



NOTA TÉCNICA - 202509 – DIR/ANADEP

ASSUNTO: PROPOSTA DE PEC DA REFORMA ADMINISTRATIVA

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP, representante de mais de seis mil defensoras e defensores públicos estaduais e distritais das 27 unidades da federação, bem como responsável pela promoção e proteção de direitos de milhões de pessoas em situações de vulnerabilidades, com fulcro no Artigo 2º, Inciso IV, de seu Estatuto, tendo por uma de suas finalidades institucionais a de “colaborar com os Poderes constituídos no aperfeiçoamento da ordem jurídica, fazendo representações, indicações, requerimentos ou sugestões à legislação existente ou a projetos em tramitação”, apresenta **NOTA TÉCNICA** à Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC), sugerida pelo grupo de trabalho de reforma administrativa, no último dia 02 de outubro, com o indicativo de autoria dos deputados Zé Trovão (PL/SC), Marcel van Hattem (NOVO/RS), Júlio Lopes (PP/RJ), Fausto Santos Jr (UNIÃO/AM) e Neto Carletto (AVANTE/BA).

I- INTRODUÇÃO

Com vistas a promover uma nova estruturação do Estado e do serviço público brasileiro, foi apresentada proposta de reforma administrativa, a qual engloba textos de Proposta de Emenda à Constituição, projeto de lei complementar e projeto de lei ordinária, que trazem diversas medidas que afetam diretamente a organização da Defensoria Pública e sua possibilidade de crescimento e a carreira de defensoras e defensores públicos.

Observa-se, porém, do relatório apresentado, que existe equivocada informação acerca da estrutura, organização e posição constitucional da instituição Defensoria Pública, bem como desconconsideração de norma constitucional que determina a necessidade de expansão de seus serviços até que seja atendida a meta de presença em todas as comarcas e atuação em todos os órgãos jurisdicionais do país.

A proposta também ignora o **Parecer da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, emitido em **agosto de 2021**, quando da tramitação da **PEC 32/2020**, ao analisar a possibilidade de inclusão da Magistratura e do Ministério Público na Reforma Administrativa.

À época, a Consultoria concluiu pela **impossibilidade de o Congresso Nacional dispor sobre matérias relativas a órgãos dotados de autonomia constitucional**, por afronta às cláusulas pétreas e ao princípio da separação de Poderes. O mesmo parecer destacou que as disposições da reforma **não poderiam ser transportadas genericamente** a membros de instituições autônomas, justamente por sua natureza constitucional diferenciada.



Por identidade de fundamentos, **as mesmas razões jurídicas que afastaram a aplicação da Reforma à Magistratura e ao Ministério Público aplicam-se à Defensoria Pública**, integrante do mesmo conjunto das funções essenciais à Justiça e igualmente detentora de autonomia funcional, administrativa e orçamentária (*art. 134, §§ 2º e 4º, CF*).

De toda forma, caso prossiga com essa grave violação constitucional violando a autonomia e independência institucional, registre-se, inicialmente, que a alteração sugerida ao *art. 134* da Constituição Federal, com a inclusão do § 1º-A — segundo o qual “a estruturação das carreiras da Defensoria Pública e a fixação do subsídio inicial observarão o disposto nos incisos IV e V do § 1º e no § 5º-A do *art. 39*” — representa, assim, um **grave retrocesso institucional e viola o pacto federativo**.

Aparentemente técnica e neutra, a proposta esconde um **rebaixamento da Defensoria Pública dentro do sistema de Justiça**, comprometendo sua autonomia, sua capacidade de atração de quadros qualificados e, sobretudo, a efetividade do direito de defesa e do acesso à Justiça, atingindo diretamente os usuários do serviço — notadamente a população pobre e vulnerabilizada do Brasil, que necessita da Defensoria Pública para a obtenção do direito à saúde, à liberdade, à educação e à dignidade, dentre tantos outros.

Diante desse contexto, **não pode ser acolhida a proposta da Reforma Administrativa quanto à Defensoria Pública**, seja por contrariar o precedente da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, seja pelos fundamentos específicos que a seguir se delimitam, à luz do modelo constitucional originário de estruturação e autonomia das funções essenciais à Justiça.

II- PRELIMINAR: DO PARECER DA CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E SUA APLICAÇÃO À DEFENSORIA PÚBLICA

Antes de ingressar na análise específica da proposta de alteração do *art. 134 da Constituição Federal*, **é necessário resgatar precedente técnico de grande relevância, produzido durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, que tratava da reforma administrativa anterior**.

À época, o relator da **Comissão Especial da Câmara dos Deputados** solicitou manifestação da Consultoria Legislativa sobre a possibilidade de inclusão da Magistratura e do Ministério Público nas disposições da proposta. O parecer emitido, datado de agosto de 2021, foi categórico ao afirmar a impossibilidade de extensão das medidas da reforma às carreiras dotadas de autonomia constitucional, **em especial aquelas que integram as funções essenciais à Justiça**.



Segundo o documento:

“Conclui-se pela impossibilidade de o Congresso Nacional dispor, no âmbito da PEC 32/2020, a respeito de matérias relativas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, caso não atendidos os requisitos regimental de pertinência temática e constitucional do respeito às cláusulas pétreas, em particular quando as disposições implicarem em violação da separação de Poderes, já que o tema integra a independência do Judiciário.”

Tal entendimento é de clareza ímpar: as instituições dotadas de autonomia funcional, administrativa e orçamentária, e que exercem funções essenciais à Justiça, não se submetem às normas gerais da administração pública direta.

A Defensoria Pública está inserida entre as funções essenciais à justiça, no mesmo Capítulo IV da Constituição em que se encontra o Ministério Público, razão pela qual, não há dúvidas sobre a aplicação do mesmo entendimento da Comissão especial.

Além disso, a independência e autonomia da Defensoria Pública está expressamente assegurada nos §§ 2º e 4º do art. 134 da Constituição Federal, insere-se nesse mesmo conjunto institucional, desempenhando papel equivalente no sistema de Justiça.

Assim, por identidade de fundamentos, o raciocínio esposado pela Consultoria Legislativa aplica-se integralmente à Defensoria Pública, concluindo-se, portanto, que o precedente reforça o entendimento de que a proposta de reforma administrativa não se aplica à Defensoria Pública — seja em seu conteúdo integral, seja no conteúdo específico que ora se discute, atinente ao art. 39 da Constituição Federal.

Por consequência, qualquer tentativa de sujeitar a Defensoria Pública às disposições de natureza administrativa e de estruturação de carreiras próprias do Executivo viola o princípio da separação funcional entre Poderes, rompe a simetria institucional entre as funções essenciais à Justiça e afronta cláusulas pétreas da Constituição de 1988.

III- A DEFENSORIA PUBLICA COMO FUNCAO ESSENCIAL A JUSTICA E O DESEQUILIBRIO INSTITUCIONAL E FUNCIONAL DO ESTADO-DEFESA

Pontualmente, caso prossiga o texto em afronta ao registrado no capítulo anterior, é importante reiterar que a Constituição de 1988 estruturou o sistema de justiça com base em três pilares complementares e indispensáveis:



- o Estado-Juiz, representado pelo Poder Judiciário;
- o Estado-Acusador, pelo Ministério Público;
- e o Estado-Defesa, pela Defensoria Pública.

Trata-se de uma tríade processual constitucionalmente integrada, cuja harmonia é indispensável à preservação do devido processo legal e à concretização dos direitos fundamentais. Nenhum desses pilares pode ser distinto aos demais — e qualquer tentativa de estabelecer regimes jurídicos díspares ou menos protetivos viola o princípio da paridade institucional e da simetria funcional entre as funções essenciais à justiça (art. 127 a 135 da Constituição).

Ao remeter a estruturação das carreiras da Defensoria Pública e a fixação remuneratória às regras do art. 39 (incisos IV e V e § 5º-A), a proposta retira a Defensoria do regime próprio das funções essenciais à justiça e a submete a um modelo administrativo próprio do executivo, a desvinculando da autonomia e independência que lhe é assegurada como órgão constitucional autônomos que exercem poder de Estado.

A Defensoria Pública não pode ter um sistema de carreira diferente do adotado pelo Ministério Público e pela Magistratura, sob pena de distanciar o Estado-Defesa frente ao Estado-Juiz e ao Estado-Acusador. A equiparação estrutural entre essas funções é uma exigência de isonomia institucional, reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e expressa na própria redação do art. 134, § 4º, da Constituição, que assegura à Defensoria autonomia funcional, administrativa e iniciativa de proposta orçamentária nos mesmos moldes do Ministério Público.

Assim, condicionar o regime remuneratório e a estrutura da carreira da Defensoria Pública às limitações do art. 39 (incisos IV e V e § 5º-A) - dispositivo voltado às carreiras administrativas do Executivo - rompe a coerência constitucional e cria um sistema de justiça assimétrico, em que o órgão responsável pela defesa dos mais vulneráveis não teria autonomia administrativa, e ficaria vinculado a parâmetros do executivo de remuneração e progressão.

Em termos práticos, isso implicaria enfraquecimento institucional da Defensoria, comprometendo sua independência e sua capacidade de atuar contra o próprio Estado quando necessário e de cumprir, portanto, a sua missão institucional assegurada no artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal - segundo o qual a Defensoria Pública é o instrumento de concretização do acesso à justiça -, atingindo diretamente a população em situação de vulnerabilidade, que depende da Defensoria para ver seus direitos reconhecidos.

Além disso, a medida contraria o espírito da Emenda Constitucional 80/2014, que consolidou a Defensoria como instituição nacional e determinou sua presença em todas as comarcas do país até 2022, reconhecendo-a como função essencial e estratégica para a



efetivação dos direitos humanos. **Reverter esse avanço é violar a cláusula pétrea do acesso à justiça, elemento central do Estado Democrático de Direito.**

IV. DO CONTEXTO NORMATIVO DA PEC E O TRATAMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA

A proposta de emenda à Constituição apresentada no texto da reforma administrativa propõe alteração do art. 134 nos seguintes moldes:

“Art. 134.

§ 1º-A A estruturação das carreiras da defensoria pública e a fixação do subsídio inicial observarão o disposto nos incisos IV e V do § 1º e no § 5º-A do art. 39 desta Constituição.

O §1º-A introduzido à redação do art. 134 da Constituição Federal cria uma **anomalia institucional ao submeter a Defensoria Pública a parâmetros uniformes de gestão e remuneração** que deveriam restringir-se à administração pública centralizada, **violando:**

1. O **princípio da simetria constitucional**, uma vez que a Defensoria Pública é órgão autônomo, **com status e prerrogativas equiparáveis ao Ministério Público** (art. 134, §2º c/c art. 127, §2º da CF);
2. A **autonomia organizacional** (art. 134, §2º), que garante à instituição a prerrogativa de elaborar suas próprias propostas orçamentárias e de **definir sua estrutura de cargos e carreira**;
3. A **autonomia normativa**, derivada do modelo constitucional da Defensoria, cuja **lei complementar nacional** define as bases gerais da carreira e permite **leis complementares estaduais autônomas** para disciplinar a estrutura e remuneração de seus membros.

A manutenção do §1º-A, portanto, subordina indevidamente a Defensoria a um regime geral da administração pública, em detrimento de seu regime jurídico especial, violando o núcleo essencial de sua autonomia reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

O texto da PEC propõe a aplicação dos novos arts. 39, §5º, IV e V, que disciplinam a estruturação das carreiras e fixação de subsídios no serviço público, inclusive às Defensorias Públicas estaduais e da União. Esses dispositivos estabelecem, entre outras medidas: Estrutura mínima de 20 níveis funcionais; Remuneração inicial limitada a 50% da final; e Tabela remuneratória única por ente federativo, abrangendo todos os Poderes e órgãos autônomos.

Tal generalização, ao alcançar a Defensoria Pública, como antedito, **ignora sua natureza constitucional diferenciada** e a existência de **lei complementar nacional própria**



(LC 80/1994) e leis complementares estaduais, que tratam da **estruturação de carreira e fixação de subsídios** nos termos da **autonomia administrativa e financeira conferida pelo art. 134, §2º, da Constituição Federal**.

Os dispositivos do **art. 39, §5º, IV e V** — que impõem padronização remuneratória e níveis obrigatórios de carreira — são **incompatíveis com a autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública**.

A aplicação da tabela remuneratória única prevista no art. 39, §5º-A, cria risco concreto de:

- **Violação ao pacto federativo**, ao impedir que Defensorias estaduais, com realidades socioeconômicas distintas, possam estruturar suas carreiras de forma adequada às demandas locais;
- **Quebra da isonomia constitucional** entre Defensoria e Ministério Público, já que este último mantém prerrogativas de autogestão e estruturação próprias, sem sujeição à padronização remuneratória geral.

Tal assimetria **fragiliza a função essencial à justiça desempenhada pela Defensoria Pública e compromete o equilíbrio institucional** entre as carreiras essenciais à justiça (art. 127 a 135 da CF).

Ressalte-se, ademais, que as Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal, assim como a magistratura e o Ministério Público, possuem leis orgânicas próprias (Lei Complementar Federal n. 80/94 e leis complementares estaduais) que já definem regramentos específicos para a carreira.

A tentativa de submeter a Defensoria à mesma matriz remuneratória do executivo **viola o princípio da separação funcional entre Poderes e órgãos autônomos** (art. 2º da CF).

Importante destacar novamente que a Constituição Federal de 1988, ao indicar a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, dotou-a de autonomia funcional e administrativa e iniciativa para sua proposta orçamentária, atribuindo a esta, ainda, os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional. Por fim, assegurou ser aplicável a esta todos os direitos, garantias e princípios expostos no art. 93 e no art. 96, inciso II, da Constituição, que cuidam da organização e funcionamento do Poder Judiciário do país, o que inclui a forma remuneratória aplicável aos membros integrantes da carreira de defensoras e defensores.

Observa-se, portanto, que a estrutura organizacional da Defensoria Pública e da carreira que lhe corresponde assemelha-se em tudo, não só normativamente, mas na prática, às



carreiras dos membros do Poder Judiciário e dos órgãos autônomos Ministério Público e Tribunal de Contas, inclusive por expressa referência à aplicação do art. 93 posta no §4º do art. 134 da Constituição. Veja-se a redação constitucional atual:

Art. 134, § 4º. São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014\)](#)

De forma semelhante, veja-se o que determina a Constituição em relação ao Ministério Público:

Art. 129, § 4º. Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

Há mais de 10 anos, a Constituição Federal prevê no art. 134, §4º, que “**a Defensoria Pública aplica-se, no que couber, o art. 93**”, ou seja, reconhece regime próprio de organização e remuneração inspirado no modelo do Poder Judiciário (redação da EC 80/2014), ou seja, a previsão constitucional dispõem ter a Defensoria Pública regime jurídico igual ao da magistratura e do Ministério Público.

Vale salientar que o art. 93, trata expressamente da remuneração, organização da carreira e prerrogativas funcionais, o que torna inadequada a aplicação de normas genéricas do art. 39 à Defensoria Pública.

IV – CONCLUSÃO

A **Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos – ANADEP** entende que, para além da já destacada inoportunidade política e jurídica de tramitação de uma reforma que gera insegurança e desmonte na prestação de serviços públicos, **a proposta de Reforma Administrativa deve ser integralmente rejeitada em relação à Defensoria Pública**, por afrontar o regime constitucional de autonomia, a separação de Poderes e o pacto federativo.

Conforme destacado, o **Parecer da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, emitido em **agosto de 2021**, durante a tramitação da **PEC 32/2020**, já havia concluído pela **impossibilidade de o Congresso Nacional dispor, em sede de reforma administrativa, sobre matérias relativas a órgãos autônomos**, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, por violarem as cláusulas pétreas da separação de Poderes e da independência funcional.



Assim, a **proposta de Reforma Administrativa não se aplica à Defensoria Pública**, seja **em seu conteúdo integral**, seja **no conteúdo específico atinente ao art. 39**. Impõe-se, portanto, o **afastamento da Defensoria Pública de qualquer dispositivo da Reforma** que possa afetar sua autonomia, sua independência, sua capacidade de autogoverno ou o equilíbrio institucional entre as funções essenciais à Justiça.

Especificamente, o texto da proposta, ao manter o *art. 134, §1º-A*, e ao pretender submeter a Defensoria Pública às regras do *art. 39*, **viola frontalmente o desenho institucional conferido pela Constituição de 1988**, que consagrou a Defensoria como **função essencial à Justiça**, dotada de autonomia funcional, administrativa e orçamentária (*art. 134, §§ 2º e 4º, CF*).

A aplicação das normas do *art. 39*, voltadas às carreiras do Executivo importam em verdadeiro **desequilíbrio do Estado-Defesa**, comprometendo a sua capacidade de expansão e de cumprimento do mandamento constitucional previsto no *art. 98 do ADCT*, que determina a presença de defensoras e defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais do país.

A ANADEP entende que, para além da mencionada inoportunidade política e jurídica de tramitação de uma reforma que acarreta insegurança e desmonte na prestação de serviços públicos, a Reforma Administrativa, na forma como redigida, **fere frontalmente o regime constitucional da Defensoria Pública**, ao manter o *art. 134, §1º-A*, que:

- **Contraria a autonomia administrativa, orçamentária e funcional** da instituição;
- **Submete a Defensoria a um regime remuneratório e organizacional genérico**, próprio da administração pública direta, em descompasso com o modelo de órgãos autônomos;
- **Ignora o comando do art. 93**, aplicável “no que couber”, que já disciplina os parâmetros de carreira e subsídio;
- **Viola o princípio da simetria** com o Ministério Público e compromete o equilíbrio do sistema de justiça.

Por essas razões, a **ANADEP requer expressamente a exclusão da Defensoria Pública de toda e qualquer referência contida na Proposta de Emenda Constitucional**, inclusive quanto à estruturação de carreiras, fixação de subsídios, regras orçamentárias ou limitações fiscais, reafirmando que **a instituição deve continuar regida pelas suas leis complementares próprias (Lei Complementar nº 80/1994 e leis complementares estaduais)**, em estrita observância ao modelo constitucional vigente.

Especificamente, impõe-se a **supressão do §1º-A do art. 134** da proposta e o **reconhecimento expresso da inaplicabilidade dos arts. 39, §5º, IV e V à Defensoria Pública**, reafirmando-se que a estruturação da carreira e a fixação de subsídios devem permanecer reguladas **pelas leis complementares nacional e estaduais específicas**.



No exercício de suas atribuições estatutárias, a entidade se coloca à disposição para contribuir com o debate legislativo e técnico sobre a matéria e para prestar todos os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Brasília-DF, 06 outubro de 2025.

Fernanda da Silva Rodrigues Fernandes
Presidenta da ANADEP
Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos