de criação de órgãos para consultoria interna e representação judicial estritamente nos casos em que discutidas em juízo a autonomia ou as prerrogativas de instituição estatal autônoma.** Emenda constitucional que não prevê essa limitação para atuação perante o Poder Judiciário, do que decorre a necessidade de atribuir interpretação conforme a Constituição para reduzir o campo de aplicação da norma. 5. Inconstitucionalidade da prerrogativa da Presidência de simples designação de servidores de outras áreas da Corte de Contas para realizar funções de consultoria ou representação judicial, não atribuídas por lei aos respectivos cargos. Caracterização de transposição vedada pela regra constitucional do concurso público (CF/1988, art. 37, II). Necessidade de criação ou transformação, por meio de lei, de cargos no âmbito do TCE/PR, com a posterior realização de concurso público para provimento, para exercer com exclusividade a atribuição criada pela Emenda à Constituição estadual. 6. Modulação temporal dos efeitos da decisão, para: (i)

ADI 5603 / DF

preservar a validade da norma impugnada por 18 (dezoito) meses, a contar da publicação da ata de julgamento de mérito; e (ii) manter hígidos os atos praticados pelos servidores designados na forma da Emenda Constitucional nº 51/2021 da Constituição do Estado do Paraná nesse mesmo período. 7. Pedido julgado parcialmente procedente, com a fixação das seguintes teses de julgamento: “1. É constitucional a criação de órgão para assessoramento e consultoria jurídica de Tribunal de Contas, podendo, todavia, realizar a representação judicial da Corte exclusivamente nos casos em que discutidas prerrogativas institucionais ou a autonomia do TCE. 2. É inconstitucional, por violação ao art. 37, II, da CF/1988, o aproveitamento de servidores titulares de cargos públicos diversos, por designação, para atuarem como advogados do Tribunal de Contas”.

(ADI 7.177, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 22.8.2024 – grifei)

Assim, tenho que o critério de legitimidade da atuação do Defensor Público-Geral diz respeito ao conteúdo e finalidade de sua intervenção – as causas, situações, demandas e feitos relacionados à proteção da autonomia, independência e prerrogativas da instituição por si chefiada.

A reforçar essa ótica, reporto-me à conclusão do Tribunal na SL 866 AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 2.10.2019), em que reconhecida a personalidade judiciária da Defensoria Pública para atuar em nome próprio com vistas à proteção de suas prerrogativas e funções institucionais, hipótese em que dispensada a representação pela Advocacia-Geral da União. Observem a síntese do julgado:

Agravos regimentais na suspensão de liminar. Decisão que suspendeu a implantação de núcleo da Defensoria Pública na Subseção Judiciária de Cachoeiro de Itapemirim/ES, com

lotação de pelo menos um defensor público federal. Agravo parcialmente provido, tão somente para afastar a aplicação da multa imposta. **1. A Defensoria Pública tem a garantia de estar em juízo para defesa de suas prerrogativas e funções institucionais, não se mostrando necessário, nessa hipótese, que sua representação judicial fique a cargo da Advocacia-Geral da União.** 2. A imposição de multa diária pode gerar maior prejuízo à coletividade, afetando sensivelmente a economia pública. 3. A lotação de Defensor Público em determinada unidade faz parte da estruturação administrativa do órgão, não cabendo ao Poder Judiciário interferir em suas questões internas. 4. Houve nítida interferência na atribuição exclusiva da DPU para proceder à lotação de seus defensores, em violação do comando do art. 134, §1º, da Constituição Federal. 5. Agravo regimental parcialmente provido, tão somente para afastar a aplicação da multa cominada.

(Grifei)

Desse modo, a defesa das prerrogativas da Defensoria Pública da União a cargo do Defensor Público-Geral poderá ser realizada não só em face dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como também de órgãos de envergadura constitucional e dotados de independência, a exemplo do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Esclareça-se uma vez mais: compete ao Defensor Público-Geral a representação judicial da Defensoria Pública da União em nome próprio nos casos em que esgrime pela autonomia, independência, competências e prerrogativas do órgão.

3. Dispositivo

Do exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, para conferir

ADI 5603 / DF

interpretação conforme à Constituição ao art. 8º, II, da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, de maneira a assentar que a competência do Defensor Público-Geral para representar judicial e extrajudicialmente a Defensoria Pública da União se limita à defesa da autonomia, prerrogativas e funções institucionais.

É como voto.