MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 307 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: CIANE FIGUEIREDO FELICIANO DA SILVA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S)	: SECRETÁRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos, tendo por objeto ato do Governador do Estado da Paraíba, Ricardo Vieira Coutinho, e do Secretário de Estado do Planejamento e Gestão, Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira, consistente na ausência de consolidação, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 encaminhado pelo Governador do Estado da Paraíba à Assembleia Legislativa, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado, tendo em vista que a despesa fixada por este órgão foi reduzida em mais de dezesseis milhões de reais, além de integrar as dotações do Poder Executivo como uma Secretaria de Estado.

Em detalhamento aos fatos que ensejaram o ajuizamento da presente ação, a autora relata:

> "Neste ano de 2013 a Defensoria Pública do Estado da Paraíba, diante da garantia constitucional (art. 134, § 2º) de iniciativa de sua proposta orçamentária, **aplicou aos montantes fixados no Quadro de Detalhamento das Despesas, Anexo do Orçamento vigente (Defensoria Pública - R$ 67.143.200,00) a variação do IPCA entre julho de 2012 e junho de 2013 (divulgada oficialmente como de 6,7%), em estrita observância aos limites estabelecidos na LDO (art. 36 da Lei Estadual nº 10.069 de 18/07/2013), encontrando como valor**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

limite para sua proposta orçamentária a quantia de R$ 71.641.794,00 (setenta e um milhões, seiscentos e quarenta e um mil, setecentos e noventa e quatro reais).

A Proposta Orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, elaborada no valor limite estabelecido pela LDO, de R$ 71.641.794,00 foi submetida e aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, em obediência ao art. 99, § 2º da CF, que também é condição imposta na parte final do § 2º do art. 134 da CF, no dia 02 de setembro de 2013.

Em tendo sido aprovada, foi encaminhada para a Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, por via eletrônica, em 02/09/2013, utilizando aplicativo disponibilizado pela SEPLAG, para fins de consolidação, conforme disciplina o art. 38 da referida LDO.

(...)

Como se observa deste relato, apresentou-se para Consolidação apenas a Proposta Orçamentária para a Defensoria Pública do Estado da Paraíba, deixando-se de enviar Proposta Orçamentária para o FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR e para o FUNDO ESPECIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. E, seguindo a regra contida nos arts. 36 a 38 da LDO, os seus valores limites alcançariam a cifra de R$ 1.245.189,00 e R$ 32.010,00 respectivamente.

Entretanto, o Governador do Estado da Paraíba e o Secretário de Estado do Planejamento e Gestão, descumprindo preceito fundamental, ao encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2014 para a Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, além de insistir em tratar a Defensoria Pública do Estado da Paraíba como Secretaria de Estado integrante do Poder Executivo, REDUZIU OS VALORES APROVADOS, MESMO QUE ESTIVESSEM DENTRO DO LIMITE INSTITUÍDO NA LDO VIGENTE e fixando a despesa da Defensoria Pública do Estado da Paraíba em RS 55.103.294,00 (cinquenta e cinco milhões, cento e três mil, duzentos e noventa e quatro reais).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

> No Projeto de Lei Orçamentária para 2014, o Governador do Estado da Paraíba e o Secretário de Estado do Planejamento e Gestão também reduziu a despesa para o FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR de R$ 1.167.000,00 para R$ 730.000,00 e manteve sem correção os valores para a despesa do FUNDO ESPECIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA em R$ 30.000,00.
>
> (…) **A Associação Paraibana dos Defensores Públicos protocolou na Comissão de Orçamento requerimento no sentido de solicitação ao Governador do Estado, para mudança do Projeto, consolidando-se a Proposta autônoma da Defensoria Pública, no que foi acatado, sobrestando-se o processo legislativo até que o Poder Executivo, revendo o Projeto de Lei Orçamentária para 2014, fizesse alterações no sentido de consolidar a Proposta Orçamentária da Defensoria Pública, ou seja, a pretensão orçamentária autônoma da Defensoria Pública do Estado, bem como, tratá-la como órgão autônomo e não integrante do orçamento do Poder Executivo tal como uma Secretaria de Estado.**
>
> **Entretanto, o Governador do Estado, ao responder o Ofício da Assembléia Legislativa, reiterou sua clara intenção em descumprir preceito fundamental contido no art. 134, § 2º, da Constituição Federal: "Com todas as vênias necessárias informo-lhe que a luz do Parecer Jurídico anexo, não há inconsistências no Projeto de Lei nº. 1678/2013 a justificar as supostas correções solicitadas no Ofício nº 297/GP"** (fls. 12/14 - grifou-se).

Nesse quadro, a associação autora alega ofensa ao art. 134, § 2º, da Constituição Federal, que assegura às defensorias públicas autonomia funcional e administrativa, além de iniciativa para a sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes.

Sustenta sua legitimidade para propor a presente ação, bem como a existência de pertinência temática.

Alega, ademais, o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental à hipótese, visto que "[d]iante da inércia do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

Defensor Público-Geral do Estado da Paraíba, o remédio jurídico do Mandado de Segurança Coletivo não pode socorrer a categoria, pois para o STF as entidades de classe não têm legitimidade para impetrar ações de segurança em tais situações".

Assevera, ademais, que a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta por omissão não seriam aptas a sanar a lesividade do ato impugnado, pois, "segundo a jurisprudência firmada pelo STF, elas não autorizam a expedição de ordem ou a fixação de prazo para que seja sanada a omissão na iniciativa reservada do processo legislativo" (fl. 10).

Quanto ao pedido liminar, aduz que sua necessidade decorre do caráter transitório das leis orçamentárias. Sendo assim, "se a tramitação do efeito ordinário ultrapassa largamente esse lapso de tempo, o julgamento final da ação não terá eficácia se não concedida desde logo a liminar".

É o breve relato.

Decido.

Examinados os elementos havidos nos autos, em caráter excepcional, diante da proximidade do recesso desta Suprema Corte e da iminente deliberação pela Assembleia Legislativa do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2014, **examino monocraticamente,** ***ad referendum*** **do Plenário, o pedido de medida cautelar**, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades responsáveis pelo descumprimento de preceito fundamental, conforme precedentes desta Corte, tais como: ADPF nº 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 27/2/08; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJ de 21/3/13.

Preliminarmente, cumpre reconhecer o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental à hipótese, visto que preenchidos seus dois requisitos básicos: a inexistência de outro meio

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

eficaz de sanar a lesividade arguida pela autora; e a efetiva demonstração de violação, em tese, a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.

Segundo a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, o cabimento de ADPF pressupõe a "inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata" (ADPF nº 33/PA, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 7/12/05).

Sendo o ato em questão dotado de efeitos concretos e oriundo de autoridade pública, poder-se-ia cogitar da impetração de mandado de segurança coletivo para impugná-lo. No entanto, a Associação Nacional dos Defensores Públicos, segundo a jurisprudência desta Supremo Tribunal Federal, não detém legitimidade ativa para este remédio processual no presente caso, tendo em vista que a mencionada associação e seus substituídos não são os titulares do direito que se pretende proteger neste feito – qual seja, direito à consolidação, no projeto de lei orçamentária para o ano de 2014, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba nos termos em que formulada por este órgão, ou seja, sem a redução perpetrada pelo Governador do Estado. O direito em questão pertence, sim, à instituição Defensoria Pública do Estado da Paraíba, a quem a Constituição Federal conferiu as prerrogativas insculpidas no art. 134, § 2º. Sendo assim, caberia somente à instituição, por meio do seu representante, manejar a ferramenta do mandado de segurança no caso em tela. **Vide** precedente:

> "MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO - LIBERAÇÃO DE RECURSOS ORCAMENTÁRIOS (CF, ART. 168) - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE (ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS) - INADMISSIBILIDADE - PRERROGATIVA DE PODER - GARANTIA INSTRUMENTAL DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIARIO -'WRIT' COLETIVO - **DEFESA DE DIREITOS E NÃO DE**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

SIMPLES INTERESSES - ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DA ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS - EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

- O autogoverno da Magistratura tem, na autonomia do Poder Judiciário, o seu fundamento essencial, que se revela verdadeira pedra angular, suporte imprescindível à asseguração da independência político-institucional dos Juízos e dos Tribunais.

O legislador constituinte, dando consequência a sua clara opção politica - verdadeira decisão fundamental concernente a independência da Magistratura - instituiu, no art. 168 de nossa Carta Politica, uma típica garantia instrumental, assecuratória da autonomia financeira do Poder Judiciário.

A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitraria do orçamento - ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados -, a própria independência político-jurídica daquelas Instituições.

Essa prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente, aos órgãos estatais para os quais foi deferida. O legislador constituinte, na realidade, não a partilhou e nem a estendeu aos membros e servidores integrantes dessas instituições. **O exercício desse direito é, portanto, intransferível. Só poderá exercê-lo - dispondo, inclusive, de pretensão e de ação - aquele a quem se outorgou, no plano jurídico-material, a titularidade exclusiva do seu exercício. De absoluta intransmissibilidade, portanto, essa posição jurídica, que também não poderá ser invocada por terceiros, especialmente por entidades de direito privado - ainda que qualificadas como entidades de classe -, cujo âmbito de atuação não transcende a esfera dos direitos de seus próprios associados.**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

> **A qualidade para agir, no caso, só pertine a tais órgãos estatais, os quais, por seus Presidentes ou Procuradores-Gerais, estarão legitimados para postular, em juízo, a defesa daquela especial prerrogativa de índole constitucional, não sendo lícito a uma simples entidade de classe, atuando substitutivamente, deduzir, em nome próprio, pretensão jurídica que nem a ela e nem a seus associados pertence.**
>
> - O mandado de segurança coletivo - que constitui, ao lado do 'writ' individual, mera espécie da ação mandamental instituída pela Constituição de 1934 - destina-se, em sua precípua função jurídico-processual, a viabilizar a tutela jurisdicional de direito líquido e certo não amparável pelos remédios constitucionais do 'habeas corpus' e do 'habeas data'. Simples interesses, que não configurem direitos, não legitimam a válida utilização do mandado de segurança coletivo." (MS nº 21.291/DF-AgR-QO, Relator o Ministro **Celso de Mello,** Tribunal Pleno, DJ de 20/10/95).

No mesmo sentido, os seguintes julgados: AO nº 347/RO-QO, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Moreira Alves**, DJ de 29/9/2000; e MS nº 21.282/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 19/04/96.

Considerando, portanto, que a Associação Nacional dos Defensores Públicos não teria legitimidade para a impetração de mandado de segurança na hipótese, resta a essa entidade de classe a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, único meio capaz de sanar, com efetividade real, a levidade alegada.

Ademais, a autora logrou demonstrar violação a preceito fundamental.

Como bem aponta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, as funções essenciais à Justiça, definidas nos arts. 127 a 135 (Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública) "são, em última análise, *funções essenciais ao próprio Estado Democrático de Direito*" (**Tratado de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

A respeito do papel da defensoria pública em nosso sistema constitucional, remeto às conclusões obtidas no julgamento da ADI nº 2.903/PB, de relatoria do Ministro **Celso de Mello** (DJ de 19/9/08). Confira-se trecho da ementa:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (….) DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO - O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA.
>
> - **A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado.**
>
> **- De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República** (...)" (grifou-se).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

Com efeito, constitui direito fundamental, previsto no art. 5º da Constituição Federal, a prestação, pelo Estado, de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Com o fito de atribuir densidade normativa a tal previsão, o Constituinte, no Título III da Carta, relativo à Organização do Estado, elencou, dentre as funções essenciais à Justiça, a Defensoria Pública, encarregando-a "[d]a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV" (art. 134 **caput**).

Um grande passo foi dado com a promulgação da EC nº 45/2004, que atribuiu autonomia às Defensorias Públicas Estaduais. Recentemente, em junho de 2013, foi promulgada a EC nº 74, que, corrigindo omissão da EC nº 45/2004, atribuiu autonomia também às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

Reforçando esse desenho constitucional, há, ainda, a Resolução AG/Res. nº 2656 (XLI–O/11) da Organização dos Estados Americanos (OEA), que "recomenda aos Estados membros que já disponham do serviço de assistência jurídica gratuita que adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional".

A permanência das defensorias públicas como vinculadas administrativa, funcional e financeiramente ao Poder Executivo dificultava o seu desenvolvimento institucional, a exemplo do injustificado corte dos recursos financeiros do órgão. Nestes casos, os maiores prejudicados são aqueles que efetivamente necessitam dos serviços da instituição, os desprovidos de recursos financeiros suficientes à sua orientação jurídica e defesa em juízo.

Dessa forma, o § 2º do art. 134, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, criou condições para a plena realização da função à qual está vocacionada a Defensoria Pública. Isso porque somente com a plena autonomia funcional, administrativa e financeira é possível à Defensoria dar concretude à garantia prevista no art. 5º, inc. LXXIV, da Constituição Federal.

Portanto, o art. 134, § 2º, da Constituição Federal constitui disposição

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do direito que a estes corresponde. **Sem dúvida, trata-se de norma estruturante do nosso sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado, restando configurada ofensa a preceito fundamental, conforme se demonstrará a seguir.**

De fato, restam presentes os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora** para a concessão da medida cautelar.

Conforme se depreende dos documentos constantes dos autos, a Defensoria Pública do Estado da Paraíba encaminhou ao Poder Executivo proposta orçamentária para o exercício 2014 no valor de **R$ 71.641.794,00** (setenta e um milhões, seiscentos e quarenta e um mil, setecentos e noventa e quatro reais - documentos eletrônicos nº 17 e 21).

O valor foi obtido tendo em vista o art. 36 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014 daquele mesmo Estado (Lei nº 10.069/2013 - documento eletrônico nº 20), que estabelece que os Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública teriam como limite para a elaboração de suas propostas orçamentárias os montantes fixados no Quadro de Detalhamento de Despesas anexo à lei orçamentária de 2013, acrescidos da variação do IPCA entre julho de 2012 e junho de 2013.

Considerando que o montante fixado naquele Quadro de Detalhamento para a Defensoria Pública era de **R$ 67.143.200,00** (sessenta e sete milhões, cento e quarenta e três mil e duzentos reais – documento eletrônico nº 18), após o acréscimo referente ao IPCA, enviou-se proposta no valor de **R$ 71.641.794,00**, conforme mencionado.

No entanto, ao consolidar o projeto de Lei Orçamentária Anual 2014, enviando-o à Assembleia Legislativa, **o Governador do Estado reduziu a proposta formulada pela Defensoria, fixando o montante de R$ 55.103.294,00** (cinquenta e cinco milhões, cento e três mil, duzentos e noventa e quatro reais - documentos eletrônicos nº 15 e 16).

O corte perpetrado pelo Governador representou drástica redução

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

da proposta de orçamento da Defensoria Pública, inclusive para valor inferior ao montante do exercício de 2013.

Contudo, estando a proposta orçamentária da Defensoria compatível com os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não era dado ao Chefe do Poder Executivo, de forma unilateral, reduzi-la ao consolidar do projeto de lei orçamentária anual.

Nota-se, ainda, que, no projeto de Lei Orçamentária Anual 2014, **a Defensoria Pública foi inserida no capítulo destinado à proposta do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado.** Tal conduta constitui inegável desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira.

Ademais, representa lamentável ranço, no âmbito do Poder Executivo da Paraíba, da concepção, anterior à EC nº 45/2004, de uma defensoria pública como se vinculada fosse aos ditames daquele Poder. Trata-se, enfim, de ato que atenta contra o desenvolvimento e a consolidação de instituição tão fundamental para a democracia e, ao mesmo tempo, ainda tão pouco estruturada em alguns Estados da Federação.

Apesar dos avanços na seara normativa, várias dificuldades têm sido impostas à consolidação da autonomia da Defensoria Pública. Com efeito, este Supremo Tribunal, em várias ocasiões, foi instado a se manifestar acerca da constitucionalidade de leis que, já na vigência da EC nº 45/2004, subordinavam, de algum modo, defensorias públicas estaduais a órgãos do Poder Executivo.

Em tais casos, este Tribunal tem afirmado a inconstitucionalidade de medidas que representem a subordinação da Defensoria ao Poder Executivo, por implicar violação à autonomia funcional e administrativa da instituição. Assim, o Tribunal reconhece eficácia plena e aplicabilidade imediata ao art. 134, § 2º, da Constituição Federal. Nesse sentido, **vide** ainda os seguintes julgados:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEIS DELEGADAS N. 112 E 117, AMBAS DE 2007. 1. Lei Delegada n. 112/2007, art. 26, inc. I, alínea h: Defensoria Pública de Minas Gerais órgão integrante do Poder Executivo mineiro. **2. Lei Delegada n. 117/2007, art. 10; expressão 'e a Defensoria Pública', instituição subordinada ao Governador do Estado de Minas Gerais, integrando a Secretaria de Estado de Defesa Social.** 3. O art. 134, § 2º, da Constituição da República, é norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata. **4. A Defensoria Pública dos Estados tem autonomia funcional e administrativa, incabível relação de subordinação a qualquer Secretaria de Estado.** Precedente. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra **Cármen Lúcia**, DJ de 30/3/12).

"CONSTITUCIONAL. ARTS. 7º, VII, 16, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.559/2006, DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE INSEREM A DEFENSORIA PÚBLICA DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. OFENSA AO ART. 134, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADI PROCEDENTE. I – A EC 45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º). II – **Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal. Precedentes.** III – ADI julgada procedente" (ADI nº 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJ de 1/8/12).

"I. Ação direta de inconstitucionalidade: art. 2º, inciso IV, alínea c, da L. est. 12.755, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, que estabelece a vinculação da Defensoria Pública

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

> estadual à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos: violação do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da EC 45/04: inconstitucionalidade declarada. 1. A EC 45/04 outorgou expressamente autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, além da iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º): donde, ser inconstitucional a norma local que estabelece a vinculação da Defensoria Pública a Secretaria de Estado. 2. A norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da Constituição Federal pela EC 45/04 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos. II. Defensoria Pública: vinculação à Secretaria de Justiça, por força da LC est (PE) 20/98: revogação, dada a incompatibilidade com o novo texto constitucional 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal - malgrado o dissenso do Relator - que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se resolve em mera revogação da primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta. 2. O mesmo raciocínio é aplicado quando, por força de emenda à Constituição, a lei ordinária ou complementar anterior se torna incompatível com o texto constitucional modificado: precedentes" (ADI nº 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 11/5/07).

Nesta mesma linha, a Corte declarou inconstitucionais normas estaduais que obrigavam aquele órgão a celebrar convênio exclusivo com a Ordem dos Advogados do Brasil, por representarem "mutilação da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria". Confira-se:

> "(...) INCONSTITUCIONALIDADE. Ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF. Art. 109 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 234 da Lei Complementar estadual nº 988/2006. Defensoria Pública. Assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Previsões de obrigatoriedade de celebração de convênio

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

> exclusivo com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB-SP. Inadmissibilidade. Desnaturação do conceito de convênio. Mutilação da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria. Ofensa consequente ao art. 134, § 2º, cc. art. 5º, LXXIV, da CF. Inconstitucionalidade reconhecida à norma da lei complementar, ulterior à EC nº 45/2004, que introduziu o § 2º do art. 134 da CF, e interpretação conforme atribuída ao dispositivo constitucional estadual, anterior à emenda. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida como ADPF e julgada, em parte, procedente, para esses fins. Voto parcialmente vencido, que acolhia o pedido da ação direta. É inconstitucional toda norma que, impondo a Defensoria Pública Estadual, para prestação de serviço jurídico integral e gratuito aos necessitados, a obrigatoriedade de assinatura de convênio exclusivo com a Ordem dos Advogados do Brasil, ou com qualquer outra entidade, viola, por conseguinte, a autonomia funcional, administrativa e financeira daquele órgão público" (ADI nº 4.163/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Cezar Peluso**, DJ de 1/3/13).

Outrossim, neste Supremo Tribunal Federal já foram proferidas diversas decisões monocráticas concessivas de liminar em casos análogos ao presente, em que chefes do Poder Executivo, quando da consolidação do PLOA, promoveram reduções nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário ou do Ministério Público. Nestes casos, as liminares foram concedidas com fundamento exatamente na violação à autonomia administrativa e financeira atribuída a tais órgãos. Nesse sentido: MS nº 23.277/AL, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 26/11/98; MS nº 22.685-MC/AL, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 19/12/96; MS nº 21.855/DF, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 8/2/1994; MS nº 22.390/MT, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 10/11/95. Confira-se, a propósito, a seguinte decisão:

> "- Vistos. O Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, pelo seu Presidente, impetra mandado de segurança contra ato do

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

Governador daquele Estado, Professor Divaldo Suruagy, que reduziu, ilegal e abusivamente, a proposta orçamentária do Tribunal relativa ao exercício de 1997.

Sustenta que o ato é violador da autonomia administrativa e financeira do Tribunal (C.F., art. 99, §§ 1º e 2º) e afronta decisões do Supremo Tribunal Federal, tomadas nos Mandados de Segurança 21.855-DF e 22.390-MT, ambos da relatoria do Ministro Carlos Velloso, e MS 22.404-AL, Relator o Ministro Moreira Alves.

Pede-se a concessão da medida liminar.

Isto posto, decido.

Em caso igual - MS 22.390-MT - foi esta a decisão que proferi:

> Vistos. O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso impetra mandado de segurança contra atos do Sr. Governador do Estado de Mato Grosso e do Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do mesmo Estado. Sustenta o impetrante que, na proposta orçamentária do Poder Judiciário do Estado, houve uma redução, pelo Governador do Estado, de 66.62%, que compromete o funcionamento da máquina judiciária. Diz que, de um repasse atual, mensal, líquido, de R$ 6.200.000,00, haveria uma redução para o patamar líquido de R$ 2.681.647,37. A brutal redução, informa, inviabilizará completamente o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, que não poderá pagar metade da sua folha de vencimentos.
>
> Haverá a inviabilização, também, do programa de instalação dos Juizados Especiais, impedindo a investidura de vinte Juízes, já aprovados em concurso público. Será inviabilizado, da mesma forma, o programa de informatização do Judiciário estadual. O projeto de lei orçamentária, com o corte, foi remetido à Assembléia Legislativa, com violência ao art. 99, § 1º, da Constituição Federal. Após outras considerações, requer a concessão de medida liminar, sustando os efeitos dos cortes procedidos pelo Governador do Estado, a fim de que o projeto

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

orçamentário tenha sua regular tramitação e seja apreciado pela Assembléia Legislativa.

Isto posto, decido.

Ao despachar a inicial do MS 21.855-DF, em que foi impetrante o Procurador-Geral da República e, impetrado, o Presidente da República, escrevi: 'O Supremo Tribunal Federal, na sessão administrativa de 2.8.89, interpretando os dispositivos Constitucionais referentes à autonomia financeira do Poder Judiciário, prerrogativa estendida ao M.P., entendeu que incumbe aos Tribunais inscritos no § 2º do art. 99, da Constituição, aprovar o respectivo orçamento, que será remetido, pelo Presidente da Corte, ao Chefe do Poder Executivo, a fim de ser incorporado, nos próprios termos que aprovado, ao projeto de lei orçamentária de iniciativa do Presidente da República.

No caso, o impetrante dá notícia de que, por ordem do Chefe do Poder Executivo, a proposta orçamentária do M.P. sofreu drástica redução, "que compromete a realização das atividades essenciais do Ministério Público da União", por isso mesmo "ofensiva à sua autonomia administrativa, funcional e financeira, enunciada no art. 127, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal", além de atentar "contra a própria sobrevivência da instituição, essencial à Justiça." Tenho como ocorrentes, portanto, no caso, os requisitos do "fumus boni juris" e do "periculum in mora". Por tal razão, defiro a medida liminar, para que não seja efetuada a redução, pelo Executivo, de forma unilateral, da programação orçamentária do Ministério Público da União. Poderá o chefe do Poder Executivo Federal solicitar ao Congresso a redução pretendida, ficando o Congresso como árbitro da questão. Com esta decisão, o Supremo Tribunal não está contrário ao Plano Econômico formulado pelo Governo. Está, sim, cumprindo a Constituição, devendo o Congresso Nacional dar a última palavra.' (fls. 10/11).

Posteriormente, dando resposta a pedido de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

esclarecimento formulado pelo impetrado, aduzi:

'Despacho: Petição. SR-STF Nº 41.322 J. A liminar é clara: O Presidente da República não pode efetivar cortes por redução na programação orçamentária do Ministério Público. O que pode fazer é solicitar ao Congresso que o faça, dado que o Congresso é em linha de princípio e observada a regra da razoabilidade, quem autoriza receita e despesas.'(fls. 11/12)

A questão é idêntica.

Ao Tribunal de Justiça, na forma do disposto no art. 99, §§ 1º e 2º, II, da Constituição Federal, cabe aprovar a proposta orçamentária do Poder Judiciário do Estado, que será remetida ao Chefe do Poder Executivo, a fim de ser incorporada, nos próprios termos que aprovada, ao projeto de lei orçamentária da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Este não poderá, de forma unilateral, efetuar cortes na proposta orçamentária do Poder Judiciário. O que poderá fazer é solicitar à Assembléia Legislativa que o faça, dado que o Poder Legislativo é, em linha de princípio e observada a regra da razoabilidade, quem autoriza receitas e despesas.

No caso, o Governador do Estado, unilateralmente, efetuou cortes na proposta orçamentária do Judiciário estadual, cortes que, segundo o impetrante, inviabilizarão a Justiça do Estado de Mato Grosso. Estão presentes, portanto, os requisitos do fumus boni juris e do periculum in mora.

Do exposto, defiro a medida liminar, para que não sejam efetuados, de forma unilateral, pelo Governador do Estado, os cortes na proposta orçamentária do Judiciário. Poderá o Chefe do Executivo, repito, solicitar à Assembléia Legislativa a redução pretendida, ficando a Assembléia como árbitro da questão.

Também aqui, reportando-me, à decisão acima transcrita, defiro a medida liminar, para que não sejam efetuados, de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

> forma unilateral, pelo Governador do Estado, cortes na proposta orçamentária do Judiciário alagoano. Poderá o Chefe do Executivo solicitar à Assembléia Legislativa a redução pretendida, ficando a Assembléia como árbito da questão." (MS nº 22.685-MC/AL, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 19/12/96).

Por fim, também resta configurado o **periculum in mora**, tendo em vista que o PLOA 2014 do Estado da Paraíba está em vias de ser aprovado, havendo notícia de que se encerrou o prazo de envio de emendas, devendo o projeto ser analisado até o dia 20 de dezembro próximo. Assim, caso aprovado o orçamento da Defensoria Pública, nos moldes propostos pelo Poder Executivo, sem análise da proposta original da Defensoria, restará prejudicada a presente arguição e consumada situação de inconstitucionalidade no ordenamento jurídico do Estado da Paraíba.

Pelo exposto, **concedo a medida cautelar pleiteada *ad referendum* do Plenário**, nos termos que em requerido, para determinar que o Governador do Estado da Paraíba e o Secretário de Estado do Planejamento e Gestão "procedam à imediata complementação do Projeto de Lei n° 1.678/2013 que Estima a Receita e Fixa a Despesa do Estado para o Exercício Financeiro de 2014 e dá outras providências para o efeito de nela incluir a Proposta Orçamentária da Defensoria Pública como Órgão Autônomo e nos valores por ela aprovados".

Comunique-se, ademais, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba para que suspenda o trâmite legislativo do Projeto de Lei n° 1.678/2013 (PLOA Estado da Paraíba de 2014), até que os arguidos promovam a adequação do referido projeto aos termos aqui referidos.

Comunique-se com urgência.

À julgamento pelo Plenário.

Publique-se.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.

Brasília, 13 de dezembro de 2013.

Ministro **DIAS TOFFOLI**
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 5051473.