

A ADI N. 5.296/DF E A AUTONOMIA FINANCEIRA DA DEFENSORIA PÚBLICA

THE ADI N. 5.296/DF AND THE FINANCIAL AUTONOMY OF THE PUBLIC DEFENDER

*Géssika de Fátima Ribeiro Feitosa**

*Gustavo Tavares Cavalcanti Liberato***

RESUMO

O presente artigo visa à compreensão da ADI n. 5.296/DF, que questiona a constitucionalidade da EC n. 74/2013, a qual, por sua vez, concedeu autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública da União. Nesse intuito, são analisadas a origem e a tramitação da proposta que se converteu na EC n. 74/2013 no Congresso Nacional. Além disso, serão examinadas as teses de inconstitucionalidade da ADI n. 5.296/DF de natureza cautelar e de mérito. Por fim, são estudados os argumentos contrários à declaração de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013, especialmente a relevância da autonomia da Defensoria Pública para a garantia dos direitos fundamentais. A metodologia utilizada baseia-se em estudo descritivo-analítico por meio de pesquisa documental do tipo bibliográfica e jurisprudencial. A abordagem dos resultados é pura e qualitativa. Realiza-se, ainda, pesquisa descritiva e exploratória, com o objetivo de esclarecer e de aprimorar as ideias acerca do tema proposto.

Palavras-chave: ADI n. 5.296/DF; Defensoria pública; Autonomia administrativa e financeira; Direitos fundamentais.

ABSTRACT

This article presents the ADI n. 5.296/DF, which questions the constitutionality of EC n. 74/2013, as it has granted administrative and financial autonomy to the Union Public Defender. To that end, it analyzes the origin and processing of the proposal that became the EC n. 74/2013 in the Brazilian National Congress. Also, it will examine the unconstitutionality of the theses disposed in the ADI n. 5.296/DF. Finally, the arguments

* Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Advogada. gessikaribeiro-adv05@gmail.com.

** Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Professor. gustavoliberato@unifor.br.

against the declaration of unconstitutionality of EC n. 74/2013, especially the importance of the autonomy of the Public Defender for the guarantee of fundamental rights are studied. The methodology used is based on a descriptive-analytical study through documentary research of the bibliographical and jurisprudential type. The approach to results is pure and qualitative. A descriptive and exploratory research is also carried out, in order to clarify and improve the ideas about the proposed theme.

Keywords: ADI n. 5.296/DF; Public defender; Administrative and financial autonomy; Fundamental rights.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, promulgada após o período da redemocratização, traz um rol não exaustivo e extenso de direitos fundamentais que visam, de forma imediata ou mediata, proteger e promover a Dignidade da Pessoa Humana. Para assegurar a efetividade das normas jusfundamentais, a Lei Maior brasileira trouxe garantias fundamentais que já eram conhecidas, bem como criou novos institutos, como a Defensoria Pública.

O texto original da Constituição Federal previu a Defensoria Pública como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado com a função de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes. Essa previsão constitucional, contudo, sofreu críticas, especialmente por não ter atribuído independência à Defensoria Pública, o que poderia colocar em xeque a efetividade de sua atuação. Iniciou-se, portanto, a reivindicação dos defensores públicos pela concessão de autonomia a esse órgão.

Em 2004, foi promulgada a EC n. 45, que, dentre outras alterações, atribuiu autonomia funcional, administrativa e financeira às Defensorias Públicas estaduais. Essa alteração, porém, foi criticada por não ter estendido a independência às esferas federal e distrital do órgão, o que gerou desigualdade de tratamento entre os membros do mesmo órgão. Além disso, em 2009, a LC n. 132 alterou a LC n. 80/94, a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, para incluir como funções institucionais a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos fundamentais. Esse fato instigou a busca dos membros da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal pelo reconhecimento constitucional da autonomia devida a esses órgãos.

Em 2013, foi promulgada a EC n. 74, que estendeu a autonomia administrativa e financeira das Defensorias Públicas Estaduais às esferas federal e distrital do órgão. Assim, todas as ramificações da Defensoria Pública têm independência em relação ao Poder Executivo dos respectivos entes federados, inclusive sob o ponto de vista financeiro.

A previsão constitucional de independência da Defensoria Pública da União não tem sido observada pelo Poder Executivo Federal, que ainda interfere na

proposta orçamentária do órgão para alterar os valores fixados pela instituição. Em 2015, a então Presidente da República, Dilma Rousseff, ajuizou a ADI n. 5.296/DF para questionar a constitucionalidade da EC n. 74/2013 e, por consequência, a validade da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública Federal por vício de iniciativa, que viola a separação dos poderes, bem como o risco de prejuízo irreparável ao orçamento da União pela concessão de vantagens aos membros da instituição.

O tema tem relevância social e jurídica pela importância da atuação da Defensoria Pública para a promoção da igualdade material da justiça social e para a garantia da efetividade dos direitos fundamentais. Outrossim, o estudo da ADI n. 5.296/DF é relevante para a compreensão das teses de inconstitucionalidade e da forma pela qual o Supremo Tribunal Federal poderá proferir a decisão final.

Nesse sentido, busca-se desenvolver o presente artigo científico no intuito de expor o processo de origem e tramitação da EC n. 74/2013, as teses de inconstitucionalidade que fundamentam a ADI n. 5.296/DF e os argumentos contrários à declaração de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013 e da invalidade da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública da União.

A metodologia aqui empregada é o estudo descritivo e analítico por meio de pesquisa documental (do tipo bibliográfica) com a utilização de obras de autores, como Daniel Sarmiento, Ingo Sarlet e Ricardo Lobo Torres, além do uso de informações em sítios oficiais, como o do Supremo Tribunal Federal.

A ORIGEM DA EC N. 74/2013

A Constituição Federal de 1988 criou a Defensoria Pública com o intuito de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados e, assim, efetivar o amplo acesso à justiça. O artigo 134 da Lei Maior afirma, ainda, que esse órgão é permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e com ramificações na União, nos Estados e no Distrito Federal.

A norma constitucional sobre a Defensoria Pública, a despeito de ter sido bem recebida pelos juristas, sofreu críticas por não ter previsto a sua autonomia. Isso porque, na prestação de assistência jurídica, os defensores públicos podem defender direitos em face de particulares e do Estado, bem como a vinculação da Defensoria Pública à Administração Pública poderia ser empecilho para a efetividade de sua atuação. Assim, passou-se a defender a independência do órgão como forma de preservar a idoneidade no cumprimento dos objetivos institucionais, conforme afirma Amélia Soares da Rocha:¹

¹ ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria pública fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 97-98.

Sem independência, a defesa do pobre é meramente formal e, o mais grave, legitimadora da condição de desigualdade, que ainda é conveniente a muitos espaços de poder, *posto que a verdadeira defesa, como há muito advertia Nabuco, tem reflexos nos alicerces de nossa pátria, e a alteração dessa realidade não interessa a todos*. A questão é muito simples e objetiva: a igualdade, na prática, causa muito incômodo e só poderá ser alcançada se a instituição tiver real independência e força no enfrentamento dos clássicos obstáculos ao acesso à Justiça. Por outro lado, é preciso ter instrumentos – e a *Ouvidoria Externa é um deles* – para que a autonomia não seja deturpada e utilizada equivocadamente. (grifos no original)

Em 2004, foi promulgada a EC n. 45/2004, que acrescentou o § 2º ao artigo 134 para atribuir autonomia administrativa, financeira e orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais. Assim, esses órgãos passaram a ser independentes do respectivo Poder Executivo. Essa alteração do texto constitucional foi considerada um importante passo para a consolidação da Defensoria Pública como instituição democrática.

A EC n. 45/2004 foi objeto de debates jurídicos no sentido de se questionar a possibilidade de ser reconhecida a independência das esferas federal e distrital da Defensoria Pública. O Supremo Tribunal Federal decidiu que a autonomia conferida às Defensorias Públicas Estaduais não poderia ser estendida às demais ramificações do órgão pela ausência de previsão constitucional expressa. Isso gerou críticas à EC n. 45/2004 por não ter atribuído independência à Defensoria Pública da União e à do Distrito Federal, o que gerou tratamento desigual entre os membros da mesma instituição. Sobre a disparidade gerada pela EC n. 45/2004, asseveram Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva:²

No entanto, realizando a análise sistemática da Carta Magna, se revelava incompreensível a exclusão operada pelo constituinte reformador, não havendo qualquer razão jurídica que fundamentasse a quebra da isonomia institucional entre os diversos ramos da Defensoria Pública. Afinal, o único fator que separa as diversas ramificações estruturais da Defensoria Pública é a distribuição constitucional de atribuições, não havendo qualquer elemento distintivo adicional.

Na tentativa de retificar o desequilíbrio entre as ramificações da Defensoria Pública, em 2005, o ex-senador José Jorge (DEM-PE) apresentou a PEC n. 358/2005 que, dentre outras alterações, pretendia conferir autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública da União e à do Distrito Federal. A PEC n. 358/2005 foi votada e aprovada em dois turnos pelo Senado Federal, porém aguarda votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados desde 2007.

² ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 36.

Em 2011, a senadora Vanessa Grazziotin (PC do B-AM) apresentou a PEC n. 82 que visa a acrescentar §3º ao artigo 134 do texto constitucional para estender a autonomia administrativa e financeira das Defensorias Públicas Estaduais às esferas federal e distrital do órgão. A senadora justificou a proposta pelo número insuficiente de defensores públicos para atender o grande número de indivíduos que buscam os serviços do órgão, o que põe em xeque sua efetividade. Nesse sentido, afirma a senadora Vanessa Grazziotin (PC do B-AM):³

A Defensoria Pública da União (DPU) é instituição fundamental para a implementação e a prática da cidadania, possibilitando o acesso à justiça para parcela considerável da população brasileira. Estima-se como potenciais usuários da DPU algo em torno de 134 milhões de brasileiros.

Atualmente, a DPU conta com 480 (quatrocentos e oitenta) defensores públicos federais, tendo como responsabilidade a atuação com os Tribunais Superiores, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União.

No ano de 2010, apesar do pequeno número de defensores, a DPU realizou mais de um milhão de atendimentos; no entanto, esse trabalho é fruto da abnegação dos defensores, pois faltam a eles melhores condições para ajudarem às camadas menos favorecidas da sociedade a terem acesso ao Judiciário.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, o relator, o senador Inácio Arruda (PC do B-CE) opinou pela constitucionalidade formal e material da PEC n. 82/2011 e pela aprovação da proposta em razão da necessidade de retificar a disparidade de tratamento entre as esferas da Defensoria Pública em razão da importância do órgão no âmbito federal na defesa de direitos em face de órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal acompanhou o voto do relator, o senador Inácio Arruda (PC do B-CE), e, por unanimidade, aprovou o relatório, que foi utilizado como parecer do órgão favorável à aprovação da PEC n. 82/2011.

A PEC n. 82/2011 foi aprovada em primeiro turno, no dia 8 de agosto de 2012, com 61 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção. Em segundo turno, no mesmo dia, a proposta foi aprovada por 65 votos a favor e nenhuma abstenção nem voto contra.

Na Câmara dos Deputados, a PEC n. 82/2011 foi transformada em PEC n. 207/2012. Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, o relator, o deputado federal Luiz Couto (PT-PB) reconheceu a constitucionalidade formal e material da PEC n. 207/2012 e ressaltou a sua relevância por corrigir o tratamento desigual entre as esferas da Defensoria Pública e preservar, assim, o princípio institucional da unidade.

³ *Proposta de Emenda à Constituição de 2011*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/95199.pdf>>. Acesso em: 24/04/2016.

O relator, o deputado federal Luiz Couto (PT-PB), ainda, ressaltou que a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública da União deve ser reconhecida em observância às recomendações de organismos internacionais, como Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo a independência do órgão imprescindível para a efetividade da prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes e, ainda, a promoção do amplo acesso à justiça e da justiça social.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados aprovou, por unanimidade, o relatório apresentado pelo deputado federal Luiz Couto (PT/PB) e o envio da PEC n. 207/2012 para discussão e votação pelo Plenário dessa Casa Legislativa.

A pedido de senadores foi criada uma Comissão Especial para debater e apresentar parecer sobre a PEC n. 207/2012. Foi realizada audiência pública na Câmara dos Deputados com a participação de autoridades e de membros da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal, como o Defensor Público-Geral Federal, o Defensor Público-Geral do Distrito Federal e um representante do Ministério da Justiça, na qual foi debatida a importância da autonomia da Defensoria Pública para a efetividade no exercício das suas funções institucionais.

O relator da Comissão Especial, o deputado federal Mauro Benevides (PMDB-CE), apresentou parecer no qual opinou pela aprovação da PEC n. 207/2012, pois o reconhecimento constitucional da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal seria importante para a consolidação da instituição diante de outras funções essenciais à Justiça. Nesse sentido, argumentou o deputado federal Mauro Benevides (PMDB-CE):⁴

Nesse ponto, é de se dizer que, a par de existirem atualmente 480 defensores públicos federais, há no país 7.970 advogados públicos federais para defender a União, 1.698 membros do Ministério Público da União, 3.574 Juízes do Trabalho e 1.775 Juízes Federais, o que revela a urgente necessidade de se estruturar, efetivamente, a Defensoria Pública da União. A autonomia que se pretende conferir ao órgão (DPU) por meio da presente proposta é o primeiro passo na busca do equilíbrio institucional no âmbito das funções essenciais à Justiça.

⁴ Câmara Dos Deputados – Comissão Especial – destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 207-A de 2012, Do Senado Federal, que “altera o art. 134 da Constituição Federal” (garante às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária). PEC 207/2012 – Defensorias Públicas da União e DF – Proposta de Emenda à Constituição n. 207, de 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1088397&filename=Tramitacao-PEC+207/2012>. Acesso em: 25/04/2016.

A PEC n. 207/2012 foi discutida e votada em primeiro turno no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 3 de julho 2013 com aprovação por 408 votos a favor, 3 votos contra e 1 abstenção. Em segundo turno, realizado no dia 16 de julho de 2013, a PEC n. 207/2012 foi aprovada com 388 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção.

A PEC n. 207/2012 foi convertida em EC n. 74/2013 e foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no dia 7 de agosto de 2013. Ela acrescentou o § 3º ao artigo 134, que estendeu à Defensoria Pública da União e a do Distrito Federal a autonomia funcional, administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária já conferidas às Defensorias Públicas Estaduais. A EC n. 74/2013 retificou inconstitucionalidade gerada pela EC n. 45/2004, de modo a preservar a unidade da instituição, além de reforçar a importância do órgão para a garantia dos direitos fundamentais.

A ADI N. 5.296/DF E AS TESES DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EC N. 74/2013

A EC n. 74/2013 foi elogiada pelos juristas por corrigir a desigualdade de tratamento entre as esferas da Defensoria Pública em observância ao princípio institucional da unidade. Outrossim, a Defensoria Pública como um todo passa a ser encarada como órgão independente em relação ao Poder Executivo, o que é importante para sua consolidação como instituição democrática essencial à função jurisdicional do Estado.

A norma constitucional que confere autonomia administrativa e orçamentária à Defensoria Pública da União não tem sido respeitada pelo Poder Executivo Federal. A Presidente da República, Dilma Rousseff, alterou a proposta orçamentária do órgão referente ao ano de 2015 e reduziu 95% das despesas, especialmente em relação ao pessoal, sob o argumento da necessidade de corte de gastos em razão da crise econômico-financeira do País.

A Defensoria Pública da União impetrou Mandado de Segurança n. 33.193 no Supremo Tribunal Federal sob o argumento de que a Presidente da República violou a autonomia administrativa e financeira da instituição e pleiteou a incorporação da proposta orçamentária sem as alterações feitas pelo Poder Executivo para exame pelo Congresso Nacional.

A ministra relatora, Rosa Weber, em decisão liminar, determinou a manutenção da proposta orçamentária original apresentada pela Defensoria Pública da União, pois não houve inobservância dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias apta a autorizar a intervenção do Poder Executivo. Outrossim, somente o Congresso Nacional tem a atribuição de analisar as propostas orçamentárias

de órgãos autônomos e de buscar o equilíbrio orçamentário. Nesse sentido, afirmou a ministra Rosa Weber:⁵

De mais a mais, ênfase que eventual comando para nova consolidação das propostas, por parte da autoridade coatora, não poderia redundar em inversão na equação, desta feita com ofensa à autonomia orçamentária e financeira do Poder Executivo. Tampouco este há de ser compelido a reduzir suas expectativas de despesa para acomodar as pretensões de gastos deduzidas pelos demais Poderes e órgãos autônomos, inclusive a Defensoria Pública da União.

O quadro de desencontro das receitas estimadas com as previsões globais de despesas, exacerbado, ou quiçá provocado, pela ausência de tempestiva aprovação da lei de diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária anual de 2015, desautoriza atuação do Poder Executivo na adequação das propostas dos demais Poderes e órgãos autônomos. O equilíbrio orçamentário e o compromisso com a geração de resultados primários positivos há de ser objeto de debate no âmbito do Poder Legislativo, ao qual incumbirá, *v.g.*, deliberar acerca da anulação das despesas que, em juízo de valoração política, sejam havidas por menos relevantes, em cotejo com as demais, e/ou pela necessidade de reestimativa de receitas, se verificado erro ou omissão de ordem técnica ou legal (art. 12, § 1º, da LC n. 101/2000). MS n. 33.193/DF, Relator: Ministra Rosa Weber, Data de julgamento: 30/10/2014, Data de publicação: 04/11/2014:

Em 2015, a Presidente da República, por meio do Advogado Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, ajuizou a ADI n. 5.296/DF no intuito de que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade da EC n. 73/14, que confere autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública da União e, como medida cautelar, requer a suspensão dos efeitos dessa emenda. A Presidente da República apresenta duas teses de inconstitucionalidade da EC n. 73/14, quais sejam o vício de iniciativa e a o impacto financeiro-orçamentário, que serão estudadas com mais vagar a seguir.

A EC n. 74/2013 é resultado da conversão da PEC n. 207/2012 de autoria da senadora Vanessa Grazziotin (PC do B-AM) conforme artigo 60, I da Constituição Federal. A despeito disso, a Presidente da República afirma que houve vício de iniciativa, pois, ao conferir autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública da União, a EC n. 73/2014 violou o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea c,

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 33.193/DF – Distrito Federal*. Relator: Ministra Rosa Weber. Data de julgamento: 30/10/2014. Data de publicação: 04/11/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25307151/medida-cautelar-em-mandado-de-seguranca-ms-33193-df-stf>>. Acesso em: 02/05/2016.

da Lei Maior, que afirma que as leis que tratam do regime jurídico dos servidores públicos federais são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Federal.

A Presidente da República fundamenta a tese do vício de iniciativa da EC n. 74/2013 a partir da interpretação conjunta do artigo 60, inciso I com o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea *c* da Constituição Federal. Desse modo, a cláusula de reserva de iniciativa prepondera sobre o rol de legitimados para apresentar proposta de emenda à Constituição, conforme argumenta a Presidente da República:⁶

Logo, embora a Constituição Federal tenha assegurado às Casas Legislativas a iniciativa para propor emenda constitucional, tal prerrogativa – no caso de disposições relativas a regime jurídico de servidores públicos – restou expressamente condicionada à proposição emanada da Presidente da República, determinação não observada no caso da edição da Emenda Constitucional n. 74/2013.

Segundo a Presidente da República, a Proposta de Emenda à Constituição que se converteu na EC n. 74/2013, de autoria parlamentar, interferiu de forma indevida no regime jurídico dos membros da Defensoria Pública Federal, pois a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo é restrição ao limite formal ao Poder de Reforma.

A tese do vício de iniciativa da EC n. 74/2013 é ratificada com a apresentação de decisões do Supremo Tribunal Federal sobre emendas de iniciativa parlamentar que atribuem autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública. Nesses processos, a Suprema Corte brasileira afirma que a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo prevista na Lei Maior se aplica às emendas às constituições estaduais e, se inobservada, gera inconstitucionalidade formal dessas espécies normativas. Nesse sentido, a Presidente da República apresenta a ementa da ADI n. 3.295/AM conforme a seguir transcrita:⁷

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 288 da Constituição do Estado do Amazonas, introduzido pela EC n. 40/2002. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Aposentadoria. Proventos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de 12%, por mandato eletivo, aos servidores que o tenham exercido. Emenda parlamentar

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.296/DF – Distrito Federal*. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4752359>>. Acesso em: 02/05/2016.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.295/AM – Distrito Federal*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Data de julgamento: 30/06/2011. Data de publicação: 05/08/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2240409>>. Acesso em: 05/05/2016.

aditiva. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Caso de proposta de emenda à Constituição. Irrelevância. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas *a e c*, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que, oriunda de emenda parlamentar, disponha sobre concessão de acréscimo de vantagem pecuniária a proventos de servidores públicos que hajam exercido mandato eletivo. (ADI n. 3.295/AM. Relator: Ministro Cezar Peluso, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Data de julgamento: 30/06/2011, Data de publicação: 05/08/2011).

A Presidente da República afirma que a emenda constitucional sobre a autonomia da Defensoria Pública da União só poderia ter sido proposta por ela por alterar o regime jurídico dos membros desse órgão, que são servidores públicos federais. A iniciativa parlamentar, pois, é vício que gera a inconstitucionalidade formal da EC n. 74/2013, conforme afirma a Chefe do Poder Executivo Federal:⁸

Diante desse contexto, vê-se que a ausência de participação do Órgão da República legitimado constitucionalmente para atuar no processo legislativo constitui vício formal a macular a validade do ato normativo editado. No caso concreto, observa-se que a deflagração do processo legislativo que deu origem à Emenda Constitucional n. 74/2013 não observou a determinação constitucional prevista no referido dispositivo, tendo em vista que seu surgimento decorreu de iniciativa parlamentar consolidada na Proposta de Emenda à Constituição n. 207/2012.

O vício de iniciativa da EC n. 74/2013, segundo a Presidente da República, ainda, violou a cláusula pétrea da separação dos poderes, pois o Poder Legislativo usurpou a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo sobre o regime jurídico dos defensores públicos federais. Sobre a inter-relação entre a cláusula de reserva de iniciativa e a separação dos poderes, ensina Alexandre de Moraes:⁹

(...) a iniciativa das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.296/DF – Distrito Federal*. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincide=4752359>>. Acesso em: 02/05/2016.

⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 529.

domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local.

Argumenta-se que a cláusula de reserva de iniciativa faz parte do núcleo essencial da separação dos poderes e que a inobservância da atribuição privativa do Poder Executivo para editar leis sobre o regime jurídico dos defensores públicos federais constituiu violação ao conteúdo mínimo daquela cláusula pétrea. Sobre o núcleo essencial da separação dos poderes, afirma Canotilho:¹⁰

O entendimento dos direitos sociais, econômicos e culturais como direitos originários implica, como já foi salientado, uma mudança na função dos direitos fundamentais e põe com acuidade o problema da sua efectivação. Não obstante se falar aqui da efectivação dentro de uma “reserva do possível”, para significar a dependência dos direitos económicos, sociais e culturais não se reduz a um simples ‘apelo’ ao legislador. Existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações económicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para a efectivação desses direitos (cf. artigos 2º, 9º/d, 80º, 81º).

Para reforçar a tese de que o vício de iniciativa viola o núcleo essencial da cláusula pétrea da separação dos poderes, a Presidente da República apresenta a ementa do julgamento da ADI n. 637/MA¹¹ a seguir transcrita:

1. Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo do “aproveitamento” e “acesso” de que cogitam as normas impugnadas (§§ 1º e 2º do art. 7º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/90). 2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal – entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis –, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. 3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas. (ADI n. 637/MA,

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011, p. 478.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 637/MA – Distrito Federal*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Data do julgamento: 25/08/2004. Data de publicação: 01/10/2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767611/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-637-ma>>. Acesso em: 05/05/2016.

Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Data de julgamento: 25/08/2004, Data de publicação: 01/10/2004).

O vício de iniciativa e a violação ao núcleo essencial da separação dos poderes são teses adotadas para fundamentar o pedido principal de declaração de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013 e, por consequência, da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública da União.

Na ADI n. 5.296/DF, a Presidente da República pleiteia medida cautelar de suspensão dos efeitos da EC n. 74/2013. Assim, a Defensoria Pública da União deixaria de ter autonomia administrativa e financeira e voltariam a ser subordinados ao Poder Executivo Federal.

Para fundamentar o pedido cautelar, a Presidente da República argumenta que o *fumus boni juris* está presente em razão das várias decisões do Supremo Tribunal Federal que declaram inconstitucionais emendas de autoria parlamentar que tem como objeto o regime jurídico dos servidores públicos por vício de iniciativa e mácula ao princípio da separação dos poderes.

O *periculum in mora*, por sua vez, é demonstrado por meio da segunda tese de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013, qual seja o impacto financeiro-orçamentário dessa norma. Isso porque a atribuição de autonomia à Defensoria Pública da União permitiu atuação mais independente, inclusive sob o ponto de vista financeiro. Valdecir Fernandes Pascoal¹² afirma que os Poderes do Estado e os órgãos autônomos tem a prerrogativa de apresentar suas propostas orçamentárias parciais observados os limites estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que se aplica a todas as esferas da Defensoria Pública a partir da EC n. 74/2013.

Sobre a forma de composição das propostas orçamentárias parciais dos Poderes do Estado e dos órgãos autônomos, o que inclui a Defensoria Pública como um todo, ensina James Giacomoni:¹³

Sendo una, a proposta e a lei orçamentária compreendem, também, a programação dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. Em face da independência e da autonomia desses Poderes, o Poder Executivo não poderia exigir dos mesmos a observância de regras e limitações. Por outro lado, tais órgãos não poderiam exorbitar ao elaborar as respectivas propostas orçamentárias. A Constituição disciplina adequadamente a questão estabelecendo que as propostas parciais dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público serão elaboradas dentro dos limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias.

¹² PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 35.

¹³ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 247.

A Presidente da República destaca que a EC n. 74/2013 permitiu que a Defensoria Pública Federal editasse normas que criassem vantagens de natureza remuneratória aos seus membros, o que poderia gerar consequências irreparáveis ao orçamento da União. Sobre o impacto financeiro-orçamentário da EC n. 74/2013, argumenta a Presidente da República:¹⁴

O periculum in mora expressa-se, portanto, na iminente lesão ao erário: a vantagem, uma vez concedida, muito dificilmente poderá ser desfeita e o expressivo montante de recursos que serão despendidos pela União será de difícil recuperação aos cofres públicos. (grifo no original)

Como exemplo, foi mencionada a Resolução n. 100 do Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU) que concedeu auxílio-moradia aos defensores públicos federais que não tinham imóvel funcional na cidade em que estavam lotados ou em que residiam. A Resolução n. 100/2014 foi revogada pela Resolução n. 120/2016 do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, que afirmou que a regulamentação do auxílio moradia dos defensores públicos federais seria feita pela Lei n. 13.242/2015, a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o ano de 2016, que prevê outros benefícios, como diárias e passagens aéreas.

A Defensoria Pública da União, no exercício da sua autonomia administrativa e financeira, apresentou o Projeto de Lei n. 7.924/2014 que trata do reajuste dos vencimentos dos seus membros de modo semelhante ao dos membros da magistratura federal. O PL n. 7.924/2014 prevê, ainda, que a alteração do valor dos vencimentos do Defensor Público-Geral Federal será feita por meio de lei de sua iniciativa e de acordo com a proposta orçamentária da instituição.

O PL n. 7.924/2014 foi aprovado com alterações pela Câmara dos Deputados. No Senado Federal, aguarda votação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do parecer do relator, o senador Romero Jucá (PMDB-RR) favorável à constitucionalidade e à aprovação da PL n. 7.924/2014.

O Governo Federal criticou a proposta de aumento dos vencimentos dos defensores públicos federais, pois comprometeria o ajuste fiscal e geraria efeitos negativos no orçamento da União. É importante mencionar que a ADI n. 5.296/DF foi proposta poucos dias depois da aprovação da PL n. 7.924/2014 na Câmara dos Deputados, o que induz a ideia de que foi o estopim para o pedido da declaração de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.296/DF – Distrito Federal*. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvizualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincide nte=4752359>>. Acesso em: 02/05/2016.

OS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS ÀS TESES DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EC N. 74/2013

A ADI n. 5.296/DF tem sido objeto de trabalhos científicos e de debates jurídicos em razão da relevância da Defensoria Pública na promoção da justiça social e na garantia dos direitos fundamentais. A partir da análise da fundamentação jurídica apresentada pela Presidente da República, os juristas expõem argumentos favoráveis e contrários às teses de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013.

O posicionamento favorável à ADI n. 5.296/DF ratifica as teses da inconstitucionalidade da EC n. 74/2013, quais sejam o vício de iniciativa e o impacto financeiro-orçamentário. Segundo esse entendimento, a proposta de emenda à Constituição que se converteu na EC n. 74/2013, por ter autoria parlamentar e por interferir no regime jurídico dos defensores públicos federais, violou a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e maculou a separação dos poderes. Além disso, a concessão de autonomia administrativa e financeira autoriza a concessão de vantagens indevidas que podem comprometer o orçamento da União.

O Estado do Espírito Santo, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, requereu ingresso na ADI n. 5.296/DF como *amicus curiae* para ratificar as teses da inconstitucionalidade da EC n. 74/2013 e comprovar que a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo restringe rol de legitimados para propor emendas de modo que somente o Presidente da República pode ter a iniciativa quando o objeto for o regime jurídico dos servidores públicos federais. Nesse sentido, afirma o Procurador Geral do Estado do Espírito Santo no pedido de ingresso:¹⁵

Nesse quadrante, tem-se que a norma trazida à análise desse Excelso Tribunal não se atentou para a competência constitucional reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre matéria atinente a servidores públicos e, sendo assim, revela-se norma com vício de inconstitucionalidade orgânica.

Veja-se que, no presente caso, a Emenda Constitucional em debate versa sobre a autonomia funcional, financeira e iniciativa de lei a ser concedida às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, ou seja, trata de administração de órgãos vinculados ao Executivo e a respeito do regime jurídico de servidores públicos, que, sob qualquer interpretação, em seu sentido lato, alcança os defensores públicos.

Há, por outro lado, posicionamento contrário à ADI n. 5.296/DF que defende a constitucionalidade da EC n. 74/2013 e a validade da independência da

¹⁵ Procuradoria-Geral do ES apoia Planalto contra autonomia da Defensoria da União. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-09/procuradoria-geral-es-apoia-presidencia-autonomia-dpu>>. Acesso em: 15/05/2016.

Defensoria Pública Federal. Para esse entendimento, não há vício de iniciativa e a concessão de vantagens aos membros da instituição corresponde ao exercício legítimo da autonomia administrativa e financeira, que não gera impactos negativos ao orçamento da União.

Os defensores da constitucionalidade da EC n. 74/2013, ainda, ressaltam a relevância da Defensoria Pública na sociedade e afirmam que o reconhecimento da autonomia administrativa e financeira é importante para a efetiva consolidação da instituição como função essencial à jurisdição e independentemente do Poder Executivo. Ao criticar as teses de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013, afirma o Presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef), Dinarte da Páscoa Freitas:¹⁶

Vê-se, portanto, que não há qualquer periculum in mora ou fumus boni iuris em favor do que alega a mandatária da União, pelo contrário todos os argumentos somente evidenciam o discriminem perpetuado pelo Executivo Federal à Defensoria Pública Federal, que sempre foi relegada aos fundos do executivo, amargurando desde a falta de material mínimo de trabalho, à falta de pessoal, a exemplo da inexistência de quadro de apoio, mesmo após 20 (vinte) anos de instalação da DPU, que continua mantida em caráter precário.

Na doutrina, destaca-se a contribuição de Daniel Sarmento na defesa da constitucionalidade da EC n. 74/2013. O jurista brasileiro fez um parecer intitulado “Autonomia da DPU e Limites ao Poder de Reforma da Constituição” no qual apresenta argumentos contrários às teses da inconstitucionalidade apresentadas na ADI n. 5.296/DF. Segundo Daniel Sarmento (2016), a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo não se aplica às emendas constitucionais e, por isso, é válida a proposta de emenda de autoria parlamentar sobre o regime jurídico dos defensores públicos federais.

Daniel Sarmento, ainda, critica a tentativa do Poder Executivo Federal de afastar a autonomia da Defensoria Pública da União por meio da ADI n. 5.296/DF. Nesse sentido, afirma:¹⁷

(...) a adoção da tese advogada na ADI 5.296 geraria um problema constitucional e social insolúvel: a subordinação da DPU ao governo tem ensejado a insuficiência da sua atuação em favor dos direitos dos hipossuficientes, mas o problema só poderia ser corrigido com a concordância

¹⁶ *Petição de pedido de ingresso da Anadef na ADI n. 5.296/DF como amicus curiae*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/4/art20150415-02.pdf>>. Acesso em: 22/04/2016.

¹⁷ SARMENTO, Daniel. *Autonomia da DPU e limites ao poder de reforma da Constituição*. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-daniel-sarmento-autonomia.pdf>>. Acesso em: 02/05/2016.

de quem o causou – o próprio Poder Executivo, através da sua Chefe. Adotada a tese, só uma ruptura com a ordem vigente, com novo exercício do poder constituinte originário, poderia superar a recalcitrância do Poder Executivo em promover uma mudança essencial à garantia dos direitos fundamentais dos pobres.

Outros argumentos são utilizados para rechaçar as teses da inconstitucionalidade da EC n. 74/2013. Assim, examinar-se-á a forma como conciliar a reserva do possível e o mínimo existencial em relação à atuação do Estado na promoção dos direitos fundamentais, bem como a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão final do STF na ADI n. 5.296/DF.

RESERVA DO POSSÍVEL VERSUS MÍNIMO EXISTENCIAL

O surgimento dos direitos fundamentais está estreitamente relacionado com a limitação do poder do Estado no sentido de balizar a conduta do Estado para a tutela dos indivíduos. Assim, afirma-se que todos os direitos fundamentais têm eficácia vertical, pois vinculam o Poder Público. Essa oponibilidade, contudo, se diferencia de acordo com as espécies de normas jusfundamentais.

Os direitos fundamentais são tradicionalmente classificados em direitos de defesa e direitos sociais a depender da conduta exigida do Estado. Os direitos de defesa reclamam uma abstenção do Estado para não intervir nas relações econômicas e sociais dos indivíduos. Os direitos sociais exigem uma atuação do Poder Público no sentido de promover a igualdade material e a justiça social.

Os direitos de defesa e os direitos sociais induzem o dispêndio de recursos financeiros e materiais pelo Estado para sua concretização. Gustavo Amaral¹⁸ afirma que todas as normas jusfundamentais geram gastos do Poder Público mesmo aquelas que exigem uma conduta omissiva, pois há a mobilização de recursos para sua implementação.

A ideia de que todos os direitos fundamentais demandam custos ao Estado, porém, não significa que haja equivalência na mobilização de recursos para a concretização de todas as normas jusfundamentais. A partir dessa premissa, Ricardo Lobo Torres¹⁹ critica a tese da indivisibilidade dos direitos fundamentais, pois a efetivação dos direitos prestacionais é condicionada à intermediação do poder legislativo, bem como ao exame das condições socioeconômicas do Estado, o que não é exigido para a implementação dos direitos de defesa.

¹⁸ AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

¹⁹ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

É importante ressaltar que os direitos sociais podem exigir uma prestação ou uma abstenção do Estado, esta última correspondente à posição jurídico-subjetiva do titular do direito, bem como à prerrogativa de acionar o Poder Judiciário para a proteção contra intervenções abusivas do Estado e dos particulares no exercício do direito. Os direitos sociais sob o aspecto prestacional exigem uma maior mobilização de recursos para sua implementação, conforme asseveraram Ingo Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo:²⁰

Justamente pelo fato dos direitos sociais na sua condição (não exclusiva!) de direitos a prestações terem por objeto prestações estatais vinculadas diretamente à destinação, distribuição (e redistribuição), bem como à criação de bens materiais, aponta-se, com propriedade, para a sua dimensão economicamente relevante. Já os direitos de defesa, por serem, na sua condição de direitos subjetivos, em primeira linha, dirigidos a uma conduta omissiva, são geralmente considerados destituídos dessa dimensão econômica, na medida em que o bem jurídico que protegem (vida, intimidade, liberdades, etc.) pode ser assegurado – como direito subjetivo exigível em Juízo – independentemente das circunstâncias econômicas, ou, pelo menos, sem a alocação direta, por força de decisão judicial, de recursos econômicos.

A relação estreita entre direitos sociais prestacionais e a Economia fundamenta a tese de que essas espécies de normas jusfundamentais têm eficácia limitada e mediata e de que os direitos de defesa possuem eficácia plena e imediata. A implementação das prestações materiais e jurídicas depende das reais condições econômicas do Estado, de modo que pode ser limitada se houver a constatação da escassez de recursos financeiros e materiais. Surge, assim, a tese da reserva do possível como restrição à efetivação dos direitos sociais prestacionais.

A doutrina majoritária afirma que a tese da reserva do possível foi utilizada, pela primeira vez, pelo Tribunal Constitucional Federal no caso *numerus clausus*, em 1973, que questionava a restrição do número de vagas no curso de Medicina. O órgão jurisdicional alemão decidiu que o Estado não pode garantir número ilimitado de vagas em instituições de ensino superior em razão da sua condição econômica. Sobre a decisão no caso *numerus clausus*, Luís Fernando Sgarbossa²¹ aponta:

Em síntese essencial, levadas em consideração as circunstâncias do caso concreto, o Tribunal Constitucional Alemão decidiu pela impossibilidade de declarar a inconstitucionalidade das leis de Hamburgo e da

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais*, p. 27.

²¹ SGARBOSSA, Luís Fernando. *Crítica à teoria dos custos dos direitos, v. 1 – reserva do possível*. Porto Alegre: Fabris, 2010, p. 139-140.

Baviera que estabeleciam o *numerus clausus*, bem como afirmou a inexistência de um direito subjetivo individual à vaga no curso e na universidade de livre escolha do candidato a partir da norma contida no artigo 12, 1, da Grundgesetz, fixando a decisão entendimento no sentido de que o cidadão somente pode exigir da sociedade (e do Estado) aquilo que dela possa racionalmente esperar, no marco do Estado Social, como visto, essência mesma do construto da reserva do possível.

O Tribunal Constitucional alemão fixou o entendimento de que a implementação dos direitos sociais prestacionais dependeria das condições financeiro-orçamentárias do Poder Público. A doutrina alemã criou a tese de que caberia ao Poder Executivo e Legislativo, por meio de decisão discricionária, analisar a capacidade econômica do Estado bem como a fixação das prioridades na execução de políticas públicas para a concretização do interesse público. Além disso, dever-se-ia examinar a possibilidade do titular do direito de implementá-lo sem a intervenção do Estado.

A doutrina brasileira afirma que a reserva do possível é limite fático da efetividade dos direitos sociais prestacionais em razão da escassez de recursos financeiros do Estado. Essa tese ainda reforça a ideia de relatividade das normas jusfundamentais, notadamente as sociais, de cunho prestacional, pois podem eventualmente ter sua eficácia restringida de acordo com as condições sócio-político-econômicas do Estado.

Ingo Sarlet e Mariana Filchtiner²² afirmam que a tese da reserva do possível é limite fático e jurídico das normas jusfundamentais, pois estas dependem da existência de recursos financeiros e da capacidade de sua utilização pelo Poder Público para sua implementação. Além disso, pode ser considerada uma garantia de tutela do indivíduo, pois, eventualmente, a não concretização de direitos prestacionais em razão da limitação orçamentária do Estado pode assegurar a implementação de outras normas jusfundamentais. Nessa linha:

A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflito de direitos, quando se cuidar da invocação – desde que observados os critérios da proporcionalidade e do mínimo existencial em relação a todos os direitos fundamentais – da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outros direitos fundamentais.

²² SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais*, p. 30.

É importante o estudo da fundamentação e da legitimidade da tese da reserva do possível como limite à efetividade dos direitos sociais prestacionais. A doutrina aponta duas teorias sobre o assunto, quais sejam a teoria interna e externa.

A teoria interna afirma que a reserva do possível compõe a estrutura dos direitos fundamentais e que, na interpretação dessas normas, devem ser analisadas as condições econômicas para sua aplicação. Por ser limite imanente às normas jusfundamentais, o titular do direito não pode pleitear sua concretização quando estiver comprovada a escassez de recursos financeiros. Sobre a teoria interna, ensina Virgílio Afonso da Silva:²³

Se fosse necessário resumir a ideia central da chamada teoria interna, poder-se-ia recorrer à máxima frequentemente utilizada no direito francês, sobretudo a partir de Planiol e Ripert, segundo a qual “o direito cessa onde o abuso começa”. Com isso se quer dizer, a partir do enfoque da teoria interna – e daí o seu nome –, que o processo de definição dos limites de cada direito é algo inerente a ele. É sobretudo nessa perspectiva que se pode falar em limites imanentes. Assim, de acordo com a teoria interna, “existe apenas um objeto, o direito com seus limites imanentes”. A fixação desses limites, por ser um processo interno, não é definida nem influenciada por aspectos externos, sobretudo não por colisões com outros direitos.

A teoria interna é alvo de críticas pela doutrina. Ana Carolina Lopes Olsen²⁴ afirma que o que se denomina de limite imanente, na verdade, é a interferência política do Estado no conteúdo da norma jusfundamental. Ao adotar a teoria interna de restrição dos direitos fundamentais, o Poder Público poderia limitar, de forma discricionária, a eficácia das normas jusfundamentais e a destinação dos recursos financeiros sem a garantia de questionar esses atos, inclusive no Poder Judiciário.

A teoria externa, por sua vez, afirma que a limitação dos direitos fundamentais não está presente na sua estrutura nem é inerente à sua natureza. Ela decorre de circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto que comprovam a escassez de recursos financeiros para a implementação das normas jusfundamentais. É possível, ainda, o controle judicial dos atos que restrinjam ou neguem a concretização de direitos prestacionais sob o fundamento da reserva do possível por meio do exame da veracidade e da proporcionalidade da medida, conforme afirma Ana Carolina Lopes Olsen:²⁵

²³ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 128.

²⁴ OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 190.

²⁵ OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*, p. 195.

(...) A escassez de recursos poderia impedir a exigibilidade de um direito fundamental social, mas, para tanto, o Judiciário, perante o qual esta exigibilidade foi reclamada, terá ao seu alcance o mecanismo da ponderação, a partir da proporcionalidade, a fim de averiguar que escassez de recursos é esta, se é contornável ou não, se as razões que determinaram a escolha alocativa de recursos em prejuízo deste direito são efetivamente adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.

É importante ressaltar que a eventual restrição dos direitos sociais prestacionais decorre de decisão política do Poder Público que apresente as condições sócio-político-econômicas do Estado ou que fixe prioridades na execução de políticas públicas para o atendimento do interesse público. A despeito disso, a decisão deve obedecer às normas constitucionais, especialmente a proteção e a promoção da dignidade da pessoa humana. A partir dessa premissa, surge a teoria do mínimo existencial como limite à utilização da tese da reserva do possível.

A teoria do mínimo existencial está diretamente relacionada com a efetivação dos direitos sociais de cunho prestacional, haja vista a função de manter as condições mínimas para uma existência digna. É importante ressaltar que essas espécies de normas jusfundamentais devem ser analisadas sob o aspecto positivo, ou, na lição de Robert Alexy,²⁶ como direitos a prestações em sentido estrito, que, por meio da atuação interventiva do Poder Público, visam a promover a igualdade material e a justiça social.

O estudo sobre o mínimo existencial está em fase de construção teórica na doutrina nacional e internacional, porém não impede a análise do tema. Inicialmente, é possível compreender que o mínimo existencial corresponde à necessidade de prestações do Estado no intuito de assegurar condições para a sobrevivência do indivíduo na sociedade e para proteger a dignidade da pessoa humana.

O mínimo existencial começou a ser estudado pela doutrina alemã após o fim da Segunda Guerra Mundial, notadamente com a promulgação da Lei Fundamental de Bonn em 1949, que previu a dignidade da pessoa humana como norma constitucional. Otto Bachof, considerado o primeiro jurista a se dedicar ao estudo do mínimo existencial, afirmou que a promoção da dignidade humana é efetivada por meio dos direitos de defesa e das prestações materiais e jurídicas do Estado no intuito de condições mínimas para sobrevivência em condições razoáveis.

O Tribunal Federal Administrativo alemão entendeu que Poder Público tem o múnus constitucional de prestar assistência aos necessitados independentemente de previsão legal expressa como decorrência do direito à vida, à liberdade

²⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 395.

e do dever de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana. Em 1970, o Tribunal Constitucional Federal alemão reconheceu que essas prestações materiais têm natureza de direito fundamental decorrente do Estado Social, conforme informam Ingo Sarlet e Mariana Filchtiner:²⁷

(...) certamente a assistência aos necessitados integra as obrigações essenciais de um Estado Social (...). Isto inclui, necessariamente, a assistência social aos cidadãos, que, em virtude de sua precária condição física e mental, encontram-se limitados nas suas atividades sociais, não apresentando condições de prover a sua própria subsistência. A comunidade estatal deve assegurar-lhes pelo menos as condições mínimas para uma existência digna e envia os esforços necessários para integrar essas pessoas na comunidade, fomentando seu acompanhamento e apoio na família ou por terceiros, bem como criando as indispensáveis instituições assistenciais.

O estudo da teoria do mínimo existencial inclui o estudo sobre os critérios para fixação do valor das prestações materiais do Poder Público para manter as condições mínimas de vida digna. A quantificação está condicionada às circunstâncias de espaço e de tempo, bem como às condições econômicas do Estado. Esse último critério comprova a existência de relação entre o mínimo existencial e a tese da reserva do possível.

Na construção teórica do mínimo existencial, vários juristas expõem a definição e as características do instituto a partir do resultado das pesquisas realizadas. É importante, pois, analisar alguns aspectos apresentados pela doutrina no intuito de extrair os elementos comuns essenciais para a compreensão do tema.

Inspirado no estudo alemão, Luís Fernando Sgarbossa²⁸ afirma que o mínimo corresponde à soma do mínimo vital, ou seja, que são as condições para a existência em sentido biológico, e do mínimo sociocultural, que diz respeito aos elementos necessários para a sobrevivência na sociedade de forma digna.

Gustavo Amaral,²⁹ ao adotar a tese da inexistência de distinção entre direitos de defesa e direitos a prestações, pois todos mobilizam recursos do Estado, afirma que algumas normas jusfundamentais têm alto grau de essencialidade por estarem diretamente relacionadas com o mínimo existencial e com a dignidade da pessoa humana; por isso, sua eventual restrição deve estar fundamentada na excepcionalidade das circunstâncias fáticas e jurídicas.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais*, p. 20-21.

²⁸ SGARBOSSA, Luís Fernando. *Crítica à teoria dos custos dos direitos*, v. 1 – reserva do possível, p. 308.

²⁹ AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas, p. 56.

Ingo Sarlet³⁰ advoga a tese de que o mínimo existencial tem estreita relação com a dignidade da pessoa humana, servindo de critério para o exame da constitucionalidade das eventuais restrições à eficácia dos direitos fundamentais sociais prestacionais. Nesse sentido, assevera o jurista brasileiro:

Neste mesmo contexto – ou seja, no âmbito de uma “função protetiva” (e, portanto, defensiva) da dignidade – situa-se a noção de que a dignidade da pessoa humana constitui um dos critérios materiais para a aferição da incidência de uma proibição de retrocesso em matéria de direitos fundamentais, notadamente (mas não exclusivamente) na esfera dos direitos sociais de cunho prestacional. A ideia nuclear (...) é a de que eventuais medidas supressivas ou restritivas de prestações sociais implementadas (e, portanto, retrocessivas em matéria de conquistas sociais) pelo legislador haverá de ser considerada inconstitucional por violação do princípio da proibição de retrocesso, sempre que com isso restar afetado o núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos fundamentais, especialmente e acima de tudo nas hipóteses em que resultar uma afetação da dignidade da pessoa humana (já que também aqui não há identidade necessária entre as noções de conteúdo essencial e conteúdo em dignidade) no sentido de um comprometimento das condições materiais indispensáveis para uma vida com dignidade, no contexto daquilo que se tem batizado como mínimo existencial.w

Ana Paula de Barcellos³¹ também relaciona o mínimo existencial com a dignidade da pessoa humana e apresenta elementos formais e materiais que compõem aquele instituto:

O chamado mínimo existencial, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia positiva ou simétrica (...) Na linha do que identificou no exame sistemático da própria carta de 1988, o mínimo existencial que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça. Repita-se, ainda uma vez, que esses quatro pontos correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana a que reconhece eficácia jurídica positiva e, a fortiori, o status de direito subjetivo exigível diante do Poder Judiciário.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 121.

³¹ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 278; 288.

Ricardo Lobo Torres,³² por sua vez, afirma que o mínimo existencial é regra jurídica que compõe o núcleo essencial das normas jusfundamentais. A despeito disso, informa que não é possível definir o seu conteúdo pela inexistência de elementos caracterizadores, pois, conforme afirma:

Carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não fundamental (direito à saúde, à alimentação, etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. Não é mensurável, por envolver mais os aspectos de qualidade que de quantidade, o que torna difícil extremá-lo, em sua região periférica, do máximo de utilidade (*maximum welfare*, *Nutzenmaximierung*), que é princípio ligado à ideia de justiça e de redistribuição de riqueza social. Certamente esse mínimo existencial, 'se o quisermos determinar precisamente, é uma incógnita muito Variável' (grifo nosso).

A despeito da diversidade de conceitos, é possível concluir que a teoria do mínimo existencial não se resume à proteção da vida em sentido biológico, mas vai além para garantir as condições mínimas essenciais para que o indivíduo possa existir de forma digna e titularizar direitos. Nesse sentido, asseveram Ingo Sarlet e Mariana Filchtiner:³³

(...) o próprio conteúdo do assim designado mínimo existencial, que não pode ser confundido com o que se tem chamado de mínimo vital ou um mínimo de sobrevivência, de vez que este último diz com a garantia da vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, portanto, de uma vida com certa qualidade. Não deixar alguém sucumbir à fome certamente é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes não o é sequer de longe – o suficiente.

É importante ressaltar, ainda, que a ausência de previsão legal expressa não obsta a existência, a validade e a eficácia do mínimo existencial nos ordenamentos jurídicos dos Estados. No direito brasileiro, esse instituto tem fundamento na Constituição de 1988, notadamente no rol não exaustivo de direitos fundamentais. É salutar mencionar, ainda, que a teoria do mínimo existencial deve ser encarada como direito e garantia constitucional de aplicação imediata como critério para exame da validade das restrições à efetividade das normas jusfundamentais.

³² TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 358.

³³ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais*, p. 23.

Após a análise da tese da reserva do possível e do mínimo existencial, é necessário o exame da forma pela qual esses institutos podem se correlacionar de forma equilibrada e harmônica no âmbito da vinculação do Estado aos direitos fundamentais. Esse estudo será focado na implementação dos direitos sociais prestacionais haja vista sua estreita relação com a reserva do possível e com o mínimo existencial.

A reserva do possível é limite fático e jurídico à efetividade dos direitos fundamentais, especialmente os sociais prestacionais, em razão da escassez de recursos financeiros do Estado. Assim, a eficácia dessas espécies de normas jusfundamentais pode ser eventualmente restringida em razão das condições sócio-político-econômicas para assegurar a concretização de outros direitos, bem como para proteção e promoção da dignidade da pessoa humana.

O uso da tese da reserva do possível deve observar condições para a validade da restrição dos direitos fundamentais pelo Estado. Um dos principais critérios é a garantia do mínimo existencial, ou seja, a limitação das prestações do Poder Público não pode violar as condições mínimas essenciais para o indivíduo sobreviver de forma digna na sociedade. Em momentos de instabilidade política ou econômica, o Estado deve reforçar a tutela dos direitos de defesa e dos direitos prestacionais para a preservação da dignidade ínsita à condição humana. Portanto, a tese da reserva do possível não afasta a obrigação do Poder Público de efetivar os direitos fundamentais, inclusive os prestacionais.

É importante ressaltar que a decisão política que restringe a eficácia dos direitos fundamentais em razão da escassez de recursos financeiros pode ser questionada pelo Poder Judiciário. O controle judicial inclui a análise da veracidade, os argumentos do Estado, bem como a proporcionalidade da medida para garantir o mínimo existencial. No caso de decisões inverídicas ou incongruentes, o Poder Judiciário pode declarar a nulidade da decisão e determinar que o Poder Público concretize o direito. Sobre o controle judicial das decisões que restringem normas jusfundamentais, afirma Ana Carolina Lopes Olsen:³⁴

Portanto, o argumento da escassez de recursos deverá ser investigado a fundo quando confrontado com a realização de um direito fundamental social prestacional. A proporcionalidade em sentido de proibição de insuficiência representa um valioso instrumento à disposição do Judiciário para que a atuação do Estado seja devidamente avaliada e ponderada, de modo a se proibir a negligência para com prestações determinadas pela Constituição. Portanto, há que se ponderar cuidadosamente o argumento da escassez (bem como o próprio argumento democrático

³⁴ OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*, p. 310.

e da macrojustiça) com a realização do direito fundamental social reclamado concretamente, de modo que somente por uma razão extremamente grave a efetividade do direito jusfundamental poderá ser temporariamente afastada.

É relevante, por fim, fazer análise comparativa entre a evolução dos gastos da Defensoria Pública da União e do Poder Executivo Federal a investigação dos impactos financeiro-orçamentários da EC n. 74/2013. Examinaram-se as despesas daquela instituição entre os períodos de 2013 a 2016 a partir dos dados coletados no sítio do Portal da Transparência do Governo Federal.

Em 2013, o Governo Federal disponibilizou R\$ 1.466.525.734.735,77 em âmbito nacional. As despesas do Ministério da Justiça somaram R\$ 9.660.937.620,97. Os gastos da Defensoria Pública da União, por sua vez, totalizaram R\$ 279.954.175,06.

Em 2014, o total de recursos destinado pelo Governo Federal para o âmbito nacional foi de R\$ 1.860.961.397.464,20. Os gastos do Ministério da Justiça totalizaram R\$ 10.556.463.291,63. Os custos da Defensoria Pública da União somaram R\$ 328.865.011,63.

Em 2015, o Governo Federal disponibilizou o valor de R\$ 1.906.706.918.048,62. O Ministério da Justiça gastou R\$ 11.169.930.175,18. O total das despesas da Defensoria Pública da União foi de R\$ 421.312.152,72.

O exame dos gastos referentes ao ano de 2016 foi feito com os dados referentes até o mês de junho. O Governo Federal destinou o valor de R\$ 642.795.035.287,91 para o âmbito nacional. Os custos do Ministério da Justiça totalizaram R\$ 3.407.760.545,95. As despesas da Defensoria Pública da União somaram R\$ 155.892.951,89.

A partir dos dados apresentados, percebe-se que a vigência da EC n. 74/2013, que conferiu autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública Federal, gerou o aumento dos gastos da instituição, especialmente em razão da concessão de vantagens para seus membros. A despeito disso, a EC n. 74/2013 não causa impacto financeiro-orçamentário à União, pois há equilíbrio entre os gastos do órgão e do Poder Executivo. Outrossim, o total dos custos da Defensoria Pública mantém a média de 30% das despesas do Ministério da Justiça, órgão ao qual era vinculado antes da vigência da EC n. 74/2013.

Cabe ressaltar, ainda, que o PL n. 7.924/14, que concede o aumento de 40% na remuneração dos membros da Defensoria Pública, foi aprovado pelas Casas do Congresso Nacional com o substitutivo do Senado Federal e sancionado pelo Presidente Michel Temer. Segundo a Lei n. 13.412/2016, o reajuste será realizado de forma parcelada a partir de 2017.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal apreciou o pedido cautelar de suspensão da EC n. 74/2013 e, por 8 votos a 2, decidiu pela não concessão da

medida liminar. Para a maioria dos ministros, a norma não padece de vício de iniciativa nem viola a separação dos poderes. Além disso, ressaltou-se a importância da autonomia da Defensoria Pública para a efetividade de sua atuação na defesa dos direitos dos hipossuficientes. Nesse sentido, afirma o ministro Dias Toffoli:³⁵

Ao contrário, portanto, da pretensão da inicial de atribuir pecha de incompatibilidade com o texto da Constituição, vislumbro no espírito da norma a busca pela elevação da Defensoria Pública a um patamar adequado a seu delineamento constitucional originário – de função essencial à Justiça –, densificando um direito fundamental previsto no artigo 5º da Constituição Federal, que ordena ao Estado a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Os ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio votaram a favor da concessão da medida liminar, pois a EC n. 74/2013 teria violado a separação dos poderes. Segundo o ministro Marco Aurélio, o Poder Legislativo, por meio de Emenda à Constituição, não poderia atribuir autonomia a órgãos, pois ia de encontro à opção do Poder Constituinte Originário de reconhecer a independência apenas do Ministério Público.

O ministro Gilmar Mendes, por sua vez, afirmou que a importância da função do órgão não é motivo razoável para atribuir a ele autonomia administrativa e financeira. Outrossim, a eventual declaração de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013 e a retirada da independência da Defensoria Pública não reduziria a relevância da instituição.

O presidente do STF, o ministro Ricardo Lewandowski, a despeito de votar contra a concessão da medida cautelar de suspensão dos efeitos da EC n. 74/2013, propôs que, na decisão final, fosse modulada a extensão da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública Federal para evitar impactos negativos ao orçamento da União.

O mérito da ADI n. 5.296/DF diz respeito à existência de vício de iniciativa na EC n. 74/2013, que concedeu autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública da União no intuito de assegurar o cumprimento do seu dever de tutelar direitos fundamentais e de promover a Dignidade da Pessoa Humana. Portanto, há colisão entre a observância do devido processo legislativo e a garantia do mínimo existencial.

Os argumentos utilizados pelos ministros do STF que votaram a favor da concessão da medida cautelar para suspender os efeitos da EC n. 74/2013 são de que o reconhecimento da autonomia da Defensoria Pública da União, por implicar

³⁵ *Plenário nega liminar em ação sobre autonomia da Defensoria Pública da União e do DF.* Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316898>>. Acesso em: 20/05/2016.

alteração no regime jurídico de servidores públicos federais, estaria incluído no rol de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo previsto no art. 61, §1º, inciso II, alínea c da Lei Maior e de que esse dispositivo constitucional se aplicaria ao procedimento de emendas à Constituição, de modo a limitar o rol de legitimados previsto no artigo 60, sendo condição para averiguar o cumprimento do devido processo legislativo.

Ao aplicar esse raciocínio jurídico no exame da medida cautelar, os ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio adotaram a tese de vício de iniciativa apresentada na petição inicial da ADI n. 5.296/DF e de violação do princípio da separação dos poderes. Argumentaram, ademais, que o Congresso Nacional, no exercício do Poder Constituinte Derivado Reformador, não poderia conceder autonomia a nenhum órgão sob a fundamentação da relevância da sua função, pois violaria a vontade do Poder Constituinte Originário que, mesmo ilimitado juridicamente, decidiu por reconhecer a independência apenas do Ministério Público.

Outro argumento utilizado para defender a suspensão dos efeitos da EC n. 74/2013 foi o do seu impacto financeiro-orçamentário para a União, pois a autonomia da Defensoria Pública geraria imbrólios jurídicos quanto à iniciativa de projetos de lei em relação a assuntos orçamentários, bem como poderia ser fundamento para eventuais condutas irregulares no exercício da sua independência, como a concessão de vantagens remuneratórias a seus membros de forma desarrazoada, o que poderia causar consequências financeiras de difícil reparação.

Por outro lado, a maioria dos ministros do STF defendeu a manutenção dos efeitos da EC n. 74/2013, pois ela não padeceria de vício de iniciativa. Isso porque a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo não se aplicaria ao rol de legitimados para propor emendas constitucionais, na qual estão inclusive os parlamentares, e, por consequência, não haveria violação ao princípio da separação dos poderes.

Na fundamentação dos seus votos, os magistrados ressaltaram a importância da Defensoria Pública na prestação de assistência jurídica integral e gratuita e na promoção da igualdade e da justiça social. Afirmaram, ainda, que a concessão de autonomia administrativa e financeira à instituição é relevante, pois permite o cumprimento efetivo e pleno do seu mister constitucional de proteger e de promover os direitos fundamentais.

A partir do exame dos votos proferidos na apreciação do pedido de medida cautelar na ADI n. 5.296/DF, verifica-se que houve a antecipação dos argumentos sobre o mérito da ação, o que pode revelar a tendência do julgamento. Outrossim, a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto é relevante para se ter uma expectativa acerca da decisão final.

O Tribunal Constitucional brasileiro já enfrentou o tema do vício de iniciativa em várias oportunidades. Nessas ADI's, foram questionadas emendas às Constituições Estaduais propostas por parlamentares que concediam autonomia às respectivas Defensorias Públicas Estaduais. No julgamento de mérito, a Corte encampou a tese de que a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo Federal prevista na Lei Maior vincula aquelas normas estaduais. Assim, as emendas à Constituição Estadual propostas por parlamentares que reconhecem autonomia à Defensoria Pública, por implicar alteração no regime jurídico dos servidores públicos, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Alguns desses julgados foram utilizados para embasar o pedido de declaração de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013, como o da ADI n. 3.295/AM e da ADI n. 637/MA já expostos anteriormente

Em alguns votos, os ministros do STF argumentaram que, quando parlamentar propõe emenda sobre matéria prevista no rol do art. 61, § 1º, inciso II, alínea *c* da Constituição Federal, há usurpação da função do Chefe do Poder Executivo, pois esse dispositivo se aplica a qualquer espécie normativa, inclusive as emendas à Constituição Estadual e, por isso, há violação ao núcleo essencial do princípio da separação dos poderes, conforme parte do voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI n. 2966/RO a seguir transcrito:³⁶

Resta, no entanto, considerar o argumento da Assembleia Legislativa de que a iniciativa exigida nessa matéria se refere a leis e não a emendas constitucionais. Tal argumento é de ser completamente rechaçado. Se a iniciativa de certas leis é restrita ao Executivo, a Assembleia Legislativa não pode, nem mesmo aprovando emendas constitucionais, violá-la. Caso contrário, a disposição da Constituição federal poderia tornar-se inócua. Uma Assembleia Legislativa opositora ao governo estadual poderia conseguir o quórum necessário para a aprovação de emendas constitucionais e assim legislar em virtualmente todas as matérias de iniciativa do Executivo, esvaziando as funções deste e gerando um grave desequilíbrio entre poderes. Tal posicionamento da Corte não se modificou após o advento da Carta de 1988. Assim, matérias que são de iniciativa do Executivo não podem ser reguladas por emendas constitucionais propostas por parlamentares. Para citar apenas alguns exemplos. cf. ADI n. 199 (rel. Min. Maurício Corrêa), ADI n. 1.690/MC (rel. Min. Nelson Jobim), ADI 2.393/MC (rel. Min. Sydney Sanches) e ADI n. 2.050 (rel. Min. Maurício Corrêa). (ADI n. 2.966/RO, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Data de julgamento: 06/04/2005), Data de publicação: 06/05/2005).

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2 966/RO – Distrito Federal*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Data de julgamento: 06/04/2005. Data de publicação: 06/05/2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14738901/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2966-ro/inteiro-teor-103124412>>. Acesso em: 05/05/2016.

A despeito de serem ações diretas de inconstitucionalidade que impugnam normas estaduais, suas ementas foram utilizadas para embasar o pedido de declaração de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013 por vício de iniciativa. Argumenta-se que, se o Supremo Tribunal Federal reconhece que o art. 61, § 1º, inciso II, alínea *c* da Lei Fundamental é aplicável às emendas às Constituições Estaduais, essa norma constitucional igualmente limitaria o processo de alteração da Constituição Federal.

Na apreciação do pedido de suspensão da EC n. 74/2013, a relatora da ADI n. 5.296/DF, a ministra Rosa Weber, afirmou que, a despeito da jurisprudência da Corte apresentar o entendimento de que há vício de iniciativa nas propostas de emendas às Constituições Estaduais de parlamentares sobre regime jurídico de servidores públicos, esse raciocínio jurídico não pode ser aplicado no processo de alteração da Lei Maior. Portanto, a cláusula de reserva de iniciativa não limita o rol de legitimados para propor emendas à Constituição Federal.

A partir do exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e, sobretudo, dos votos dos ministros na apreciação do pedido de suspensão dos efeitos da EC n. 74/2013, pode-se notar que a tendência da Corte é no sentido de julgar improcedente o pedido da ADI n. 5.296/DF e de declarar a constitucionalidade dessa norma. A despeito disso, é necessário examinar a forma como deve ser analisado o mérito dessa ação no intuito de gerar uma decisão final justa e efetiva.

O exame do mérito da ADI n. 5.296/DF deve ser feito com a observância da colisão existente entre o argumento da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e da relevância da autonomia da Defensoria Pública como instituição garantidora dos direitos fundamentais. É necessário, pois, fazer um sopesamento entre essas normas, o que deve levar em conta a relação entre o mínimo existencial e a reserva do possível.

A Defensoria Pública tem papel fundamental na promoção da isonomia substancial e da justiça social por meio das suas diversas funções típicas e atípicas. É incontroverso que, ao efetivar as normas jusfundamentais, essa instituição assegura os direitos dos seus assistidos, garantindo o respeito à Dignidade da Pessoa Humana.

A tese da reserva do possível, utilizada como argumento para a limitação da concretização das normas jusfundamentais, notadamente as de natureza prestacional, tem como principal condição de validade a proteção do mínimo existencial, ou seja, a garantia do mínimo essencial para que o indivíduo viva de forma digna, o que inclui a tutela efetiva de seus direitos. Assim, para que a reserva do possível e o mínimo existencial possam conviver de forma harmônica na ordem jurídica-social, é necessário que as eventuais limitações na prestação de direitos por razões orçamentárias não maculem o núcleo essencial das normas jusfundamentais e a Dignidade da Pessoa Humana.

Para a efetivação da assistência jurídica integral e gratuita e para a promoção da igualdade e da justiça social, como direitos prestacionais, não basta apenas a criação da Defensoria Pública, mas é essencial garantir meios para que essa instituição possa desempenhar suas funções de forma satisfatória. Uma das principais formas de alcançar esse objetivo é o reconhecimento da sua autonomia administrativa e financeira em relação ao Poder Executivo.

É importante ressaltar que a concessão de autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública não implica apenas a possibilidade de propor reajustes na remuneração e de conceder vantagens aos seus membros, mas vai além para estimular o fortalecimento dessa instituição como meio para que possa executar suas funções de forma livre e efetiva. Desse modo, os argumentos relacionados ao impacto financeiro-orçamentário da EC n. 74/2013 não podem ser empecilhos para o reconhecimento da independência da Defensoria Pública visto que é relevante para assegurar o cumprimento do dever constitucional de garantir o núcleo essencial dos direitos e de promover a Dignidade da Pessoa Humana.

No sopesamento entre a existência de vício formal que macula o devido processo legislativo e a Defensoria Pública como instituição que garante o mínimo existencial, pode ser necessária a utilização da técnica de modulação dos efeitos com o fim de que a decisão final não gere insegurança jurídica e graves impactos socioeconômicos. Nesse sentido, o ministro Ricardo Lewandowski sugeriu que o Plenário analisasse a possibilidade de, no julgamento de mérito, definir os limites da autonomia da Defensoria Pública da União para elidir eventuais condutas irregulares de seus membros que desvirtuam a finalidade da independência institucional.

Os ministros do STF devem analisar as consequências do julgamento da ADI n. 5.296/DF, independentemente de reconhecer ou não a inconstitucionalidade da EC n. 74/2013, para examinar a possibilidade de limitação subjetiva ou temporal de sua eficácia como meio de evitar sérios prejuízos econômico-financeiros e, sobretudo, violação do núcleo essencial dos direitos dos beneficiados pelos serviços da Defensoria Pública, o que representaria grave retrocesso social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública da União é questionada na ADI n. 5.296/DF, que visa à suspensão liminar da EC n. 74/2013 e, como mérito, a declaração de inconstitucionalidade dessa norma. As teses de inconstitucionalidade que fundamentam a ADI n. 5.296/DF são o vício de iniciativa, a violação do princípio da separação dos poderes e o impacto financeiro-orçamentário da EC n. 74/2013.

Segundo a então Presidente da República, Dilma Rousseff, a EC n. 74/2013 padece de vício de iniciativa, pois, por interferir no regime jurídico dos defensores públicos federais, não poderia ter sido proposta por parlamentar, mas apenas

pelo Chefe do Poder Executivo. Essa violação, ainda, macularia o núcleo essencial do princípio da separação dos poderes. Outrossim, a EC n. 74/2013 permitiria que a Defensoria Pública Federal edite normas que concedam vantagens e benefícios indevidos a seus membros, o que poderia gerar dano irreparável ao orçamento da União.

A propositura da ADI n. 5.296/DF é objeto de discussões no âmbito jurídico. O posicionamento favorável ratifica as teses da inconstitucionalidade da EC n. 74/2013 e advoga o entendimento de que o Poder de Reforma não pode atribuir independência a um órgão, mas somente o Poder Constituinte Originário. Além disso, a relevância da função não seria motivo apto a justificar o reconhecimento de autonomia à Defensoria Pública da União.

O posicionamento contrário, por sua vez, informa que não há vício de iniciativa nem violação à separação dos poderes, pois a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo não se sobrepõe ao rol de legitimados para apresentar proposta de emenda à Constituição. A EC n. 74/2013 não geraria impactos negativos ao orçamento da União, pois houve crescimento equilibrado dos gastos da Defensoria Pública. Argumenta-se, ainda, a relevância da autonomia da Defensoria Pública da União para a consolidação da instituição como função jurisdicional do Estado, bem como para o cumprimento idôneo e efetivo da sua função de garantir os direitos fundamentais.

O exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela que a Corte entende que a cláusula de reserva de iniciativa prevista na Lei Fundamental seria aplicável ao procedimento de emendas às Constituições Estaduais de modo a limitar o rol de legitimados para propô-las. Desse modo, as emendas propostas por parlamentares no intuito de conceder autonomia à Defensoria Pública Estadual, por alterar o regime jurídico dos servidores públicos, violaria o devido processo legislativo e o núcleo essencial do princípio da separação dos poderes. Algumas ementas de julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade nesse sentido foram utilizadas para embasar o pedido de declaração da inconstitucionalidade formal da EC n. 74/2013.

A maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal, contudo, na análise do pedido de medida cautelar na ADI n. 5.296/DF, entendeu que essa norma não padece de vício de iniciativa, pois o entendimento da Corte sobre a obrigatoriedade da observância da cláusula de reserva de iniciativa nas emendas às Constituições Estaduais não se aplica ao procedimento de alteração da Lei Maior. Esses magistrados, ainda, argumentaram a favor da autonomia da Defensoria Pública ao afirmar que ela permite que a instituição defenda os direitos dos seus assistidos de forma livre e eficaz, o que ratifica seu dever de promover a isonomia substancial e da justiça social. Assim, pode-se considerar que há a tendência de o Plenário do STF julgar improcedente o pedido da ADI n. 5.296/DF e de declarar a constitucionalidade da EC n. 74/2013.

No julgamento de mérito, deve ser feito o sopesamento entre a existência de vício de iniciativa na EC n. 74/2013, que violaria o devido processo legislativo, e a Defensoria Pública como garantia dos direitos fundamentais. Nesse caso, é necessário buscar o equilíbrio entre o mínimo existencial e a reserva do possível, sendo importante ressaltar que a autonomia administrativa e financeira não se resume à concessão de vantagens de natureza remuneratória, mas tem como fim assegurar o cumprimento idôneo das funções institucionais, especialmente a tutela do núcleo essencial dos direitos fundamentais e da Dignidade da Pessoa Humana.

Diante dos possíveis impactos jurídicos, sociais e econômicos, os ministros do STF devem analisar a possibilidade de modulação dos efeitos do julgamento final da ADI n. 5.296/DF para que a decisão, independentemente de reconhecer ou não a inconstitucionalidade da EC n. 74/2013, não macule o núcleo essencial dos direitos fundamentais dos indivíduos que eventualmente possam ser prejudicados. É importante salientar, ainda, que é possível que o STF delimite a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública da União com o objetivo de evitar condutas irregulares dos seus membros a pretexto da sua independência.

A partir do exposto, é possível afirmar que é relevante a compreensão da ADI n. 5.296/DF e dos argumentos favoráveis e contrários à declaração de inconstitucionalidade da EC n. 74/2013 em razão da importância jurídica da Defensoria Pública como instituição que assegura os direitos fundamentais e que auxilia na concretização da isonomia substancial e da justiça social no Brasil. O seu estudo requer o conhecimento sobre direitos fundamentais, legislação específica da Defensoria Pública, processo legislativo, direito financeiro e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da iniciativa do processo legislativo e da autonomia da Defensoria Pública.

Pode-se concluir que o Supremo Tribunal Federal deve julgar a ADI n. 5.296/DF com atenção à função da Defensoria Pública de garantir os direitos fundamentais e de promover a Dignidade da Pessoa Humana e nos possíveis impactos jurídicos, sociais e econômicos do resultado final. Assim, deve ser analisada a necessidade de modulação dos efeitos da decisão e, caso seja reconhecida a validade da EC n. 74/2013, de delimitação do exercício da autonomia da Defensoria Pública para evitar graves consequências orçamentárias para a União e, principalmente, para que não haja retrocesso social visto que é considerada verdadeira *garantia institucional*.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2001.

ANADEF. *Petição de pedido de ingresso da Anadef na ADI n. 5.296/DF como amicus curiae*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/4/art20150415-02.pdf>>. Acesso em: 22/04/2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Comissão Especial – destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 207-A de 2012, Do Senado Federal, que “altera o art. 134 da Constituição Federal (garante às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária)*. PEC 207/12 – Defensorias Públicas da União e DF – proposta de emenda à Constituição n. 207, de 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1088397&filename=Tramitacao-PEC+207/2012>. Acesso em: 25/04/2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Proposta de Emenda à Constituição n. 207, de 2012*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1024216&filename=Tramitacao-PEC+207/2012>. Acesso em: 25/04/2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. *Gastos Diretos por Órgão Executor. Ministério da Justiça Defensoria Pública da União. Exercício 2013*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalCompras-DiretasOEElementoDespesa.asp?Ano=2013&CodigoOS=30000&CodigoOrgao=30109&CodigoUG=200140>>. Acesso em: 22/05/2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. *Gastos Diretos por Órgão Executor. Ministério da Justiça Defensoria Pública da União. Exercício 2014*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalCompras-DiretasOEElementoDespesa.asp?Ano=2014&CodigoOS=30000&CodigoOrgao=29101&CodigoUG=290002>>. Acesso em: 22/05/2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. *Gastos Diretos por Órgão Executor. Ministério da Justiça Defensoria Pública da União. Exercício 2015*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalCompras-DiretasOEElementoDespesa.asp?Ano=2015&CodigoOS=30000&CodigoOrgao=29101&CodigoUG=290002>>. Acesso em: 22/05/2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. *Gastos Diretos por Órgão Executor. Ministério da Justiça Defensoria Pública da União. Exercício 2016*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalCompras-DiretasOEElementoDespesa.asp?Ano=2016&CodigoOS=30000&CodigoOrgao=29101&CodigoUG=290002>>. Acesso em: 22/05/2016.

BRASIL. Defensoria Pública da União. *Autonomia da Defensoria Pública da União EC n. 74/2013*. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/assessoria-memoria/eventos-marcantes/192-memoria/eventos-marcantes/30926-autonomia-da-defensoria-publica-da-uniao-ec-n-74-13>>. Acesso em: 22/04/2016.

BRASIL. Defensoria Pública da União. *Resolução n. 100, de 17 de outubro de 2014. Regulamenta a ajuda de custo para moradia aos membros da Defensoria Pública da União*. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/conselho-superior/resolucoes/23998-20-10-2014-resolucao-n-100-de-17-de-outubro-de-2014-bei>>. Acesso em: 08/05/2016.

BRASIL. Defensoria Pública da União. *Resolução n. 120, de 25 de janeiro de 2016. Revoga a Resolução CSDPU n. 100, de 17 de outubro de 2014, que regulamenta a ajuda de custo para moradia no âmbito da Defensoria Pública da União*. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/conselho-superior/resolucoes/29588-resolucao-n-120-de-25-de-janeiro-de-2016-revoga-a-resolucao-csdpu-n-100-de-17-de-outubro-de-2014-que-regulamenta-a-ajuda-de-custo-para-moradia-no-ambito-da-defensoria-publica-da-uniao>>. Acesso em: 08/05/2016.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45 de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 10/04/2016.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 74 de 6 de agosto de 2013. Altera o art. 134 da Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm>. Acesso em: 10/04/2016.

BRASIL. *Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm>. Acesso em: 08/05/2016.

BRASIL. *PEC 207/2012*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=553168>>. Acesso em: 25/04/2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Reajuste dos defensores públicos é criticado por governistas e opositoristas*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/484815-REAJUSTE-DOS-DEFENSORES-PUBLICOS-E-CRITICADO-POR-GOVERNISTAS-E-OPOSICIONISTAS.html>>. Acesso em: 10/05/2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Requerimento n. ___ de 2012*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1020303&filename=Tramitacao-PEC+207/2012>. Acesso em: 25/04/2016.

BRASIL. *PEC 358/2005*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274765>>. Acesso em: 22/04/2016.

BRASIL. *PL 7.924/2014*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622072>>. Acesso em: 10/05/2016.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer de 2011*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/97739.pdf>>. Acesso em: 24/04/2016.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara n. 22, de 2015*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120495>>. Acesso em: 10/05/2016.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. ____ de 2011*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/95199.pdf>>. Acesso em: 24/04/2016.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de emenda à constituição n. 82, de 2011 (PEC das defensorias)*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101807>>. Acesso em: 24/04/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 637/MA – Distrito Federal*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Data do Julgamento: 25/08/2004. Data de publicação: 01/10/2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767611/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-637-ma>>. Acesso em: 05/05/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.966/RO – Distrito Federal*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Data do Julgamento: 06/04/2005. Data de publicação: 06/05/2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14738901/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2966-ro/inteiro-teor-103124412>>. Acesso em: 05/05/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.295/AM – Distrito Federal*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Data do julgamento: 30/06/2011. Data de publicação: 05/08/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2240409>>. Acesso em: 05/05/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.296/DF – Distrito Federal*. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4752359>>. Acesso em: 02/05/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 33.193/DF – Distrito Federal*. Relator: Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 30/10/2014. Data de Publicação: 04/11/2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25307151/medida-cautelar-em-mandado-de-seguranca-ms-33193-df-stf>>. Acesso em: 02/05/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plenário nega liminar em ação sobre autonomia da Defensoria Pública da União e do DF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316898>>. Acesso em: 20/05/2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

- ESTEVEES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da defensoria pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2008.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PROCURADORIA-GERAL DO ES APOIA PLANALTO CONTRA AUTONOMIA DA DEFENSORIA DA UNIÃO. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-09/procuradoria-gerales-apoia-presidencia-autonomia-dpu>>. Acesso em: 15/05/2016.
- ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SARMENTO, Daniel. *Autonomia da DPU e limites ao poder de reforma da Constituição*. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-daniel-sarmento-autonomia.pdf>>. Acesso em: 02/05/2016.
- SGARBOSSA, Luís Fernando. *Crítica à teoria dos custos dos direitos, vol. 1 – reserva do possível*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2010.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

Data de recebimento: 02/09/2016

Data de aprovação: 03/01/2017