

18/05/2016

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 339
PIAUÍ**

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) : WILDSON DE ALMEIDA OLIVEIRA SOUSA E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: ARGUIÇÃO POR DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ CONSISTENTE NO NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS ORÇAMENTÁRIOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE ATENDIDO. PRECEDENTES. CABIMENTO DA AÇÃO. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REPASSES ORÇAMENTÁRIOS QUE DEVEM SE DAR PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO SOB A FORMA DE DUODÉCIMOS E ATÉ O DIA VINTE DE CADA MÊS. ART. 168 DA CRFB/88. IMPOSSIBILIDADE DE RETENÇÃO, PELO GOVERNADOR DE ESTADO, DE PARCELAS DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL, ASSIM TAMBÉM AO PODER JUDICIÁRIO, AO PODER LEGISLATIVO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUDAMENTAL CARACTERIZADO. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE.

1. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força

ADPF 339 / PI

da Constituição da República, após a Emenda Constitucional nº 45/2004.

2. O repasse dos recursos correspondentes destinados à Defensoria Pública, ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo e ao Ministério Público sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88) é imposição constitucional; atuando o Executivo apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem.

3. O repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública quando retidos pelo Governado do Estado constitui prática indevida em flagrante violação aos preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. Precedentes: AO 1.935, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 26/9/2014; ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; MS 23.267, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 16/5/2003; ADI 732-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/1992; MS 21.450, rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, Dj de 5/6/1992; ADI 37-MC, rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 23/6/1989.

4. O princípio da subsidiariedade, ínsito ao cabimento da ADPF, resta atendido diante da inexistência, para a Associação autora, de outro instrumento processual igualmente eficaz ao atendimento célere da tutela constitucional pretendida. Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2014; ADPF 187, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 29/5/2014.

5. A Associação Nacional de Defensores Públicos é parte legítima a provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade (art. 103, IX, da CRFB/88). Precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008.

6. Arguição por descumprimento de preceito fundamental julgada procedente, para fixar a seguinte tese: *“É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a*

ADPF 339 / PI

outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual."

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente o pedido formulado na ação para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, determinar ao Governador do Estado do Piauí que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2015 (Lei estadual nº 6.610, de 29 de dezembro de 2014), inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente o pedido.

Brasília, 18 de maio de 2016.

LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

07/10/2015

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 339
PIAUI**

DEBATE

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permite, nós já fizemos um adiamento num caso dessas ADIs, porque há uma medida cautelar que eu apresentei em mesa, já há um expressivo período, e que, do meu ponto de vista, no mínimo, é prejudicial o exame que nela se coloca, porque ela diz justamente com a inconstitucionalidade formal da Emenda Constitucional nº 74, que introduziu um § 3º no artigo 134 da Constituição Federal, pertinente às Defensorias Públicas.

No caso dessas ações do Ministro Fux, está em jogo a situação das Defensorias Públicas estaduais e não da Defensoria Pública da União. Mas o § 2º, que diz com as Defensorias Públicas estaduais deste artigo 134 da Constituição, na verdade, foi introduzido também por uma Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar, que foi a Emenda nº 45.

Então, eu entendo, Presidente, a hipótese da prejudicialidade daquela medida cautelar.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, vamos tentar conciliar aqui essas quatro ações, porque aqui são três. O que ocorre? A Emenda nº 45, que nunca se cogitou da sua inconstitucionalidade, porque ela derrui inclusive o CNJ, trouxe autonomia administrativa e financeira para as Defensorias Públicas estaduais. Muito bem. Em razão dessa autonomia administrativa e financeira trazida pela Emenda nº 45, alguns Estados violaram essa autonomia, ora nomeando defensores **ad hoc**, ora criando uma carreira paralela, ora deixando de mandar para a Assembleia arbitrar o orçamento e à ADPF, com relação ao descumprimento do repasse de duodécimos.

No meu modo de ver, isso diz respeito às Defensorias Públicas

ADPF 339 / PI

estaduais. O problema da Ministra Rosa Weber é no sentido de que a Emenda, de cuja fiscalização abstrata Sua Excelência está incumbida, estendeu aos defensores públicos da União, sem iniciativa do Executivo, supostamente, os mesmos benefícios das Defensorias estaduais.

Então, no meu modo de ver, julgar benefício de Defensoria estadual não tem nenhuma afinidade com a causa da Ministra Rosa Weber, a não ser uma que seria catastrófica, em termos de ordenamento jurídico: se nós vamos considerar a Emenda nº 74 inconstitucional, **a fortiori**, a Emenda nº 45, que modificou muitíssimo o Poder Judiciário, seria também inconstitucional - só essa afinidade da questão jurídica. O que o legislador da Emenda nº 74 fez foi dizer: “aplicam-se aos defensores da União os mesmos benefícios e prerrogativas...”

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Em que estágio está o processo sob a relatoria da ministra Rosa Weber?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Eu adotei, Ministro Marco Aurélio, o rito do artigo 10 e trouxe em mesa para o exame da liminar, porque não era uma hipótese que me permitisse, como Relatora, apreciá-la de forma...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Referendada a liminar. Vossa Excelência a implementou no sentido positivo ou negativo?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Não. Eu trouxe ao exame.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ah, liberou o processo para exame.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Para exame da liminar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E não poderemos

ADPF 339 / PI

julgar em definitivo essa ação direta de inconstitucionalidade que está com Vossa Excelência? Já poderíamos, não?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Até entendo que...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Possível?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Seria possível.

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - Ministro Marco Aurélio, talvez uma ideia, ouvindo Vossa Excelência: se nós ouvíssemos as sustentações, e a Ministra Rosa Weber, se se sentir em condições, trouxesse para julgamento amanhã a cautelar, e aí nós discutiríamos as quatro em conjunto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A relatora, inclusive, já liberou. Segundo acaba de informar, ela já está preparada para relatar e proferir voto, e, talvez, julgando em definitivo. Mas não entrou em pauta, de qualquer forma, a ação direta de inconstitucionalidade da Ministra?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Hoje não, mas é uma cautelar e amanhã poderia entrar em pauta.

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - Ouviríamos as sustentação hoje e julgaríamos as quatro amanhã.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Porque, na cautelar, em se tratando também de processo subjetivo, tem-se o direito dos advogados de assomarem à tribuna. Daí a necessidade de ocorrer a inclusão em pauta.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - No caso da minha, há

ADPF 339 / PI

pedido de sustentação oral, inclusive, eles tiveram presentes na sessão em que...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Por que não concentramos e julgamos, Presidente, todos os processos?

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - Quem é o autor da ação?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Já está em pauta para amanhã?

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - Quem defende os defensores?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Ministro concordaria em julgar amanhã?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Concordaria plenamente.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Então, fica cancelado o pregão e pautado para amanhã, juntamente com a cautelar da Ministra Rosa Weber.

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - E aí, provavelmente, o gabinete da Ministra Rosa pode avisar...

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Não, (inaudível).

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - Não? Vossa Excelência não quer julgar?

ADPF 339 / PI

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Quero julgar, mas já esteve em pauta, inclusive. Não fui eu que tirei.

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - Eu não entendi.

Eu só gostaria de julgar a medida cautelar da Ministra Rosa amanhã, se ela estiver confortável com a ideia; se não, não.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Qual seria a tese?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É porque ela, inclusive, liberou para a mesa. Já está liberado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Quanto ao fundo ou ao julgamento amanhã?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - É porque não fui eu que retirei de pauta.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ela já liberou.

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - Vossa Excelência está de acordo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Está de acordo.

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO - Então ótimo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ministra Rosa, Vossa Excelência já tem todos os pronunciamentos no processo?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Tenho para liminar,

ADPF 339 / PI

para o exame de liminar, no rito do artigo 10.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sem cogitar do gênero, diria que prefere, inclusive, o voto em primeiro lugar da ministra Rosa Weber, porque, se concluirmos pela inconstitucionalidade da Emenda Constitucional à Carta Federal, evidentemente caminharemos no mesmo sentido quanto às Constituições estaduais. É interessante o tema.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - A discussão da autonomia, claro, estará posta na dela.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu tenho a impressão de que a Ministra Rosa está adstrita à questão da inconstitucionalidade formal, não é?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - A inconstitucionalidade formal.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Agora, realmente, ouvindo o Ministro Barroso, nós podemos ganhar tempo ouvindo o relatório e as sustentações orais, até porque nós temos uma administrativa hoje e podemos encerrar depois das sustentações orais e do relatório do Ministro Fux. Aí tomaríamos um café, subiríamos, faríamos uma administrativa rápida, se os colegas estiverem de acordo, porque se trata basicamente de retomar a discussão do estatuto e ela tem se dado por segmentos. Nós pararíamos quando entendêssemos que já discutimos o suficiente. Temos uma questão administrativa também a julgar.

Então, se os colegas estiverem de acordo, nós poderíamos ouvir o relatório do Ministro Fux, as sustentações orais e depois, amanhã, a Ministra Rosa traria o seu voto e ouviríamos as demais sustentações orais e julgaríamos todas as ações em conjunto.

O que Vossa Excelência pensa?

ADPF 339 / PI

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Estou de pleno acordo, Presidente. Embora não pareça, às vezes fico de pleno acordo, considerando a colocação de colega!

Tendo em conta uma observação feita pelo ministro Luiz Fux, apenas digo que a jurisprudência é reiterada no sentido de que estamos presos ao pedido formulado no processo objetivo, mas não à causa de pedir.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Então, se todos estiverem de acordo, o Ministro Fux fará o relatório, depois convidamos os advogados a se manifestarem e amanhã daremos sequência aos julgamentos de forma conjunta.

Ministro Fux, com a palavra.

07/10/2015

PLENÁRIO

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 339

PIAUI

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) : WILDSON DE ALMEIDA OLIVEIRA SOUSA E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUI
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP, com pedido liminar, tendo por objeto ato omissivo atribuído ao Governador do Estado do Piauí, consistente no não repasse da dotação orçamentária da Defensoria Pública daquele ente federativo sob a forma de duodécimos. Alega que tal ato omissivo viola o que disposto pelo art. 134, § 2º, da CRFB/88, que assegura a autonomia administrativa, funcional e orçamentária da Defensoria Pública, bem como o art. 168 da CRFB/88, que prevê o repasse orçamentário dos duodécimos.

Nesse contexto, aduz o seguinte:

“O suporte fático da presente Ação é extremamente simples: pauta-se na omissão do Poder Executivo Piauiense que jamais cumpriu sua obrigação de repassar os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública do Piauí em duodécimos, na contramão do que preconiza a Constituição Federal e Estadual do Piauí, situação esta que consolida absurda inconstitucionalidade no tratamento desta instituição. Ora, consta na própria documentação juntada,

ADPF 339 / PI

o pedido aqui expresso na presente Ação, pedido este sequer respondido pela gestão estadual.

Esta situação aberrante vem trazendo sérias dificuldades ao funcionamento da Defensoria Pública do Piauí, bem como afrontando de maneira inadmissível sua autonomia financeira e administrativa, tolhendo-lhe a garantia mínima de receber e administrar as dotações que lhes são atribuídas pela Lei Orçamentária.

Tal situação calamitosa se evidenciou de maneira ainda mais fragorosa a partir do último semestre de 2014 a partir de uma série de medidas de contingência orçamentária tomadas pelo Poder Executivo em face de suas Secretarias, mas ilegítimamente estendidas à Defensoria Pública do Piauí como se esta fosse subordinada àquele.”

A autora argumenta, ainda, que a autonomia orçamentária garantida à Defensoria Pública alcançaria não apenas a prerrogativa de elaborar e apresentar sua própria proposta orçamentária, mas também a capacidade de gerir autonomamente os recursos a ela destinados, não podendo o Poder Executivo limitar o repasse de seus duodécimos. Requer, nesse sentido, seja *“acolhida e julgada procedente a presente argüição, declarando-se a ocorrência de descumprimento de preceitos fundamentais pelo arguido e tornando-se definitiva a medida liminar, para o efeito de que proceda ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o que determina a Constituição Federal, art. 134, § 2º, e 168”*.

Em análise da inicial, concluí que a hipótese revestia-se de indiscutível relevância, pelo que determinei fosse aplicado o rito previsto pelo pelo art. 5º, § 2º, da Lei 9.882, de 03 de dezembro de 1999, a fim de que a decisão sobre a questão viesse a ser tomada já em caráter definitivo.

Em sua manifestação acostada aos autos, a Advocacia-Geral da União opina, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação. No

ADPF 339 / PI

mérito, propugna pela procedência do pedido formulado, conforme manifestação assim ementada:

“Constitucional. Defensoria Pública. Omissão inconstitucional atribuída ao Governador do Estado do Piauí, consistente na ausência de repasse da dotação orçamentária da instituição referida sob a forma de duodécimos. Preliminar. Não atendimento ao requisito da subsidiariedade. Mérito. O artigo 168 da Constituição Federal determina, expressamente, que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública sejam entregues até o dia 20 de cada mês, sob a forma de duodécimos. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.”

A Procuradoria-Geral da República sustenta o conhecimento da ação, opinando, no mérito, pela procedência do pedido, conforme parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE REPASSE DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EM FORMA DE DUODÉCIMOS À DEFENSORIA PÚBLICA, PELO GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ. PRELIMINAR. ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA FINANCEIRA DA DEFENSORIA PÚBLICA. AFRONTA AO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Atende ao princípio da subsidiariedade arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Associação Nacional de Defensores Públicos, pois não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança em defesa de prerrogativas do órgão. Precedente.

2. Ofende a autonomia financeira da Defensoria Pública omissão de governador de Estado consubstanciada na ausência de repasse de dotações orçamentárias na forma de duodécimos

ADPF 339 / PI

mensais ao órgão. Afronta aos arts. 134, § 2o, e 168, da Constituição da República. Precedentes.

3. Parecer pelo conhecimento da ADPF; no mérito, pela procedência do pedido.”

Apesar de regularmente intimado, o Governador do Estado do Piauí não apresentou suas informações.

Vieram-me, então, os autos conclusos.

É o relatório.

08/10/2015

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 339
PIAUI**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, cinge-se a controvérsia à análise de ato atribuído ao Poder Executivo do Estado do Piauí, consistente no não cumprimento do dever de repassar recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública Estadual na forma de duodécimos mensais (art. 168 da CRFB/88).

I – Da legitimidade ativa e da pertinência temática

De início, tenho por necessário analisar se a autora da presente ação é parte legítima à provocação do controle abstrato de constitucionalidade de normas e se há, *in casu*, pertinência temática entre sua missão institucional e os dispositivos ora impugnados.

Sob esse ângulo da legitimidade ativa da autora, imperioso reconhecê-la, conforme o disposto no art. 103, IX, do texto constitucional. É que nos termos das disposições de seu próprio Estatuto Social, trata-se de entidade que tem por finalidade, dentre outras, *“representar e promover, por todos os meios, em âmbito nacional, a defesa das prerrogativas, dos direitos e interesses individuais e coletivos de seus associados efetivos, em juízo ou fora dele, velando pela unidade institucional da Defensoria Pública”*.

Deveras, em outras oportunidades este Supremo Tribunal Federal também reconheceu a legitimidade ativa da Associação autora, como se observa nos seguintes precedentes: ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008.

ADPF 339 / PI

Ademais, resta configurada, também, a pertinência temática, verificada, *in casu*, pela estreita correlação entre a norma impugnada e os objetivos institucionais da Associação autora, bem como a repercussão direta da aplicação da norma *sub examine* aos seus associados.

II – Do cabimento da presente ação: o princípio da subsidiariedade

A arguição por descumprimento de preceito fundamental, uma das ações do controle concentrado de constitucionalidade, encontra previsão constitucional no art. 102, § 1º. O dispositivo prevê que “*a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei*”.

A lei a que remete o texto constitucional é a Lei nº 9.882/99, a qual, nos termos de sua ementa, “*dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal*”. Tal ato normativo, que regula especificamente o trâmite da ação que ora se analisa, assim dispõe em seu art. 4º:

“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”

Com efeito, para que se admita a proposição de uma ADPF, deve inexistir outro meio processual capaz de sanar determinada lesividade. É a afirmação legal do **princípio da subsidiariedade**, isto é, a ação de descumprimento de preceito fundamental apenas é cabível quando não houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade apontada pelo requerente, nos termos do citado art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99.

ADPF 339 / PI

Tal exigência, entretanto, não se mostra absoluta. A propósito, destaco as lições do Min. Gilmar Mendes sobre o tema, *verbis*:

“O desenvolvimento desse instituto dependerá da interpretação que o STF venha dar à lei. A esse respeito, destaque-se que a Lei n. 9.882/99 impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º).

À primeira vista poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão – contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/99, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

No direito alemão a *Verfassungsbeschwerde* (recurso

ADPF 339 / PI

constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte Constitucional pode decidir de imediato um recurso constitucional se se mostrar que a questão é de interesse geral ou se demonstrado que o requerente poderia sofrer grave lesão caso recorresse à via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

Como se vê, a ressalva constante da parte final do § 90, II, da Lei Orgânica da Corte Constitucional alemã confere ampla discricionariedade tanto para conhecer das questões fundadas no interesse geral (*allgemeine Bedeutung*) quanto daquelas controvérsias baseadas no perigo iminente de grave lesão (*schwerer Nachteil*).

[...] No que concerne ao controle de constitucionalidade de normas, a posição da Corte tem-se revelado enfática: ‘apresenta-se, regulamente, como de interesse geral a verificação sobre se uma norma legal relevante para uma decisão judicial é inconstitucional’.

No Direito espanhol, explicita-se que cabe recurso de amparo contra ato judicial desde que ‘tenham sido esgotados todos os recursos utilizáveis dentro da via recursal’ (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, art. 44, I). Não obstante, a jurisprudência e a doutrina têm entendido que, para os fins da exaustão das instâncias ordinárias, ‘não é necessária a interposição de todos os recursos possíveis, senão de todos os recursos razoavelmente úteis’.

[...]

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entidades legitimados dificilmente versará – pelo menos de forma direta – sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. [...] o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há

ADPF 339 / PI

de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 10. ed. re. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 1.270/1.272).

Ressalte-se que a interpretação do dispositivo legal retromencionado não deve se dar de forma estrita e meramente objetiva. Para a aplicação da restrição decorrente do referido postulado, há de existir, para o requerente da ADPF, outro instrumento processual igualmente eficaz ao atendimento célere da tutela por ele buscada.

Ainda sobre o princípio da subsidiariedade, em situação bastante semelhante à aqui versada, rememoro o que recentemente decidido pelo Plenário desta Corte no julgamento da ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014. Na ocasião, tratava-se de ADPF ajuizada pela mesma associação ora autora (ANADEP), na qual se impugnava *“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 esse órgão foi reduzida em mais de dezesseis milhões de reais, além de integrar as dotações do Poder Executivo como uma Secretaria de Estado”*, conforme excerto do relatório. Neste caso bastante similar ao que aqui discutido, o voto do Min. relator assim consignou:

“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 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

ADPF 339 / PI

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

[...]

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.”

Nessa mesma esteira, observe-se o que opinou a Procuradoria-Geral da República, conforme o seguinte excerto de seu parecer:

“Consoante menciona a ANADEP, seria cabível

ADPF 339 / PI

impetração de mandado de segurança para impugnar a conduta omissiva do Governador do Estado do Piauí. A legitimidade para ajuizamento daquele remédio constitucional, contudo, não seria da ANADEP, mas da Defensoria Pública-Geral, que se mantém ‘inerte há mais de uma década, deixando de agir em nome da Instituição e na defesa das legítimas prerrogativas’.

Realmente, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado de que a prerrogativa contida no art. 168 da Constituição da República pertence aos órgãos estatais ali mencionados, cabendo-lhes titularidade exclusiva de exercício, não extensível a membros e servidores.

Nesse contexto, considerando que a ANADEP não é legítima para impetrar mandado de segurança nem há outra via processual viável, encontra-se atendido o princípio da subsidiariedade, pois está ausente outro meio eficaz para sanar a possível lesão a preceito fundamental.

[...]

Ante o exposto, deve ser conhecida a arguição de descumprimento de preceito fundamental.”

Por outro lado, a Advocacia-Geral da União, apesar de nesta parte opinar pelo não conhecimento da ação, limita-se a dizer que “*o controle judicial sobre a omissão impugnada poderia ser adequadamente exercido através da via difusa*”, sem no entanto indicar quais seriam esses outros instrumentos igualmente eficazes à disposição da Associação autora. Ainda assim, a própria AGU reconhece que “*há intenso debate acerca da aplicação prática desse postulado, que possui relevância na fixação das hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental*” e que “*no cerne da questão discute-se sobre o conteúdo e alcance da expressão ‘qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade’*”.

Outrossim, no caso concreto, o cabimento da presente ação ganha mais relevo em razão do que noticiado pela autora, conforme o seguinte excerto de sua petição inicial:

ADPF 339 / PI

“No caso concreto até se poderia cogitar da impetração de mandado de segurança para impugnar o ato omissivo questionado, dado que o mesmo é revestido de efeitos concretos.

Ocorre que o direito em questão pertence à Defensoria Pública do Estado do Piauí, a quem a Constituição Federal conferiu as prerrogativas insculpidas no art. 134, § 2º e art. 168. Sendo assim, caberia somente à instituição, por meio do seu representante, manejar a ferramenta do mandado de segurança no caso em tela, não sendo lícito a uma entidade de classe, atuando substitutivamente, deduzir, em nome próprio, pretensão jurídica que nem a ela nem a seus associados pertence (STF, Pleno, MS 21291, AgR-QO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 27-1-1995).

Lamentavelmente a Defensoria Pública-Geral do Piauí queda-se inerte há mais de uma década, deixando de agir em nome da Instituição e na defesa das legítimas prerrogativas, ignorando-se as razões que teriam levado a Senhora Defensora Pública Geral do Estado do Piauí (bem como os que a antecederam) a abster-se da utilização de meios processuais sumários destinados a amparar tão importante prerrogativa constitucional inerente à Defensoria Pública do Piauí.

Por outro lado, a arguente, segundo a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, não detém legitimidade ativa para esse ou qualquer outro remédio processual no presente caso que não a ADPF, vez que a mesma e seus substituídos não são os titulares do direito que se pretende proteger, que é justamente o de que o repasse das dotações que são próprias da Defensoria Pública do Piauí sejam feitas na forma de duodécimos e entregue até o dia 20 de cada mês.

Considerando, portanto, a inércia da Defensoria Pública-Geral do Estado do Piauí na impetração do remédio heroico – sendo certo que o direito de ação é um direito constitucional potestativo subjetivo, ninguém poderá ser obrigado a litigar em juízo -, aliado ao fato de que a arguente não possui legitimidade

ADPF 339 / PI

para a impetração de mandado de segurança na hipótese, resta a via a arguição de descumprimento de preceito fundamental, único meio capaz de sanar, com efetividade real, a lesividade alegada.

Quanto à hipótese de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, pode-se afirmar que tal alternativa não se mostra apta, no caso concreto, a sanar a lesividade da conduta atentatória aos preceitos fundamentais, na medida em que não se está diante de ato de conteúdo normativo.

[...]

Com efeito, a irresignação dirige-se contra ato omissivo do Poder Executivo estadual, que deixa de efetuar o repasse das dotações que são próprias da Defensoria Pública do Piauí na forma de duodécimos e entregá-las até o dia 20 de cada mês, em afronta à sua autonomia administrativa e financeira. Aqui se discute ato do Poder Público que viola a prerrogativa defensorial de recebimento dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados à Defensoria Pública, até o dia 20 de cada mês, em duodécimos.

Inexiste, pois, no presente caso por parte desta Associação, outro meio processual eficaz capaz de sanar a lesão ao preceito estabelecido no § 2º do art. 134, e art. 168 da Constituição Federal, resultante de ato do Poder Executivo do Estado do Piauí, que não efetua o repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados à Defensoria Pública, em duodécimos.”

Quanto ao ponto, rememoro também as ponderações do Min. Celso de Mello, proferidas em seu voto por ocasião do julgamento da ADPF 187 (Tribunal Pleno, DJ de 29/5/2014), processo do qual era relator, conforme o seguinte excerto de seu voto (grifos nossos):

“De outro lado, Senhor Presidente, também se revela

ADPF 339 / PI

admissível, na espécie, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental em face do que prescreve o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que assim dispõe:

[...]

O diploma legislativo em questão – tal como tem sido reconhecido por esta Suprema Corte (RTJ 189/395-397, v.g.) – consagra o princípio da subsidiariedade, que rege a instauração do processo objetivo de argüição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor:

‘- O ajuizamento da ação constitucional de argüição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP.

A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à argüição de descumprimento de preceito fundamental - revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse ‘writ’ constitucional.

- A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 - que consagra o postulado da subsidiariedade - estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da argüição de descumprimento de preceito fundamental,

ADPF 339 / PI

pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.'

(RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

O exame do precedente que venho de referir (RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO) revela que **o princípio da subsidiariedade não pode - nem deve - ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de argüição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República.**

Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa **relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção que a Carta Política instituiu em favor de preceitos fundamentais, de valores essenciais e de direitos básicos, com grave comprometimento à própria efetividade da Constituição.**

Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização dessa nova ação constitucional possa efetivamente prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental causada por ato do Poder Público.

Não é por outra razão que esta Suprema Corte vem entendendo que a invocação do princípio da subsidiariedade, para não conflitar com o caráter objetivo de que se reveste a argüição de descumprimento de preceito fundamental, supõe

ADPF 339 / PI

a impossibilidade de utilização, em cada caso, dos demais instrumentos de controle normativo abstrato:

‘(...) 6. Cabimento de argüição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional) (...). 9. ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal. 10. Revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF, porque o que se postula nessa ação é a declaração de ilegitimidade ou de não-recepção da norma pela ordem constitucional superveniente (...). 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): 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. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, ‘a priori’, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação (...).’

(ADPF 33/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES)”

Como já bem destacado, poder-se-ia admitir a hipótese de Mandado de Segurança em defesa de alegado direito líquido e certo institucional do órgão que se supõe prejudicado. Entretanto, tal *writ*, enquanto correlacionado à prerrogativa institucional, apenas poderia ser impetrado pela própria instituição da Defensoria Pública Estadual, e não pela Associação de seus membros, a qual, conforme a jurisprudência desta Corte, seria parte ilegítima em tal *mandamus*. A propósito, cito o que decidido no MS 21.291-AgR-QO, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 20/10/1995, cujo acórdão foi assim ementado (grifos meus):

“MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO -

ADPF 339 / PI

LIBERAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTARIOS (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 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 a asseguaração da independência político-institucional dos Juízos e dos Tribunais. O legislador constituinte, dando consequência a sua clara opção política - verdadeira decisão fundamental concernente a independência da Magistratura - instituiu, no art. 168 de nossa Carta Política, 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 compromettesse, pela gestão arbitrária 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 e, 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

ADPF 339 / PI

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. 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."

Nesse mesmo sentido, cito os seguintes precedentes: AO 347-QO, Tribunal Pleno, rel. Min. Moreira Alves, DJ de 29/9/2000; e MS 21.282, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 19/04/1996.

Resta, com efeito, atendido, *in casu*, o princípio da subsidiariedade, não havendo, quanto ao ponto, qualquer óbice ao conhecimento da presente ação.

Outrossim, a autora também demonstrou qual seria o preceito fundamental tido por violado, qual seja as disposições do art. 134, especialmente de seu § 2º, do texto constitucional. Tal dispositivo, ao expressar a autonomia administrativa, funcional e orçamentária da Defensoria Pública – instituição elencada pela CRFB/88 como essencial à Justiça – define, por certo, preceito fundamental.

ADPF 339 / PI

Por fim, quanto ao objeto indicado, o art. 1º da Lei nº 9.882/99 dispõe que “a argüição prevista no § 1o do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de **ato do Poder Público**” (grifos meus). **Destarte, restou devidamente indicado o ato do poder público impugnado, qual seja o ato omissivo atribuído ao Governador do Estado do Piauí.**

Ex positis, tenho por plenamente cabível a arguição, pelo que **conheço a presente ação.**

III – Do mérito

A garantia constitucional de acesso à Justiça, prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige, correlatamente, a disponibilidade de instrumentos processuais idôneos à tutela dos bens jurídicos protegidos pelo direito positivo. Para a população brasileira carecedora de recursos, o acesso à Justiça depende fundamentalmente do Estado, sendo certo que a Constituição da República lhe atribui o dever de prestar a assistência jurídica integral aos necessitados (CRFB, art. 5º, LXXIV). Nas disposições constitucionais sobre o tema, tal nobre atribuição restou conferida à Defensoria Pública, definida como instituição essencial à função jurisdicional do Estado (CRFB, art. 134), o que, em verdade, representa verdadeira essencialidade do próprio Estado Democrático de Direito.

Sobre o tema, cito as clássicas lições de José Afonso da Silva:

“Uma velha observação de Ovídio ainda vigora nos nossos dias, especialmente no Brasil: *Cura pauperibus clausa est*, ou no vernáculo: ‘O tribunal está fechado para os pobres’. Os pobres ainda têm acesso muito precário à justiça. Carecem de recursos para contratar advogados. O patrocínio gratuito tem-se revelado de deficiência alarmante. Os Poderes Públicos não tinham conseguido até agora estruturar um serviço de

ADPF 339 / PI

assistência jurídica aos necessitados que cumprisse efetivamente esse direito prometido entre os direitos individuais. Aí é que se tem manifestado a dramática questão da desigualdade da justiça, consistente precisamente na desigualdade de condições materiais entre litigantes, que causa profunda injustiça àqueles que, defrontando-se com litigantes afortunados e poderosos, ficam na impossibilidade de exercer seu direito de ação e de defesa assegurado na Constituição.

A assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos vem configurada, relevantemente, como direito individual no art. 5º, LXXIV. Sua eficácia e efetiva aplicação, como outras prestações estatais, constituirão um meio de realizar o princípio da igualização das condições dos desiguais perante a Justiça.

Nesse sentido é justo reconhecer que a Constituição deu um passo importante, prevendo, em seu art. 134, a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional, à qual cabe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição.”

(SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 613/614)

Essa importância da Defensoria Pública na ordem constitucional brasileira já foi, também em outras ocasiões, assentada por este Supremo Tribunal Federal. Veja-se, a propósito, o seguinte excerto do acórdão proferido pelo Plenário desta Corte na ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe de 19/9/08 (grifos nossos):

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...)
DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÃO
PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL
DO ESTADO - O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE**

ADPF 339 / PI

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 (...)"

Quanto às Defensorias Públicas Estaduais – ratificando essa ideia de serem indispensáveis instrumentos de garantia de acesso à Justiça, buscando a máxima efetividade dos direitos fundamentais – a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu-lhes autonomia funcional e administrativa, além de iniciativa própria para a elaboração de suas propostas orçamentárias, dentro, por óbvio, dos limites aplicáveis. Tais garantias foram posteriormente estendidas à Defensoria Pública da União, bem como à do Distrito Federal, por meio da Emenda

ADPF 339 / PI

Constitucional nº 74/2013. Ainda sobre a instituição, a Emenda Constitucional nº 80/2014 definiu a Defensoria Pública como instituição permanente, assegurando como seus princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, atribuindo-lhe, inclusive, competência para a propositura de leis que tratam da criação e extinção de cargos em seu âmbito, bem como de suas respectivas remunerações.

Destarte, sob essas premissas, o Supremo Tribunal Federal já assentou, por exemplo, a inconstitucionalidade de normas estaduais, ainda que previstas em Constituição Estadual, que vinculem a Defensoria Pública à Secretaria de Estado (ADI 3.569, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ de 11/5/2007, da ADI 4.056, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12, e da ADI 3.965, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 30/3/2012, cujas acórdãos foram, respectivamente, assim ementados (grifos nossos):

“I. Ação direta de inconstitucionalidade: art. 2º, inciso IV, alínea c, da L. est. 12.755, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, que estabelece a vinculação da Defensoria Pública estadual à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos: violação do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da EC 45/04: inconstitucionalidade declarada. 1. **A EC 45/04 outorgou expressamente autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, além da iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º): donde, ser inconstitucional a norma local que estabelece a vinculação da Defensoria Pública a Secretaria de Estado.** 2. **A norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da Constituição Federal pela EC 45/04 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos.** II. Defensoria Pública: vinculação à Secretaria de Justiça, por força da LC est (PE) 20/98: revogação, dada a incompatibilidade com o novo texto constitucional 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal - malgrado o dissenso do Relator - que a antinomia entre norma ordinária anterior e a

ADPF 339 / PI

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.”

“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.”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 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.”

ADPF 339 / PI

A doutrina também destaca a importância da instituição e respectiva atribuição de prerrogativas institucionais, *verbis*:

“Por deliberação constitucional, os hipossuficientes devem receber assistência jurídica integral do Estado (art. 5º, LXXXIV, da CF). O órgão do Estado incumbido dessa tarefa é a Defensoria Pública, que o art. 134 da CF definiu como instituição essencial à função jurisdicional do Estado. A Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014, declarou que a Defensoria é instituição permanente, cogitando, ainda, de lhe especificar a atribuição de promoção dos direitos humanos e de defesa de direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita.

[...]

As Defensorias Públicas estaduais, desde 2004, têm asseguradas a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária, dentro dos limites aplicáveis. A Emenda Constitucional n. 74/2014 cuidou de estender a inovação às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

A Emenda Constitucional n. 80/2014, em reverência ao papel de subida relevância do Defensor Público para o regime democrático e para a efetivação dos direitos fundamentais, proclamou como princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Atribuiu, também, para as Defensorias Públicas, de modo inovador, a competência para propor projetos de lei que versem sobre criação e extinção dos seus cargos, além das remunerações respectivas.”

(MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 10. ed. re. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 1.038/1.039).

Nesse segmento, percebe-se que a Constituição da República constituiu todo um arcabouço que garante às Defensorias Públicas

ADPF 339 / PI

Estaduais autonomia funcional e administrativa, inclusive quanto à prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária, a qual deve ser encaminhada ao Executivo para consolidação. Neste sentido são as disposições do texto constitucional sobre o tema (grifos nossos), *verbis*:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 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.”

Com efeito, o § 2º do art. 134 da CRFB/88 atribui a cada uma das Defensorias Públicas a prerrogativa de elaborar e apresentar suas propostas orçamentárias (conforme inclusão da EC nº 45/2004), as quais devem, posteriormente, ser encaminhadas ao Poder Executivo. Tal

ADPF 339 / PI

exercício, porém, está condicionada a tão somente dois requisitos: (i) a proposta orçamentária deve ser elaborada em consonância com o que previsto na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) a proposta deve ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88. Tal prerrogativa, aliás, é também atribuída, por exemplo, ao Poder Judiciário (art. 99, § 1º, da CRFB/88) e ao Ministério Público (art. 127, §3º, da CRFB/88).

Destarte, apesar de a Constituição atribuir ao chefe do Poder Executivo a competência legislativa para deflagrar o processo legislativo das leis orçamentárias (art. 165, I, II e III, da CRFB/88), a algumas instituições se atribui a prerrogativa de elaboração de suas próprias propostas orçamentárias, as quais devem ser encaminhadas ao chefe do Poder Executivo apenas para consolidação da proposta orçamentária anual.

Porquanto, diante da prerrogativa disposta no § 2º do art. 134 da CRFB/88, não cabe ao chefe do Poder Executivo, se atendida pela instituição elaboradora da proposta a dupla de requisitos constitucionais acima mencionada, realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta apresentada. Cabe-lhe tão somente consolidar as propostas encaminhadas por essas instituições autônomas e encaminhar a proposta unificada ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações.

Observe-se que a alteração unilateral pelo chefe do Poder Executivo nas propostas orçamentárias apresentadas pela Defensoria Pública em conformidade com a LDO e com as disposições constitucionais sobre a matéria significaria não apenas uma violação à autonomia constitucional atribuída à referida instituição, mas também à própria cláusula da separação dos Poderes. Isto porque, superada a fase de iniciativa atribuída, como já dito, ao chefe do Poder Executivo, a apreciação das leis orçamentárias deve se dar perante o órgão legislativo correspondente, ao

ADPF 339 / PI

qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias. A propósito, ressalte-se o que dispõe o art. 166 do texto constitucional, que define as normas gerais sobre o trâmite legislativo das leis orçamentárias da União.

Ao Poder Legislativo, diferentemente da atividade atribuída ao chefe do Executivo (ao qual cabe tão somente consolidar as propostas recebidas), é autorizada a elaboração de emendas à proposta de lei orçamentária, inclusive quanto à alteração de valores, desde que também adimplidos os requisitos constitucionalmente exigidos, consoante as disposições dos §§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88.

A doutrina corrobora essa assertiva, *verbis*:

“No Brasil, a iniciativa das leis orçamentárias é sempre do Poder Executivo dos entes federativos. Prescreve o *caput* do art. 165 que leis de ‘iniciativa’ do Poder executivo estabelecerão os orçamentos. Ademais, a Constituição consagra como competência do Presidente da República, no art. 84, XXIII, *enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição*. E esta competência confirma o sentido do art. 21, § 1º, II, *b*, quanto à reserva de iniciativa privativa do Presidente da República para as leis que disponham sobre *matéria orçamentária*. Por fim, tem-se ainda reserva expressa de iniciativa, ao prescrever que ‘os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º (art. 166, §6º, da CF). Portanto, são quatro momentos distintos nos quais a Constituição reafirma o poder de iniciativa do Presidente da República em matéria orçamentária. No que concerne aos Estados e Municípios, as constituições e leis orgânicas devem conservar idênticos poderes para o Governador e o Prefeito, respectivamente.

ADPF 339 / PI

[...]

Para tramitação e aprovação das lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, a competência cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, na forma do art. 84, II, da CF. Do mesmo modo, ao final da execução orçamentária, cumpre ao Presidente da República (art. 84, XXIV) prestar as contas referentes ao exercício anterior, anualmente, ao Congresso Nacional, o que deve ser feito dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

A apreciação dos projetos de leis relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais é de competência das duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, e segundo o quanto dispõe a Res. 1/2006-CN, que regulamenta os trabalhos da Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da CF.” (TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 364/367).

“Regularmente elaborados pelo Executivo, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (§ 5º, art. 166, CF/1988).

A partir desse momento, a competência para dar seguimento à criação das leis orçamentárias passa a ser do Poder Legislativo. É a concretização da participação popular no orçamento, através de seus representantes eleitos.

[...]

Durante a análise e apreciação dos projetos, será possível aos congressistas oferecerem emendas aos projetos de leis orçamentárias, que serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.” (ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro brasileiro**.

ADPF 339 / PI

Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 260/261).

Além dessa faceta da autonomia financeira atribuída constitucionalmente às instituições da Defensoria Pública, a CRFB/88 disciplinou, também, para o momento da execução da Lei Orçamentária Anual, a forma de repasse dos recursos correspondentes à dotação orçamentária especificamente destinada àquela instituição. Este repasse, que deve se dar sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, foi previsto justamente para os órgãos aos quais o texto constitucional atribui a já disposta autonomia orçamentária. Veja-se, nesse sentir, a disposição do art. 168 da CRFB/88:

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Nessa mesma linha, assim dispõe a LC nº 80/1994, a qual, dentre outras providências, organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados (grifos nossos):

“Art. 97-A. À Defensoria Pública do Estado é assegurada autonomia funcional, administrativa e iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, cabendo-lhe, especialmente: (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

[...]

Art. 97-B. A Defensoria Pública do Estado elaborará sua proposta orçamentária atendendo aos seus princípios, às diretrizes e aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias, encaminhando-a ao Chefe do Poder Executivo

ADPF 339 / PI

para consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

[...]

§ 4º Os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias próprias e globais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, ser-lhe-ão entregues, até o dia 20 (vinte) de cada mês, na forma do art. 168 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009)."

Nesses casos previstos pelo art. 168 da CRFB/88 – e reproduzidos pela LC nº 80/1994 –, o Executivo atua apenas como órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem. A retenção por Governador de Estado do repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública constitui prática indevida e diretamente flagrante a preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. Entender de outro modo seria subordinar as mencionadas instituições – às quais a CRFB/88 conferiu expressa autonomia – ao controle do Poder Executivo, que teria o poder de ditar a atuação, ao menos sob a ótica orçamentária, destes órgãos.

A doutrina especializada sobre o tema chega à mesma conclusão:

"Dispõe o art. 168 da CF: 'Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.'. A LC 101/2000 disciplinou o assunto. **Obriga, todavia, o Executivo a repassar as verbas orçamentárias de cada órgão de Poder até o dia 20 de cada mês. A não liberação constitui exercício irregular de poder e, pois, habilita o órgão preterido a ingressar em juízo para obter os recursos. No caso, o Executivo funciona apenas como órgão de arrecadação. A**

ADPF 339 / PI

verba é do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública, sendo vedado ao Poder Executivo retê-la seja a que título for.” (OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014)

In casu, exsurtem indícios de que o Chefe do Poder Executivo do Estado do Piauí não tem cumprido a obrigação constitucional prevista no art. 168 da CRFB/88 consistente no repasse dos duodécimos à Defensoria Pública Estadual. Convém rememorar, também, que apesar de devidamente intimado para que apresentasse suas informações, a mencionada autoridade não apresentou qualquer manifestação.

Com efeito, na linha de tudo o que aqui já exposto, revela-se que a atuação do Governador de Estado consistente na retenção de repasses de recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas à Defensoria Pública, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, caracteriza verdadeira extrapolação de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição, representando violação direta aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88.

Tal autonomia orçamentária atribuída a Defensoria Pública Estadual restou recentemente assentada pelo Plenário desta Corte. Na ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014, impugnava-se “*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 esse órgão foi reduzida em mais de dezesseis milhões de reais, além de integrar as dotações do Poder Executivo como uma Secretaria de Estado*”. Na ocasião, o Min. relator deferiu monocraticamente a medida liminar, que posteriormente foi levada a referendo pelo Plenário desta Corte, cujo resultado se expressou em acórdão assim ementado (grifos

ADPF 339 / PI

nosso(s):

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Medida cautelar. Referendo. Ato do Poder Executivo do Estado da Paraíba. Redução, 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. Cabimento da ADPF. Mérito. Violação de preceito fundamental contido no art. 134, § 2º, da Constituição Federal. Autonomia administrativa e financeira das Defensorias Públicas estaduais. Medida cautelar confirmada.

1. A Associação Nacional dos Defensores Públicos, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não detém legitimidade ativa para mandado de segurança quando a associação e seus substituídos não são os titulares do direito que pretende proteger. Precedente: MS nº 21.291/DF-AgR-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 20/10/95. Resta à associação a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, único meio capaz de sanar a lesividade alegada.

2. **A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado.**

3. A arguição dirige-se contra ato do chefe do Poder Executivo estadual praticado no exercício da atribuição conferida constitucionalmente a esse agente político de reunir as propostas orçamentárias dos órgãos dotados de autonomia para consolidação e de encaminhá-las para a análise do Poder Legislativo. Não se cuida de controle preventivo de constitucionalidade de ato do Poder Legislativo, ma, sim, de controle repressivo de constitucionalidade de ato concreto do

ADPF 339 / PI

chefe do Poder Executivo.

4. São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição. Precedentes: ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 30/3/12; ADI nº 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12; ADI nº 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 11/5/07. **Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. A inserção da Defensoria Pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira.**

5. Medida cautelar referendada.”

Deveras, em outros casos, este Tribunal também já se manifestou sobre o alcance da norma prevista no art. 168 da CRFB, ilações que, a partir da redação atribuída ao dispositivo pela Emenda Constitucional nº 45/2004, são também integralmente aplicáveis às Defensorias Públicas. Cite-se, a propósito, os seguintes julgados (grifos nossos):

“Mandado de segurança. 2. Ato omissivo de governador de Estado. 3. Atraso no repasse dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Judiciário. 4. Art. 168 da Constituição Federal. 5.

ADPF 339 / PI

Independência do Poder Judiciário. 6. Precedentes. 7. Deferimento da ordem.” (MS 23.267, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 16/5/2003).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - FUNÇÃO JURÍDICA - CARACTER NÃO-SATISFATIVO - PROVIDÊNCIAS MATERIAIS RECLAMADAS - IMPOSSIBILIDADE DE SUA ADOÇÃO. DESPESAS CORRENTES DE CUSTEIO - NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE AS EXCLUI DA INCIDÊNCIA DO ART. 168 DA CARTA FEDERAL (CE/RJ, ART. 209, PARAGRAFO ÚNICO) - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E ‘PERICULUM IN MORA’ CONFIGURADOS - CAUTELAR DEFERIDA. - A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, QUANDO AJUIZADA EM FACE DE COMPORTAMENTO POSITIVO DO PODER PÚBLICO, NÃO LEGÍTIMA, EM FACE DE SUA NATUREZA MESMA, A ADOÇÃO DE QUAISQUER PROVIDÊNCIAS SATISFATIVAS TENDENTES A CONCRETIZAR O ATENDIMENTO DE INJUNÇÕES DETERMINADAS PELO TRIBUNAL. EM UMA PALAVRA: A AÇÃO DIRETA NÃO PODE ULTRAPASSAR, SOB PENA DE DESCARACTERIZAR-SE COMO VIA DE TUTELA ABSTRATA DO DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, OS SEUS PROPRIOS FINS, QUE SE TRADUZEM NA EXCLUSÃO, DO ORDENAMENTO ESTADUAL, DOS ATOS INCOMPATÍVEIS COM O TEXTO DA CONSTITUIÇÃO. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AO EXERCER EM ABSTRATO A TUTELA JURISDICIONAL DO DIREITO OBJETIVO POSITIVADO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ATUA, APENAS, COMO LEGISLADOR NEGATIVO. - O COMANDO EMERGENTE DA NORMA INSCRITA NO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL TEM POR DESTINATÁRIO ESPECÍFICO O PODER EXECUTIVO, QUE ESTÁ JURIDICAMENTE OBRIGADO A ENTREGAR, EM CONSEQUÊNCIA DESSE ENCARGO CONSTITUCIONAL, ATÉ O DIA 20 DE CADA MÊS, AO LEGISLATIVO, AO

ADPF 339 / PI

JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO, OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, INCLUSIVE AQUELES CORRESPONDENTES AOS CRÉDITOS ADICIONAIS, QUE FORAM AFETADOS, MEDIANTE LEI, A ESSES ÓRGÃOS ESTATAIS. - A PRERROGATIVA DEFERIDA AO LEGISLATIVO, AO JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA REGRA CONSUBSTANCIADA NO ART. 168 DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA OBJETIVA ASSEGURAR-LHES, EM GRAU NECESSÁRIO, O ESSENCIAL COEFICIENTE DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL. A 'RATIO' SUBJACENTE A ESSA NORMA DE GARANTIA RADICA-SE NO COMPROMISSO ASSUMIDO PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE DE CONFERIR ÀS INSTITUIÇÕES DESTINATÁRIAS DO 'FAVOR CONSTITUTIONIS' O EFETIVO EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOGOVERNO QUE IRRECUSAVELMENTE LHES COMPETE. - ASSUME INQUESTIONÁVEL PLAUSIBILIDADE JURÍDICA A TESE, DEDUZIDA EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO, QUE SUSTENTA A IMPOSSIBILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO RESTRINGIR A EFICÁCIA DO PRECEITO CONSUBSTANCIADO NO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESSA NORMA CONSTITUCIONAL IMPÕE-SE À OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA DAS UNIDADES POLÍTICAS DA FEDERAÇÃO E NÃO PARECE ADMITIR - PARA EFEITO DE LIBERAÇÃO MENSAL DAS QUOTAS DUODECIMAIS - QUALQUER DISCRIMINAÇÃO QUANTO À NATUREZA DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, SEJAM ESTES REFERENTES, OU NÃO, AS DESPESAS CORRENTES DE CUSTEIO." (ADI 732-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/1992).

"Repasse duodecimal determinado no art. 168 da Constituição. Garantia de independência, que não esta sujeita a programação financeira e ao fluxo da arrecadação. Configura, ao invés, uma ordem de distribuição prioritária

ADPF 339 / PI

(não somente equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário. Mandado de segurança deferido, para determinar a efetivação dos repasses, com exclusão dos atrasados relativos ao passado exercício de 1991 (Súmula 271).” (MS 21.450, rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, Dj de 5/6/1992).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. DOTAÇÕES ORCAMENTARIAS DESTINADAS AO LEGISLATIVO, JUDICIARIO E MINISTÉRIO PÚBLICO. DISPOSITIVO DE MEDIDA PROVISORIA QUE PARECE PRETENDER CONTORNAR O ART. 168 DA CARTA DA REPUBLICA, VISTO QUE AFASTA O PRAZO DE ENTREGA DAS DOTAÇÕES ORCAMENTARIAS AO LEGISLATIVO, JUDICIARIO E MINISTÉRIO PÚBLICO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.” (ADI 37-MC, rel. Min. Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 23/6/1989).

Nessa linha, destaque-se o seguinte excerto do voto do Min. Celso de Mello proferido no julgamento do MS 21.291, Tribunal Pleno, DJ de 20/10/1995, processo do qual era relator:

“A norma inscrita no artigo 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, o estado de subordinação financeira que compromettesse, pela gestão arbitrária do orçamento, ou até mesmo pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados - a própria independência político-jurídica daquelas instituições. Esta prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente aos órgãos estatais para os quais foi deferida.”

No mesmo sentido os seguintes precedentes: MS 22.384, rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 26/9/1997; AO 1.935, rel. Min.

ADPF 339 / PI

Marco Aurélio, DJe de 26/9/2014. Nesse último precedente, assim consignou o Min. relator:

“A tese jurídica suscitada pelo impetrante apresenta plausibilidade. De acordo com reiterados pronunciamentos do Tribunal, eventuais dificuldades financeiras enfrentadas por um ente político não são uma justificativa para que o Poder Executivo recuse ou embarace a entrega dos duodécimos destinados aos demais poderes, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, conforme as rubricas previstas na Lei Orçamentária Anual. Ao examinar a matéria quando do julgamento da Ação Originária nº 311, da minha relatoria, assim consignei:

‘Quanto ao mérito, o artigo 168 da Constituição Federal é de clareza solar. Incumbe ao Poder Executivo proceder ao repasse dos duodécimos - considerados os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especial - aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público até o dia 20 de cada mês, de acordo com a lei complementar a que se refere o artigo 165 § 9º. Dificuldades de caixa não justificam a colocação, em plano secundário, do dispositivo constitucional. Por outro lado, mostra-se distanciado do preceito o chamado caixa único, mediante o qual o Executivo procederia ao pagamento devido aos agentes do Poder Judiciário e servidores. Aliás, essa situação já foi corrigida, persistindo, no entanto, conforme revelam as inúmeras petições apresentadas nestes autos - e é notório em face da veiculação da matéria em periódicos - o atraso no cumprimento, pelo Executivo, da norma inserta na Carta Política da República. Nada justifica o conflito que vem se notando, com nefastos prejuízos para a sociedade como um todo.

[...]

Os autos revelam que a situação no Estado de

ADPF 339 / PI

Alagoas não foi regularizada. Se de um lado é certo haver-se abandonado o "caixa único", de outro persiste o atraso no repasse dos duodécimos, valendo notar que este mandado de segurança foi impetrado em agosto de 1995.

Concedo a segurança para compelir o Chefe do Poder Executivo do Estado de Alagoas a cumprir o disposto no artigo 168 da Constituição Federal, ou seja, a fim de que providencie, de imediato, o repasse dos duodécimos que se venceram a partir da impetração, observado, quanto ao mês em curso e aos subseqüentes, o dia 20 assinado constitucionalmente.

É o meu voto.”

Ressalte-se, em reforço argumentativo, que no mesmo sentido se manifestou a Procuradoria-Geral da República, conforme o seguinte excerto do parecer acostado aos autos:

“A Constituição da República expressamente assegura autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública (DP) da União, Estadual ou do Distrito Federal e comete-lhes o encaminhamento da respectiva proposta orçamentária ao Poder Executivo, para consolidação (art. 134, §§ 2º e 3º).

O § 2º do art. 134 da Constituição, que confere às DPs estaduais a prerrogativa de apresentar proposta orçamentária própria foi incluído pela Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004. Essa alteração foi de extrema relevância para fortalecimento e desenvolvimento dessas instituições essenciais à Justiça [...]

A norma constitucional atribui à Defensoria Pública, portanto, autonomia financeira, a qual, segundo correta elucidação de HELY LOPES MEIRELLES, ‘é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que

ADPF 339 / PI

foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias’.

Com a finalidade de consolidar a autonomia financeira da DP, a EC 45/2004 alterou também o art. 168 da CR e a incluiu entre as instituições que recebem dotações orçamentárias em duodécimos:

[...]

O propósito da norma é evitar que Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública fiquem subordinados financeiramente ao Executivo, assegurando que esses poderes e órgãos autônomos recebam as respectivas dotações orçamentárias oportunamente. Trata-se de instrumento imprescindível ao livre desempenho das atividades dessas instituições, indispensável à preservação da autonomia funcional, administrativa e financeira.

[...]

Por essa soma de razões, é inconstitucional a omissão do Governador do Estado do Piauí consubstanciada na ausência de repasse de dotações orçamentárias da Defensoria Pública em forma de duodécimos mensais, por afronta aos arts. 134, § 2º, e 168 da Constituição da República.”

Na mesma linha se pronunciou a Advocacia-Geral da União em sua manifestação:

“Conforme relatado, a arguente alega que a omissão do Poder Executivo do Estado do Piauí, consistente na ausência de repasse dos duodécimos para a Defensoria Pública estadual, violaria os artigos 134, § 2º, e 168 da Carta Magna.

Com efeito, o artigo 168 da Constituição Federal prevê, expressamente, que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública devem ser entregues até o

ADPF 339 / PI

dia 10 de cada mês, sob a forma de duodécimos. isto é. em doze frações, repassadas mensalmente. [...]

Como se percebe, a liberação do montante correspondente às respectivas dotações orçamentárias. até o dia 20 de cada mês, nos termos do artigo 168 da Constituição. constitui garantia constitucionalmente assegurada aos Poderes Executivo e Legislativo. ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Sobre o tema, é farta a jurisprudência dessa Corte Suprema no sentido de que a ausência de repasse. pelo Poder Executivo, das dotações orçamentárias destinadas aos Poderes e instituições referidos. afronta o disposto no artigo 168 da Carta. [...]

No caso sob exame, inferem-se da documentação acostada à petição inicial indícios de que o Poder Executivo do Estado do Piauí não vem cumprindo a obrigação constitucional de repassar os recursos correspondentes à dotação orçamentária da Defensoria Pública estadual na forma duodecimal, conforme impõe o artigo 168 da Constituição. Registre-se, ainda, que o Governador piauiense, embora tenha sido instado a se manifestar nos termos do artigo 5º, § 2º, da Carta da República, não refutou as alegações constantes da exordial.

Diante desse quadro, constata-se que a ausência de repasse da dotação orçamentária da Defensoria Pública do Piauí sob a forma de duodécimos implica ofensa ao artigo 168 da Constituição Federal, preceito que resguarda a autonomia dessa instituição.

Nesses termos, impõe-se seja julgado procedente o pedido formulado na presente arguição, para que o Governador do Estado do Piauí ‘proceda ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o que determina a Constituição Federal, art. 134, § 2º, e 168’ (fl. 15 da petição inicial).”

ADPF 339 / PI

IV – Conclusão

O ato de Governador consistente no não repasse sob a forma de duodécimos dos recursos orçamentários atribuídos pela Lei Orçamentária Anual do Estado à Defensoria Pública, instituição ao qual o texto constitucional atribuiu autonomia funcional, administrativa e orçamentária, revela-se lesivo a preceito fundamental (art. 134, § 2º, e art. 168 da CRFB/88).

Ex positis, conheço a presente arguição e **julgo procedente o pedido formulado para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, fixar a seguinte tese:**

“É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.”

É como voto.

18/05/2016

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 339
PIAUI**

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental que visa ao reconhecimento de violação a preceito fundamental encartado nos artigos 134, §2º, e 168 da Constituição da República, em razão da retenção dos repasses de duodécimos referentes à dotação orçamentária da Defensoria Pública do Estado do Piauí.

Cumpra também consignar que o pedido de medida cautelar não foi decidido, uma vez que o Ministro-Relator entendeu pela aplicação do rito encartado no artigo 5º, §2º, da Lei 9.882/99.

Em sessão plenária no dia 08.10.2015, o e. Ministro Relator Luiz Fux julgou procedente a presente ADPF, determinando ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Piauí que procedesse ao *“repasso, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2015 (Lei estadual nº 6.610, de 29 de dezembro de 2014), inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição.”*

Por entender que a presente controvérsia guarda correlação com a ADI-MC 5.296, de relatoria da Ministra Rosa Weber, pedi vista dos autos na mesma data.

Em 13.10.2015, portanto dentro do prazo regimental, devolvi os autos para julgamento.

Feito esse breve relato, passo à análise das questões preliminares.

1. PRELIMINAR

Inicialmente, constata-se que há razoável dúvida, na seara

ADPF 339 / PI

dogmática e jurisprudencial, acerca da qualificação da autonomia administrativa, funcional e financeira de um órgão do Poder Público como preceito fundamental.

Essa indagação se potencializa, em decorrência da própria jurisprudência desta Corte, a qual define que compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental.

Veja-se, a propósito, a ementa da ADPF-QO 1, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 07.11.2003:

“Argüição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. 2. Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. 3. Cabimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental. Necessidade de o requerente apontar a lesão ou ameaça de ofensa a preceito fundamental, e este, efetivamente, ser reconhecido como tal, pelo Supremo Tribunal Federal. 4. Argüição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de defesa da Constituição, em controle concentrado. 5. Argüição de descumprimento de preceito fundamental: distinção da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. 6. O objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental há de ser "ato do Poder Público" federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial 'quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição'.”

Nesse sentido, o ilustre Ministro Gilmar Mendes bem explicitou na ADPF-MC 33 o esforço hermenêutico a ser realizado pelo Supremo Tribunal Federal: *“É o estudo da ordem constitucional no seu contexto*

ADPF 339 / PI

normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais de um determinado sistema.”

Ainda nesse importante voto para a construção institucional do controle abstrato de constitucionalidade, o e. Ministro Gilmar Mendes apresenta diretriz para o trabalho que aqui se coloca:

“Destarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio.

Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.”

Na verdade, o que está em xeque nos presentes autos é a fruição empírica do direito de acesso à Justiça e o dever estatal de prestação de assistência jurídica integral e gratuita a todos que dela necessitarem, nos termos do art. 5º, XXXV e LXXIV, da Constituição Federal.

A leitura que faço dos referidos preceitos fundamentais leva em conta a teoria dos custos dos direitos, tal como exposta por Cass Sunstein e Stephen Holmes e adaptada à realidade jurídica brasileira em diversos precedentes desta Corte, muitos dos quais restaram lavrados pelo eminente decano Ministro Celso de Mello.

Isso implica em dizer que se parte da pré-compreensão de que todos os direitos são onerosos, uma vez que pressupõem o financiamento de

ADPF 339 / PI

um maquinário estatal responsável pela vigilância e efetivação desses interesses juridicamente tutelados. Demais disso, tratar os direitos como assunto de finanças pública significa que aqueles são instrumentos criados politicamente e financiados coletivamente com o propósito de promover o bem-estar da coletividade.

Em síntese, há clara relação entre o direito fundamental de acesso efetivo a uma ordem jurídica justa e a higidez financeira da Defensoria Pública, de maneira que somente com respaldo nas asserções da parte Proponente é possível inferir potencial violação a preceito fundamental, o que recomenda a cognição da presente arguição.

Do mesmo modo, verifica-se estar presente o requisito da subsidiariedade. Veja-se que a possibilidade do preceito em questão também ser tutelado por meio de mandado de segurança impetrado pela DPE-PI não é impeditivo para o conhecimento da presente arguição.

Do exposto pelo Ministro-Relator Teori Zavascki na ADPF 127, tem-se o seguinte perfil institucional desse instrumento processual:

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/99 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. A despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia.)”

ADPF 339 / PI

Além disso, o Plenário desta Corte assim dispôs sobre o princípio da subsidiariedade no mérito da já citada ADPF 33, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006:

“13. Princípio da subsidiariedade (art. 4o ,§1o, da Lei no 9.882/99): 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. **14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.**” (grifos nossos)

Igualmente, observa-se a legitimidade ativa da parte Requerente para pleitear em juízo medida judicial de salvaguarda às prerrogativas institucionais das Defensorias Públicas dos entes federativos.

Confirmam-se, a propósito, as ADI 2.903, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 19.09.2008, e ADPF-MC-Ref 307, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27.03.2014.

Por fim, rechaça-se na espécie eventual alegação de perda superveniente do objeto da presente arguição.

É certo que a Lei estadual 6.610, de 29 de dezembro de 2014, do Estado do Piauí, teve sua eficácia exaurida, tendo em vista o princípio da anualidade orçamentária.

Contudo, em sede de ADPF, assim como no próprio pedido do Requerente, dado que este expressamente se refere às parcelas vencidas, remanescem efeitos concretos de ato do Poder Público potencialmente lesivo a preceitos fundamentais, os quais devem ser tutelados por esta Suprema Corte nesta via processual.

Ressalta-se, a propósito, ciência de decisões monocráticas que reconheceram a prejudicialidade de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas em face de leis orçamentárias, após o

ADPF 339 / PI

exaurimento da eficácia destas.

Confirmam-se os seguintes julgados: ADPF 64, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, decisão monocrática, DJ 13.06.2005; e ADPF 7, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 04.11.2015.

A meu ver, é inviável a concepção de unidade conceitual entre as diversas ações constantes no sistema de fiscalização abstrata de constitucionalidade pátrio, justamente por conta das especificidades as quais vão muito além da amplitude do objeto. Repise-se, mais uma vez, o perfil constitucional próprio da presente ação, consoante as razões precitadas.

Por conseguinte, reputo esta uma oportunidade ímpar para este Tribunal Pleno, na qualidade de Guardião da Constituição, delimitar salvaguarda institucional contra o descumprimento de normas orçamentárias pelos entes federativos.

Diante do exposto, conclui-se pela cognição da presente arguição em face de hipotético descumprimento dos preceitos fundamentais referentes ao acesso à justiça e à assistência jurídica integral e gratuita.

2. MÉRITO

No mérito, não há maiores dúvidas sobre a inconstitucionalidade decorrente da omissão do Poder Executivo em realizar o repasse da dotação orçamentária da Defensoria Pública na forma de duodécimos.

A esse respeito, reproduz-se o artigo 168 do Texto Constitucional, com redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004:

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

ADPF 339 / PI

Assim sendo, ao incluir a Defensoria Pública no rol de instituições elencadas no dispositivo transcrito, interpreta-se que o Poder Constituinte Derivado tencionou propiciar condições materiais para a efetiva fruição do direito de acesso à Justiça pela população economicamente hipossuficiente.

Do mesmo modo, dá-se a mesma interpretação teleológica ao artigo 134, §2º, da Constituição Federal, tendo em vista que a autonomia financeira de um órgão responsável por uma das funções essenciais à Justiça significa (i) a iniciativa de proposta orçamentária em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, a ser consolidada pelo Chefe do Poder Executivo; (ii) a devida execução da dotação orçamentária que lhe cabe, tal como aprovada pelo Legislativo nas leis orçamentárias; e (iii) o cumprimento de deveres oriundos da responsabilidade fiscal do Estado, como, por exemplo: o respeito aos limites de despesa com pessoal, previstos nos arts. 169 da Carta Constitucional e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como a limitação de empenho e movimentação financeira, por ato próprio e nos montantes necessários, na hipótese da realização da receita não comportar o cumprimento das metas fiscais ao final de cada bimestre, nos termos do art. 9º da LC 101.

No rigor da dogmática constitucional-financeira, há, no caso concreto, um inadimplemento estatal relacionado a um dever constitucional imposto ao Executivo do Estado-membro em questão. Isso porque há patente abusividade no exercício de uma competência financeira, justamente por parte de quem detém posição de primazia no tocante à execução orçamentária, nos termos do modelo presidencialista optado pelo Povo no livre exercício de sua soberania.

Em suma, conclui-se que houve clara ofensa aos preceitos fundamentais do acesso à Justiça e da assistência jurídica integral e gratuita, porquanto a retenção injusta de duodécimos referentes à dotação orçamentária do órgão no presente exercício financeiro representa, em concreto, um óbice ao pleno exercício de função essencial à Justiça.

À luz da necessária conexão entre direitos fundamentais, cidadania e

ADPF 339 / PI

finanças públicas, priva-se os mais necessitados do ponto de vista econômico do “direito a ter direitos”, na célebre expressão de Hannah Arendt, ao se diminuir a capacidade de atendimento e alcance social de órgão da burocracia estatal de extrema relevância no contexto brasileiro.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho substancialmente o e. Ministro Relator, nada obstante reconheça como preceitos fundamentais a violação ao acesso à justiça e à assistência jurídica integral e gratuita.

Assim, conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se dá procedência, para determinar que o Poder Executivo do Estado do Piauí proceda o repasse de recursos públicos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública do Estado-membro, conforme previsão da Lei estadual 6.610/2014, compreendidos os créditos suplementares e especiais eventualmente abertos, **mormente quanto às parcelas já vencidas.**

18/05/2016

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 339
PIAUI**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, Vossa Excelência apregou a Ação Direta 5.286 também? Apenas queria esclarecer, porque a 5.286 é, assim, uma violação escancarada à autonomia funcional da Defensoria. Nós já vimos que a emenda consagrou autonomia funcional.

Então, só no item IV da ementa, eu explico: *“Lei estadual que atribui competência ao Governador de Estado de nomear ocupantes de cargos administrativos na estrutura da Defensoria Pública Estadual (subdefensor público, ouvidor-geral, corregedor - tudo fora da carreira, nomeou todos fora da carreira) viola a autonomia administrativa”* - que é o primeiro, não tem nada a ver com orçamento, tem a ver com essas violações teratológicas aqui.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Na 5.286. Pois não. Nós poderíamos, talvez, fazer uma votação em separado, com relação a cada um desses casos, não é?

18/05/2016

PLENÁRIO

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 339
PIAUI**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, da minha parte, reporto-me especialmente ao voto proferido – que farei juntar –, na ação direta de inconstitucionalidade nº 5.296, a primeira que apreciamos, concluindo o julgamento nesta assentada:

Presidente, participei dos debates, e estamos no campo do exame sobre a concessão, ou não, de medida acauteladora. Por isso, se Vossa Excelência autorizar, vou me permitir antecipar o voto.

Sou um arauto da Defensoria Pública, sempre fui. Agora mesmo, estou corrigindo notas degravadas do julgamento do recurso extraordinário nº 837.311, do Piauí, quando tive a oportunidade de ressaltar que o Brasil precisa muito fortalecer as Defensorias Públicas, ante a deficitária assistência jurídica e judiciária aos menos afortunados. O Defensor Público é advogado do Estado que tem como atividade prestar assistência jurídica aos mais necessitados.

Sem retoque, subscrevo as palavras do ministro Gilmar Mendes, e espero que a Defensoria Pública não troque de mal comigo, compreenda que não ocupo cadeira voltada a relações públicas e que tenho o dever de atuar, segundo a minha ciência e consciência, visando à concretude maior da Lei das leis do País – a Constituição Federal.

O exame requer apenas a definição da relevância do pedido formalizado e do risco de manter-se com plena eficácia o dispositivo. Não sei quando julgaremos, em definitivo, esta Ação Direta de Inconstitucionalidade, não por falta de agilidade da Relatora, mas pela sobrecarga de processos suportada pelo Plenário.

Quanto ao vício formal, vejo-o configurado. A PEC não se presta ao drible à iniciativa privativa de um Poder. Isso foi proclamado no caso a que me referi, do Estado da Bahia, em

ADPF 339 / PI

que, mediante PEC, manietou-se a iniciativa do Tribunal de Justiça visando a criação de cargos de Desembargador no respectivo âmbito. O Tribunal glosou a emenda constitucional, o que aprovado pela Assembleia Legislativa. Aqui, não há a menor dúvida que a iniciativa, para disciplina da Defensoria Pública da União, é do Poder Executivo, como está no artigo 61 da Constituição Federal.

Quanto ao vício material, vislumbro-o – utilizarei esse vocábulo por enquanto e estou pronto a uma reflexão –, por quê? Porque reafirmo: a autonomia administrativa e autonomia financeira são ínsitas ao Poder, considerados os diversos órgãos da Administração Direta. Tivemos a exceção quanto ao Ministério Público, mas veio à balha ante a atuação do poder constituinte originário, e não derivado. O poder constituinte derivado não pode, transgredindo preceito decorrente do poder constituinte originário, simplesmente estender, a outros segmentos da Administração Pública – e são muitos os segmentos –, a autonomia administrativa e financeira, sob pena de ter-se, em termos de Administração Pública Direta, verdadeira babel.

Por isso, repetindo que subscrevo o veiculado pelo ministro Gilmar Mendes, voto acompanhando Sua Excelência, deferindo a liminar.

Reitero que não reconheço e tenho por inconstitucionais os dispositivos da Carta de 1988 advindos – repito – de emendas constitucionais, conferindo autonomia administrativa, funcional e financeira às Defensorias Públicas.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 339

PROCED. : PIAUÍ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP

ADV.(A/S) : WILDSON DE ALMEIDA OLIVEIRA SOUSA (05845/PI) E

OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Após o relatório e a sustentação oral, pela requerente, do Dr. Valter Bruno de Oliveira Gonzaga, o julgamento foi suspenso. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 07.10.2015.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que julgava procedente a arguição, nos termos de seu voto, pediu vista dos autos o Ministro Edson Fachin. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Dias Toffoli, este participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do evento *Democracy Rebooted: the Future of Technology in Elections*, promovido pela *Atlantic Council*, nos Estados Unidos. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 08.10.2015.

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido formulado na ação para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, determinar ao Governador do Estado do Piauí que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2015 (Lei estadual nº 6.610, de 29 de dezembro de 2014), inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente o pedido. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 18.05.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de

Barros.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário