

18/05/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**RELATOR** : MIN. LUIZ FUX  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP  
**ADV.(A/S)** : CIANE FELICIANO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA  
**PROC.(A/S)(ES)** : JOÃO ALVES DA SILVA JÚNIOR E OUTRO(A/S)

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS – ANADEP. ART. 103, IX, DA CRFB/88. LEGITIMIDADE ATIVA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA CARACTERIZADA. LEI Nº 10.437/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À MATÉRIA. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. DEVER PROCESSUAL DE IMPUGNAÇÃO DO OBJETO NÃO INTEIRAMENTE CUMPRIDO. AÇÃO CONHECIDA PARCIALMENTE. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA. ART. 134, § 2º, DA CRFB/88. REDUÇÃO UNILATERAL, PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DOS VALORES CONSTANTES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA ELABORADA E APRESENTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA. ATRIBUIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 2º E 166 DA CRFB/88. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DE NULIDADE. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE PARA A FIXAÇÃO DE TESE.**

**ADI 5287 / PB**

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 da Constituição da República (Emenda Constitucional nº 45/2004).

2. O acesso à Justiça, garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige a disponibilidade de instrumentos processuais idôneos à tutela dos bens jurídicos protegidos pelo direito positivo, por isto que a Constituição da República atribui ao Estado o dever de prestar a assistência jurídica integral aos necessitados (CRFB, art. 5º, LXXIV) e destinou à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado (CRFB, art. 134), essa atribuição que representa verdadeira essencialidade do próprio Estado Democrático de Direito.

3. À Defensoria Pública Estadual compete a prerrogativa de elaborar e apresentar sua proposta orçamentária, a qual está condicionada tão somente a (i) obedecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88.

4. O Poder Executivo, que detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da CRFB/88), uma vez atendida essa dupla de requisitos, não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou o impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública Estadual, preconizada nos termos dos artigos 99, § 2º, c/c 134, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações.

5. A lei orçamentária deve ser apreciada pelo Poder Legislativo correspondente, ao qual caberá deliberar sobre a proposta apresentada pela Defensoria Pública Estadual, fazendo-lhe as modificações que julgar necessárias dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos (§§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/88).

6. *In casu*, a redução unilateral do valor da proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública estadual apresentada em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais

**ADI 5287 / PB**

requisitos constitucionais, por ato do Governador do Estado da Paraíba no momento da consolidação do projeto de lei orçamentária anual a ser enviada ao Poder Legislativo, revela verdadeira extrapolação de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição (art. 134, § 2º, da CRFB/88) e à separação dos poderes (arts. 2º e 166, da CRFB/88).

7. A Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, que constitui a Lei Orçamentária Anual daquela unidade federativa, revela-se inconstitucional na parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual com prévia redução unilateral e inconstitucional perpetrada pelo Governador do Estado.

8. 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.

9. É admissível a impugnação de lei de diretrizes orçamentárias em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.048-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 21/8/2008; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 8/5/2009; 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 3.949, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 7/5/2009; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008.

10. O Supremo Tribunal Federal, no exercício da fiscalização abstrata de constitucionalidade, não está circunscrito a analisar a questão tão somente por aqueles fundamentos jurídicos constantes da petição inicial, o que não desincumbe a parte autora do ônus processual de fundamentar adequadamente a sua pretensão, indicando os dispositivos constitucionais tidos por violados e como estes são violados pelo objeto indicado, sob pena de não conhecimento da ação ou de parte dela (art. 3º da Lei nº 9.868/99). Precedentes: ADI 561, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ de 23/3/2001; ADI 1.775, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de

**ADI 5287 / PB**

18/5/2001.

11. *In casu*, diante da impugnação genérica da lei orçamentária e considerando que os pedidos são manifestação de vontade que devem ser interpretados, a presente ação deve ser conhecida apenas no que diz respeito à redução unilateral do Poder Executivo estadual dos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba.

12. Ação parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública estadual em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, para fixar a seguinte tese: *“É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”*.

**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, em rejeitar a preliminar de prejuízo da ação, vencidos o Ministro Edson Fachin, que suscitou a questão, e os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski (Presidente). No mérito, o Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, na parte conhecida, por maioria, julgou

**ADI 5287 / PB**

procedente o pedido formulado, para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública Estadual, em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, fixando-se a seguinte tese: *“É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária”*, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente o pedido. Tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 18 de maio de 2016.

**LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*

07/10/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

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 estaduais. O problema da Ministra Rosa Weber é no sentido de que a

**ADI 5287 / PB**

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 julgar em definitivo essa ação direta de inconstitucionalidade que está

**ADI 5287 / PB**

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



**ADI 5287 / PB**

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?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Quero julgar, mas já

**ADI 5287 / PB**

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

**ADI 5287 / PB**

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 caminharíamos 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?

**ADI 5287 / PB**

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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES  
PÚBLICOS - ANADEP  
**ADV.(A/S)** : CIANE FELICIANO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA  
PARAÍBA  
**PROC.(A/S)(ES)** : JOÃO ALVES DA SILVA JÚNIOR E OUTRO(A/S)

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP, aparelhada com pedido liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade em face da Lei nº 10.437/2014 do Estado do Paraíba, a qual estimou a receita e fixou a despesa do Estado-membro para o exercício financeiro de 2015. Eis o teor da norma impugnada:

LEI Nº 10.437 DE 12 DE FEVEREIRO DE 2015.

“O GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei estima a Receita do Estado da Paraíba para o exercício financeiro de 2015, no montante de R\$ 11.225.147.733,00 (onze bilhões, duzentos e vinte e cinco milhões, cento e quarenta e sete mil e setecentos e trinta e três reais) e fixa a Despesa em igual valor, nos termos dos arts. 166 e 167 da Constituição Estadual e do art. 5º, parágrafo único, da

**ADI 5287 / PB**

Lei nº 10.339, de 02 de julho de 2014 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, compreendendo:

I – o Orçamento Fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;

III – o Orçamento de Investimentos das Empresas, em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto e não dependam do Tesouro para o seu funcionamento.

**CAPÍTULO II - DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

**Seção I - Da Estimativa da Receita**

Art. 2º A receita total estimada nos orçamentos fiscal e seguridade social somam R\$ 10.527.259.233,00 (dez bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões, duzentos e cinquenta e nove mil e duzentos e trinta e três reais).

Art. 3º As receitas decorrentes da arrecadação de tributos, contribuições, transferências e de outras receitas previstas na legislação vigente estão discriminadas nesta Lei.

**Seção II - Da Fixação da Despesa**

Art. 4º A despesa total dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, é fixada em R\$ 10.527.259.233,00 (dez bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões, duzentos e cinquenta e nove mil e duzentos e trinta e três reais), distribuída entre as Unidades Orçamentárias, na forma abaixo especificada:

I – Orçamento Fiscal, R\$ 7.028.548.279,00 (sete bilhões, vinte e oito milhões, quinhentos e quarenta e oito mil e duzentos e setenta e nove reais);

II – Orçamento da Seguridade Social, R\$ 3.498.710.954,00

**ADI 5287 / PB**

(três bilhões, quatrocentos e noventa e oito milhões, setecentos e dez mil e novecentos e cinquenta e quatro reais).

**Seção III - Da Autorização para Abertura de Créditos Suplementares**

Art. 5º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

I – superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício de 2014;

II – excesso de arrecadação;

III – anulação, parcial ou total, de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizadas em lei;

IV – operações de crédito autorizado em forma que juridicamente possibilite o Poder Executivo realizá-las. Parágrafo único. Nos termos do § 1º, do art. 107, da Lei nº 3.654, de 10 de fevereiro de 1971, o Governador do Estado, quando se tratar de recursos colocados à disposição do Estado pela União ou outras entidades, nacionais ou estrangeiras, com destinação específica e que não tenham sido previstos no Orçamento ou o tenham sido de forma insuficiente, fica autorizado a abrir os respectivos créditos suplementares, observando sempre, como limite, os valores efetivamente disponibilizados e a finalidade específica em que devam ser aplicados tais valores.

Art. 6º O Poder Executivo poderá transpor, remanejar, transferir, utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias constantes nesta Lei e em seus créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação.

**CAPÍTULO III - DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO**

**Seção I - Das Fontes de Financiamento**

**ADI 5287 / PB**

Art. 7º As fontes de recursos para financiamento das despesas do Orçamento de Investimentos somam R\$ 697.888.500,00 (seiscentos e noventa e sete milhões oitocentos e oitenta e oito mil e quinhentos reais), conforme especificadas no volume 4, desta Lei.

Seção II - Da Fixação da Despesa

Art. 8º A despesa do Orçamento de Investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto e não dependam do Tesouro para o seu funcionamento é fixada em R\$ 697.888.500,00 (seiscentos e noventa e sete milhões oitocentos e oitenta e oito mil e quinhentos reais), distribuída por Empresa e especificada no volume 4, desta Lei.

Da Autorização para Abertura de Créditos Suplementares

Art. 9º Fica autorizada à abertura de créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada no artigo 8º desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- I – superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício de 2014;
- II – excesso de arrecadação;
- III – anulação, parcial ou total, de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizadas em lei;
- IV – operações de crédito autorizado em forma que juridicamente possibilite o Poder Executivo realizá-las.

**CAPÍTULO IV - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 10. Os quadros orçamentários consolidados relacionados no art. 18, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, estão demonstrados nesta Lei.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sustenta o autor, em síntese, que a proposta orçamentária



**ADI 5287 / PB**

apresentada pela Defensoria Pública do Estado, que alega estar em conformidade com a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias, no momento de sua consolidação pelo Governador daquela unidade federativa, teve reduzido seu valor destinado àquele órgão estadual. Alega, nesse sentido, a inconstitucionalidade da lei, já que a limitação orçamentária perpetrada pelo Governador do Estado representaria violação ao art. 134, § 2º, da Carta Constitucional de 1988 (*“ 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”*). A redução, segundo afirma, foi de R\$ 90.561.196.00 (noventa milhões, quinhentos e sessenta e um mil e cento e noventa e seis reais) para R\$ 57.821.328.00 (cinquenta e sete milhões, oitocentos e vinte e dois mil, trezentos e vinte e oito reais).

Relata, também, que o Governador do Estado vetou a Emenda de Remanejamento nº 310 ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA nº 2.037/2014), apresentada pela Assembleia Legislativa daquele ente, que transferia recursos destinados a outras despesas correntes de outras unidades orçamentárias em favor de despesas de pessoal e encargos da Defensoria Pública do Estado da Paraíba. Nesse sentido, alega novo fundamento de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, em razão da alegada ofensa ao art. 166, §3º, II, ‘a’, da CRFB/88 (*“Art. 166. 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. § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: (...) II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos”* (...).

Em conclusão, formula seu pedido nos seguintes termos:

“a) Liminarmente, a suspensão da eficácia da Lei nº 10.437

**ADI 5287 / PB**

do Estado da Paraíba, dispensada a audiência dos órgãos ou autoridades das quais emanou a lei impugnada, na forma do art. 10 e parágrafos, da Lei nº 9.868/99, em face da relevância da matéria e de seu significado para a ordem social e a segurança jurídica, bem como, a expedição de ordem ao Chefe do Poder Executivo que execute a programação constante da Proposta Orçamentária da Defensoria Pública do Estado no valor total de R\$ 90.561.196, até o limite mensal de 1/12 avos, deduzindo aquelas que já antecipou, até julgamento definitivo desta ação utilizando como fonte de custeio as dotações previstas na proposta do Poder Executivo destinadas para Reserva de Contingência;

[...]

d) seja ao final julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, tornando-se definitiva a medida liminar, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 10.437 do Estado da Paraíba com interpretação conforme o artigo 134, § 2º, da Constituição Federal, e assim, determinar que o Governador do Estado da Paraíba encaminhe novo projeto de lei orçamentária para o exercício de 2015, nele consolidando a Proposta Orçamentária da Defensoria Pública, aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, em estrita obediência ao limite previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no valor de R\$ 90.561.196,00 com a programação nela constante.”

Em análise do pedido liminar, tive por indiscutível a relevância da matéria, pelo que determinei a aplicação do rito disposto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

Em suas informações, o Governador do Estado da Paraíba sustenta, de início, a impossibilidade jurídica do pedido, em razão de não ser possível a intervenção do Judiciário no processo de elaboração das leis orçamentárias, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Quanto ao mais, defende a constitucionalidade do ato normativo

**ADI 5287 / PB**

impugnado, sob a alegação de que *“a Lei Orçamentária de 2015, no tocante aos recursos destinados à Defensoria Pública, obedeceu expressamente os limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo equivocados os valores informados na Inicial, que não levaram em conta a determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei estadual n.º 10.339/2014”*.

Já a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba se limitou a dizer que *“a referida matéria, oriunda do Projeto de Lei nº 2.037/2014, foi processada dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais concernentes à espécie”*.

A Advocacia-Geral da União, em manifestação acostada aos autos, sustenta o parcial conhecimento do pedido, fundamentando que, apesar de a autora indicar toda a lei como objeto da ação direta de inconstitucionalidade, *“a fundamentação da petição inicial faz referencia, tão somente, ao trecho da lei que consigna o veto à Emenda de Remanejamento n.º 310 e mantém, portanto, o corte unilateral nos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba”*. Nessa parte conhecida, argumenta pela procedência do pedido, afirmando a *“inviabilidade de o Poder Executivo efetuar redução unilateral nas propostas orçamentárias enviadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, excetuada a necessidade de adequação das propostas à Lei de Diretrizes Orçamentárias”*.

Já a Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, defende também o parcial conhecimento da ação e, nessa parte, a procedência do pedido, argumentando que *“a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem, reiteradamente, afirmado a violação ao rito constitucional de elaboração da lei orçamentária anual quando o Executivo, fora das hipóteses dos arts. 99, § 4º, 127, § 5º, e 134, § 2º, da CR, realiza cortes na proposta orçamentária do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública”*.

É o relatório.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287**

PROCED. : PARAÍBA

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

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

ADV.(A/S) : CIANE FELICIANO E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : JOÃO ALVES DA SILVA JÚNIOR E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Após o relatório e a sustentação oral, pela requerente, da Dra. Ciane Feliciano, o julgamento foi suspenso. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 07.10.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, 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/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário

08/10/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, cinge-se a controvérsia à constitucionalidade da redução unilateral por Governador de Estado de valores previstos na Lei Orçamentária Anual destinados à Defensoria Pública em relação ao que inicialmente proposto por esta instituição, quando da consolidação da proposta orçamentária a ser enviada ao Poder Legislativo.

**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, imperioso reconhecê-la, conforme o disposto no art. 103, IX, do texto constitucional. É que nos termos das disposições de seu 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.

**ADI 5287 / PB**

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 controle judicial de normas orçamentárias**

Cumprе analisar o cabimento da presente ação, tendo em vista o que afirmou o Governador do Estado da Paraíba quanto à impossibilidade jurídica do pedido, sob a alegação de que não seria permitido ao judiciário o exercício de controle de constitucionalidade de leis orçamentárias.

Observa-se uma evolução do entendimento jurisprudencial do STF quanto ao tema. De início, sob o fundamento de que as leis orçamentárias se constituíam como atos normativos de efeitos concretos, sendo lei apenas em sentido formal, entendia-se serem incabíveis as ações de controle concentrado que impugnavam este tipo de lei. Foi o que restou assentado, *verbi gratia*, no julgamento da ADI 1.640, rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 3/4/1998, cujo acórdão foi assim ementado (grifos nossos):

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ‘DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F.’ COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, “A”, DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma

**ADI 5287 / PB**

**destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, 'a', da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo.** Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na Lei em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime.”

A Suprema Corte começou a revisar seu posicionamento, restando decidido, no julgamento da ADI 2.925, rel. Min. Ellen Gracie, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 4/3/2005, a possibilidade de controle concentrado destes atos normativos (grifos nossos):

“PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. **Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta.** LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas 'a', 'b' e 'c' do inciso II do citado parágrafo.”

**ADI 5287 / PB**

Essa nova interpretação judicial do texto constitucional passou a ser amplamente afirmada pelo Tribunal. Um importante marco neste processo foi a ADI 4.048-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 21/8/2008, quando se impugnava Medida Provisória que abria crédito extraordinário, cujo acórdão foi assim ementado (grifos nossos):

**“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do**



**ADI 5287 / PB**

que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões ‘guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea ‘d’, da Constituição. ‘Guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.”

A mesma decisão também foi adotada por esta Corte no julgamento da ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 8/5/2009, cujo acórdão foi assim ementado (grifos nossos):

“CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA

**ADI 5287 / PB**

CF), CONCOMITANTEMENTE. 1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC. 2. Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF). 3. A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade. 4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar. 5. Medida cautelar deferida.”

Na ocasião, o voto do Min. relator assim consignou (grifos nossos):

“Começo por assentar o cabimento desta ação direta de inconstitucionalidade. E o faço porque a Constituição, quando diz competir originariamente a esta nossa Corte processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, faz a seguinte distinção (é como penso): a lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade. Para esse efeito, exige-se tal densidade apenas para o ato que não caracterize lei em sentido formal.

**ADI 5287 / PB**

7. Essa distinção parte da evidência de que a lei (como todo e qualquer modelo que o art. 59 da CF expressamente lista) é, por definição, ato de aplicação primeira da Constituição. Por isso que inova primariamente a Ordem Jurídica. Inova primariamente a Ordem Jurídica, entenda-se, em face da teoria que faz da Constituição originária um documento de fundação ou inauguração do ordenamento jurídico de um povo soberano.

8. Acrescento: **em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia o destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar às costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil."**

Nesse mesmo sentido citamos os 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 3.949, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 7/5/2009; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008.

A doutrina defende amplamente a possibilidade de que leis orçamentárias sejam objeto da fiscalização abstrata de constitucionalidade, quando houver, em suas impugnações, questão constitucional suscitada em abstrato, independentemente de seu caráter

**ADI 5287 / PB**

geral e abstrato, ou específico e concreto. Veja-se, a propósito, o magistério do Min. Gilmar Mendes em seu *Curso de Direito Constitucional*, *verbis*:

“A extensão da jurisprudência sobre o ato de efeito concreto – desenvolvida para afastar do controle abstrato de normas os atos administrativos de efeitos concretos – às chamadas *leis formais* suscita, sem dúvida, alguma insegurança, porque coloca a salvo do controle de constitucionalidade um sem-número de leis.

Não se discute que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração.

Ademais, não fosse assim, haveria uma superposição entre a típica jurisdição constitucional e jurisdição ordinária.

Outra há de ser, todavia, a interpretação, se se cuida de atos editados *sob a forma de lei*. Nesse caso, houve por bem o constituinte não distinguir entre leis dotadas de generalidade e aquelas outras, conformadas sem o atributo da generalidade e abstração. Essas leis formais decorrem ou da vontade do legislador ou do desiderato do próprio constituinte, que exige que determinados atos, ainda que de efeito concreto, sejam editados sob a forma de lei (*v.g.*, lei de orçamento, lei que institui empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública).

[...]

Ressalte-se que não se vislumbram razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, até porque *abstrato* – isto é, não vinculado ao caso concreto – há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade.

[...]

Os estudos e análises no plano da teoria do direito indicam que tanto se afigura possível formular uma lei de efeito

**ADI 5287 / PB**

concreto – *lei casuística* – de forma genérica e abstrata quanto seria admissível apresentar como lei de efeito concreto regulação abrangente de um complexo mais ou menos amplo de situações.

Todas essas considerações parecem demonstrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto inidôneas para o controle abstrato de normas.

Em boa hora, ao apreciar a ADI 4.048, o Plenário do STF promoveu revisão de sua jurisprudência, ao conceder medida liminar no sentido de reconhecer que as leis orçamentárias também poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, no entendimento de que ‘o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter feral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.’” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 10. ed. re. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 1.167/1.168).

O tema também é abordado pela doutrina especializada em Direito Financeiro, tal qual decorre dos excertos colacionados:

“Assim, é fora de dúvida que todo o processo legislativo é passível de controle de constitucionalidade, resta saber se este pode alcançar inclusive a própria lei orçamentária. após sua publicação. A partir de 2003, e mormente após o julgamento da ADI 4.048, o STF afastou-se da tese formalista, para admitir o exame de constitucionalidade por norma jurídica veiculada nos artigos ou disposições da lei orçamentária, ou seja, sem qualquer exclusão ‘a priori’ da jurisdição constitucional, a pretexto de se tratar de ‘ato administrativo’, ‘ato-condição’, lei de efeito concreto ou similar. Tem-se, com isso, a valorização da Constituição Financeira e abre-se importante acesso à justiça

**ADI 5287 / PB**

para o controle dos vícios nas leis orçamentárias.” (TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 398).

“O Supremo Tribunal Federal, devido ao *conteúdo político e não normativo*, entendia tratar-se o Orçamento Público de um ato de efeito concreto, específico e de caráter individual, e não dotado, como a generalidade das leis, de efeitos abstratos, genéricos e impessoais, desprovidos de necessária densidade normativa que os preceitos legais em regra possuem. A partir desse entendimento, afirmava a Corte Suprema que não seria possível sua manifestação em eventual questionamento sobre a inconstitucionalidade de lei orçamentária. [...]

Entretanto, mais recentemente, o STF tem mudado sua posição quanto à possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias, inclusive nas questões que envolvem o debate acerca das políticas públicas na seara dos direitos sociais e fundamentais. Assim, aquela Corte tem-se manifestado no sentido de ser possível submeter as leis orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.” (ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 239/240).

“Discute-se sobre a possibilidade de interposição da denominada ação direta de inconstitucionalidade – ADIn – contra as leis orçamentárias. Será possível discutir, em ação direta de inconstitucionalidade, preceitos da lei orçamentária?

Até o ano de 2008, o Supremo Tribunal Federal entendia no sentido da impossibilidade do controle concentrado de inconstitucionalidade sobre a lei orçamentária, uma vez que se cuida de ato político administrativo, e não normativo.

Decide-se que não se pretenderia a declaração de inconstitucionalidade de uma norma, mas da destinação de recursos. Em outro julgado, o mesmo órgão decidiu que a Lei

**ADI 5287 / PB**

de Diretrizes Orçamentárias, ao vincular percentuais a programas, contém norma meramente administrativa, o que é incompatível com a ação direta, uma vez que ela somente pode ser dirigida contra norma geral e abstrata (ADIn 2.100/RS, rel. Min. Nelson Jobim). No mesmo sentido acórdão relatado pelo Min. Maurício Corrêa (ADIn 2.057/AP; DJU 31.03.2000), em ação que objetivava a anulação de emenda parlamentar ao projeto de lei orçamentária. Decidiu-se que ‘constitui ato de natureza concreta a emenda parlamentar que encerra tão somente destinação de percentuais orçamentários, visto que destituída de qualquer carga de abstração e de enunciado normativo’.

Vê-se, pois que até 2008 se entendia que não caberia ação direta de inconstitucionalidade a dispositivos da lei orçamentária anual que apenas indicava recursos para atendimento a despesas específicas, uma vez que se cuida de ato concreto. No mesmo sentido a emenda parlamentar que altera destino de recursos.

Diversamente, no entanto, já havia jurisprudência de que se ‘a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos’ haveria a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade (ADIn 2.925, Pleno, j. 19.12.2003, rel. Min. Ellen Gracie, rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, DJ 04.03.2005).

Mas a partir de 14.05.2008, com o julgamento do *leading case* MC em ADIn 4.048/DF, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, houve uma revisão do entendimento da Suprema Corte.

Consta na ementa do referido julgado: ‘*Controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias. Revisão de jurisprudência.* O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade’

**ADI 5287 / PB**

(ADIn 4.048-MC/DF; Pleno, j. 4.05.2008, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 22.08.2008).

[...]

Dessa forma, tem-se que hoje é possível o controle de constitucionalidade de leis orçamentárias em casos excepcionais, o que transparece uma salutar evolução da jurisprudência da Suprema Corte Brasileira.” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 561/563).

*Ex positis*, não prosperam as alegações do Governador do Estado da Paraíba quanto à impossibilidade jurídica do pedido, em razão de não ser possível a intervenção do Judiciário no processo de elaboração das leis orçamentárias, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, porquanto cabível a presente ação.

**III – Do conhecimento parcial da ação**

A associação autora, em sua petição inicial indica como objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade toda a Lei Orçamentária Anual do Estado da Paraíba (Lei Estadual nº 10.437). Sem embargo, a fundamentação de seu pedido resume-se a tratar da inconstitucionalidade da redução, por ato unilateral do Governador do Estado, no momento da consolidação da proposta orçamentária, dos valores orçamentários destinados à Defensoria Pública daquele ente federativo. Nesse diapasão, aponta como fundamento jurídico de sua pretensão tão somente os arts. 134, § 2º, e 166, § 3º, II, 'a', da CRFB/88.

O Supremo Tribunal Federal, no exercício da fiscalização abstrata de constitucionalidade, não está circunscrito a analisar a questão tão somente com base nos fundamentos jurídicos constantes da petição inicial ou dos autos em geral. Contudo, tal assertiva não dispensa os interessados de fundamentarem adequadamente a sua pretensão, indicando os dispositivos constitucionais tidos por violados e como são



**ADI 5287 / PB**

estes violados pelo objeto indicado, sob pena de não conhecimento da ação ou de parte dela.

A propósito, dispõe o art. 3º da Lei nº 9.868/99, que trata do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.(...)”

Com efeito, colaciono excerto do acórdão da ADI 561, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ de 23/3/2001, na linha das assertivas ora assentadas (grifos nossos):

**“[...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO. – O Supremo Tribunal Federal não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime à parte o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não-conhecimento da ação direta, indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade – em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos**

**ADI 5287 / PB**

**infraconstitucionais.”**

Na esteira do mesmo entendimento a ADI 1.775, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 18/5/2001 (grifos nossos):

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO. 1. Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. **Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade. 2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Conseqüência: inépcia da inicial. Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar.”****

A Advocacia Geral da União se pronunciou no mesmo sentido, conforme o seguinte excerto de sua manifestação acostada aos autos:

“De feito, a requerente formula, na peça vestibular, pedido de declaração da inconstitucionalidade da íntegra da Lei paraibana nº 10.437/2015. No entanto, a fundamentação da petição inicial faz referencia, tão somente, ao trecho da lei que consigna o veto à Emenda de Remanejamento nº 310 e mantém, portanto, o corte unilateral nos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba.

[...]

Desse modo, em relação às demais normas constantes da Lei nº 10.437/2015, publicadas no Diário Oficial paraibano do dia 13 de fevereiro de 2015, a presente ação direta não deve ser conhecida, haja vista que não foram objeto de impugnação fundamentada pela requerente.

Nesse sentido, verifica-se que a impugnação veiculada pela autora caracteriza-se, em parte, como genérica, a ensejar,

**ADI 5287 / PB**

nos termos da jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, o não conhecimento da ação direta quanto aos dispositivos não impugnados adequadamente.

[...]

Nesses termos, a presente ação direta de inconstitucionalidade deve ser conhecida somente no que concerne à redução, pelo Poder Executivo, dos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba.”

Assim também opinou a Procuradoria-Geral da República em seu parecer:

“Suscitou a requerente inconstitucionalidade da Lei 10.437, de 12 de fevereiro de 2015, do Estado da Paraíba, que estima receita e fixa despesa do Estado para o exercício financeiro de 2015. De fato, conforme se expôs acima, a fundamentação da petição inicial resume-se à inconstitucionalidade da redução unilateral, pelo Executivo, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, o que resultaria em violação aos arts. 134, § 2º, e 166, § 3º, II, a, da Constituição.

A fundamentação da inicial, portanto, é genérica com relação ao restante da Lei 10.437/2015, pois apenas alcança a redução da proposta orçamentária da Defensoria Pública.

A jurisprudência do STF é pacífica em que a corte, no controle concentrado de constitucionalidade, não está adstrita aos fundamentos jurídicos invocados pelo autor. Isso, no entanto, não desincumbe a parte do dever processual de fundamentar adequadamente sua pretensão e indicar as normas constitucionais violadas.

[...]

Desse modo, por ausência de fundamentação específica quanto à totalidade da Lei 10.437/2010, a ação direta de inconstitucionalidade deve ser conhecida apenas na parte concernente à redução unilateral, pelo Executivo, da proposta

**ADI 5287 / PB**

orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba.”

Porquanto, diante da inadmissível impugnação genérica quanto à parte restante, tenho que a presente ação deve ser conhecida apenas no que diz respeito à redução, por ato unilateral do Poder Executivo estadual, dos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba.

*Ex positis*, conheço parcialmente da ação.

Passo, pois, à análise do mérito.

**IV – Do mérito**

A garantia constitucional de acesso à Justiça, prevista no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, exige 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, as clássicas lições de José Afonso da Silva, *verbis*:

“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

**ADI 5287 / PB**

revelado de deficiência alarmante. Os Poderes Públicos não tinha conseguido até agora estruturar um serviço de 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, afirmada 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**

**ADI 5287 / PB**

**PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO - O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA.**

- A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado.

- De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República (...)."

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 proposta orçamentária, dentro, por óbvio, dos limites aplicáveis. Tais garantias

**ADI 5287 / PB**

foram posteriormente estendidas à Defensoria Pública da União, bem como à do Distrito Federal, por meio da recente Emenda 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.

Assim, sob essas premissas, o Supremo Tribunal Federal já pronunciou, por exemplo, a inconstitucionalidade de normas estaduais, ainda que previstas em Constituição Estadual, que vinculem a Defensoria Pública à Secretaria de Estado. Citamos os seguintes precedentes, ADI 3.569, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ de 11/5/2007, ADI 4.056, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12, e ADI 3.965, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 30/3/2012, cujos 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

**ADI 5287 / PB**

da jurisprudência do Supremo Tribunal - malgrado o dissenso do Relator - que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se resolve em mera revogação da primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta. 2. O mesmo raciocínio é aplicado quando, por força de emenda à Constituição, a lei ordinária ou complementar anterior se torna incompatível com o texto constitucional modificado: precedentes.”

“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**



**ADI 5287 / PB**

**Secretaria de Estado. Precedente.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

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).

**ADI 5287 / PB**

Nesse segmento, percebe-se que a Constituição da República constituiu todo um arcabouço que garante à Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal 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

**ADI 5287 / PB**

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 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 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

**ADI 5287 / PB**

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 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 esta 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

**ADI 5287 / PB**

concerne aos Estados e Municípios, as constituições e leis orgânicas devem conservar idênticos poderes para o Governador e o Prefeito, respectivamente.

[...]

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

**ADI 5287 / PB**

sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.” (ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 260/261).

*In casu*, constata-se que, no momento de consolidação da proposta orçamentária a ser encaminhada à Assembleia Legislativa estadual, o Governador do Estado da Paraíba reduziu unilateralmente os valores orçamentários das propostas apresentadas pelos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como pelo Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública Estadual, apesar de, do que se deduz, estarem todas estas propostas em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Diante desse quadro, o Procurador-Geral de Justiça daquele Estado impetrou, perante o Tribunal de Justiça local, Mandado de Segurança (nº 0800162-80.2014.8.15.0000, conforme numeração na origem), no qual se requeria fosse determinado ao Governador o reencaminhamento da proposta orçamentária ao Poder Legislativo local, dessa vez conforme os valores apresentados por cada uma das instituições acima mencionadas.

O Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba deferiu parcialmente a medida liminar no *mandamus*, pela qual se determinou a suspensão imediata do procedimento legislativo referente à apreciação da Mensagem nº 028/2014 – que enviara o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 – bem como que o Governador do Estado encaminhasse novo Projeto de Lei Orçamentária, ou a complementação do projeto anteriormente enviado, com a inclusão integral em seu texto consolidado dos exatos valores discriminados nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública locais.

Em cumprimento a essa decisão, o Governador do Estado da Paraíba solicitou à Assembleia Legislativa a devolução da proposta inicialmente

**ADI 5287 / PB**

enviada para sua reapreciação, o que levou ao pedido de desistência do *writ*. Entretanto, quando do encaminhamento da nova proposta orçamentária, restou descumprida a correção dos valores orçamentários destinados tão somente à Defensoria Pública Estadual.

Aprovada a Lei orçamentária, a parte autora buscou tutela à sua pretensão mediante o ajuizamento, perante esta Corte, de Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental. A ADPF 330, distribuída ao Min. decano Celso de Mello, foi negada pelo relator, em razão do não cumprimento do requisito da subsidiariedade. Em sua decisão, o Min. Celso de Mello assim assentou:

“Cabe destacar, bem por isso, o fato de que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em recentíssimos julgamentos, procedendo à interpretação do § 1º do art. 4º da Lei 9.882/99, advertiu ser inadmissível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando se tratar, como no caso, de diploma normativo pós-constitucional, vale dizer, de espécie normativa editada após a vigência da presente Constituição (ADPF 158-AgR/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADPF 314-AgR/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, v.g.).

E a razão dessa diretriz jurisprudencial é uma só: por tratar-se de diploma normativo pós-constitucional, há, no plano dos processos objetivos, instrumentos de controle normativo abstrato, como a ação direta de inconstitucionalidade, em cujo âmbito torna-se possível a adoção de meio eficaz apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade alegadamente resultante do ato estatal impugnado.

Por tal motivo, esta Suprema Corte tem acentuado que será inadmissível a arguição de descumprimento de preceito fundamental onde cabível a ação direta de inconstitucionalidade (ADPF 329-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), como sucede na espécie:

[...]

Inadmissível, desse modo, a presente ação constitucional,

**ADI 5287 / PB**

por nela tratar-se de ato estatal posterior à promulgação da vigente Carta Política, a significar que o diploma legislativo em causa, tendo em vista o seu caráter pós-constitucional, revela-se impugnável mediante ação direta de inconstitucionalidade (ADPF 317-MC/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), motivo pelo qual incide, na espécie, a cláusula da subsidiariedade fundada no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882/99.

Mostra-se tão relevante esse aspecto da questão que o Supremo Tribunal Federal, em recentíssimo julgamento, assentou a impossibilidade de converter-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental (em cujo âmbito se haja instaurado o exame de lei pós-constitucional) em qualquer outra modalidade de controle abstrato de constitucionalidade (ADPF 314-AgR/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Pleno).

Registro, finalmente, que a inviabilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em decorrência das razões ora expostas, justifica a seguinte observação: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste ao Ministro Relator competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em consequência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar.

Impõe-se referir, neste ponto, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, estranhos à competência desta Corte, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (RTJ 139/53 – RTJ 168/174-175).

Nem se alegue que esse preceito legal implicaria transgressão ao princípio da colegialidade, eis que o postulado em questão sempre restará preservado ante a possibilidade de submissão da decisão singular ao controle recursal dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante



**ADI 5287 / PB**

esta Corte tem reiteradamente proclamado (RTJ 181/1133-1134, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – AI 159.892-AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 563/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD – ADI 593/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADI 2.060/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.207/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.215/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 104- -MC/SE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 113-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), eis que, tal como já assentou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro ‘não subtrai ao Relator da causa o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, entre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta’ (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, e em face das razões expostas, não conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, inviabilizando-se, em consequência, o exame do pedido de medida liminar.”

A presente ação decorre da inadmissão noticiada.

Com efeito, na linha de tudo o que aqui já exposto, verifica-se que redução unilateral por Governador de Estado, no momento de consolidação do projeto de lei orçamentária anual a ser enviada para apreciação do Poder Legislativo, do valor de proposta orçamentária elaborada e apresentada pela Defensoria Pública Estadual em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como com os demais requisitos constitucionais, revela verdadeira extrapolação de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição (art. 134, § 2º, da CRFB/88) e à separação dos poderes

**ADI 5287 / PB**

(arts. 2º e 166 da CRFB/88).

Outrossim, esta não é a primeira vez que o fato ocorre no Estado da Paraíba. Na ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014, também proveniente daquele mesmo ente federativo, 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 nossos):

“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

**ADI 5287 / PB**

sanar a lesividade alegada.

**2. A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPE, 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 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**

**ADI 5287 / PB**

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.”

Revela-se, portanto, inconstitucional a redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado da Paraíba no valor orçamentário encaminhado pela Defensoria Pública Estadual. É que considerando a sua compatibilidade com a LDO, cumpria ao chefe do Executivo tão somente a incorporação, sem qualquer modificação, ao projeto de lei orçamentária a ser enviado à Assembleia Legislativa estadual, a quem caberia, nos limites das definições constitucionais, deliberar sobre a proposta.

A Procuradoria-Geral da República, em reforço argumentativo, opinou no mesmo sentido, conforme o seguinte excerto do parecer acostado aos autos:

“Em que pese ao fato de a Constituição Federal outorgar ao Poder Executivo competência legislativa para deflagrar projetos de lei que tratem de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, ela não o legitima a promover, de forma contrária às disposições constitucionais, ajustes nas propostas orçamentárias que estejam compreendidos nos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Encaminhada a proposta orçamentária da Defensoria Pública, cabe ao governador do Estado tão somente promover-lhe consolidação, assegurar que esteja de acordo com a LDO e enviar à Assembleia Legislativa as propostas de orçamento previstas na Constituição.

Não compete ao Executivo realizar juízo de valor sobre o montante ou impacto financeiro da proposta apresentada pela Defensoria Pública. Seu papel limita-se a consolidar as

**ADI 5287 / PB**

propostas e encaminhá-las à Assembleia Legislativa, sob pena de ferir a autonomia financeira da instituição, a qual compreende tanto a fase pré-legislativa (elaboração da proposta orçamentária), quanto a execução concreta do orçamento e a utilização das dotações orçamentárias.

O rito constitucional foi descumprido pelo Governador da Paraíba, o qual realizou, unilateralmente, cortes na proposta orçamentária.”

A Advocacia-Geral da União se pronunciou na mesma linha, *verbis*:

“Relativamente aos orçamentos anuais, sabe-se que a Carta Maior assegura ao Poder Judiciário, assim como ao Ministério Público e à Defensoria Pública, a elaboração de suas respectivas propostas. dentro dos limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (artigos 99, § 1º; 127, §3º; e 134, §2º, da Constituição). Assim, em respeito à cláusula de reserva de iniciativa legislativa, tais propostas são consolidadas no projeto de lei orçamentária anual e, posteriormente, encaminhadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo para apreciação.

Destarte, vê-se que todos os Poderes participam da formulação dessa peça orçamentária, além do Ministério Público e da Defensoria Pública, por força do disposto nos artigos 99, §1º; 127, §3º; e 134, §2º, da Constituição Federal.

Superada a fase de iniciativa, como se trata de diploma de natureza legal, a edição da lei orçamentária constitui atribuição do Poder Legislativo (artigo 48, inciso II, da Constituição da República), cabendo-lhe harmonizar as propostas elaboradas e compor as receitas e as despesas.

A esse respeito, note-se que o artigo 166 da Constituição Federal confere ao Poder Legislativo competência para apreciar os projetos de lei relativos ao orçamento anual, podendo, inclusive, propor emendas aos referidos projetos, por iniciativa própria ou mediante proposta do Chefe do Poder Executivo, através de mensagem aditiva.

Desse modo, observa-se que o Poder Legislativo constitui

**ADI 5287 / PB**

a sede adequada para a discussão de propostas de orçamento anual, da qual pode resultar, inclusive, alteração do projeto de lei original encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. desde que atendidas as condições previstas pelo artigo 166, § 3º, da Carta.

[...]

Em outras palavras, competiria ao Governador do Estado incluir no Projeto de Lei Orçamentária Anual a proposta orçamentária nos termos em que encaminhada pela Defensoria Pública. caso compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; poderia, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações ao projeto de lei orçamentária.”

**V – Conclusão**

A Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, que constitui a Lei Orçamentária Anual daquela unidade federativa, é inconstitucional na parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública Estadual, em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado.

Sem embargo, considerando que, em regra, os efeitos das decisões proferidas em sede do controle abstrato de constitucionalidade são dotadas de efeitos *ex tunc* e representam verdadeira declaração de nulidade da parte inconstitucional do ato normativo impugnado – não se pode, *in casu*, simplesmente declarar a nulidade da parte da Lei Estadual nº 10.437 que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública da Paraíba. Porquanto, declarar a sua nulidade representaria consignar a ilegitimidade das verbas já destinadas àquele órgão público, o que, na prática, representaria a impossibilidade de sua utilização.

Isso posto, assentamos a **declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade** técnica de decisão adotada no controle de constitucionalidade de normas. Com efeito, há casos em que a suspensão

**ADI 5287 / PB**

da aplicação da norma declarada inconstitucional, ou de parte dela, representa, ainda que modulada com efeitos *ex nunc*, situação pior do que a existente sob a vigência da lei inconstitucional. É dizer: se é ilegítima a situação da Defensoria Pública do Estado da Paraíba decorrente da inconstitucional redução unilateral pelo Governador dos valores orçamentários a ela destinados, pior seria a declaração da nulidade do valor reduzido a ela atribuído, o que significaria, em verdade, a ausência total de dotação orçamentária específica.

Colaciono o magistério do Min. Gilmar Ferreira Mendes, *verbis*:

“[...] não se deve perder de vista que, em determinados casos, a aplicação excepcional da lei inconstitucional traduz exigência do próprio ordenamento constitucional.

Isto poderia ser demonstrado com base no exame de algumas normas constitucionais que requerem, expressamente, a promulgação de leis. Um único exemplo há de explicitar esse entendimento. Nos termos do art. 7º, IV, da Constituição, o trabalhador faz jus a ‘salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo (...)’. Essa norma contém expresse dever constitucional de legislar, obrigando o legislador a fixar salário mínimo que corresponda à necessidades básicas dos trabalhadores.

Se o Supremo Tribunal Federal chegasse à conclusão, em processo de controle abstrato da omissão ou mesmo em processo de controle abstrato de normas – tal como ocorreu com o *Bundesverfassungsgericht*, a propósito da lei de retribuição dos funcionários públicos, em processo de *recurso constitucional* (*Verfassungsbeschwerde*) –, de que a lei que fixa o salário mínimo não corresponde às exigências estabelecidas pelo constituinte, configurando-se, assim, típica inconstitucionalidade em virtude

**ADI 5287 / PB**

de omissão parcial, a *suspensão de aplicação* da lei inconstitucional – assim como sua eventual cassação – acabaria por agravar o estado de inconstitucionalidade. É que, nesses casos, não haveria lei aplicável à espécie.

Portanto, a *suspensão de aplicação* da norma constitui consequência fundamental da decisão que, em processo de controle abstrato da inconstitucionalidade por omissão e no mandado de injunção, reconhece a existência de omissão parcial. Todavia, ter-se-á de reconhecer, inevitavelmente, que a *aplicação de lei*, mesmo após a pronúncia de sua inconstitucionalidade, pode ser exigida pela própria Constituição. Trata-se daqueles casos em que a aplicação da lei mostra-se, do prisma constitucional, indispensável no período de transição, até a promulgação da nova lei.

Como a Constituição não contém qualquer decisão a respeito, devem ser regulamentadas por lei as importantes questões relacionadas com a superação desse estado de inconstitucionalidade. No interesse da segurança, da clareza e determinação jurídicas, deveria o legislador editar uma regra sobre suspensão de aplicação e legitimar o Supremo Tribunal Federal a, sob determinadas condições, autorizar a aplicação do direito inconstitucional, nos casos constitucionalmente exigidos. *De lege ferenda*, poder-se-ia cogitar do estabelecimento de prazos dentro dos quais seria admissível a aplicação da lei inconstitucional.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 10. ed. re. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 1.328/1.329).

Outrossim, há de se registrar já ter se encerrado o exercício fiscal e 2015, ao qual se referia o ato normativo impugnado.

***Ex positis*, conheço parcialmente da presente ação e, na parte conhecida, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública Estadual, em razão da**



**ADI 5287 / PB**

**prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, fixando-se a seguinte tese:**

*“É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no Projeto de Lei Orçamentária.”*

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287**

PROCED. : PARAÍBA

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

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

ADV.(A/S) : CIANE FELICIANO E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : JOÃO ALVES DA SILVA JÚNIOR E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Após o relatório e a sustentação oral, pela requerente, da Dra. Ciane Feliciano, 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 conhecia em parte da ação e, na parte conhecida, julgava procedente o pedido formulado, 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.

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

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário

18/05/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**V O T O-VISTA**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP) em face da Lei 10.437, de 12 de fevereiro de 2015, do Estado da Paraíba, que consiste na Lei Orçamentária Anual do ente federado para o exercício financeiro de 2015.

O cerne da controvérsia constitucional se traduz em omissão inconstitucional perpetrada pelo chefe do Poder Executivo do Estado da Paraíba no tocante à consolidação da proposta orçamentária aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública Estadual do Estado-membro para o exercício financeiro de 2015.

Em sessão plenária no dia 08.10.2015, o e. Ministro Relator Luiz Fux conheceu parcialmente da ação e, na parte conhecida, julgou procedente o pedido formulado pela ANADEP.

Por entender que a presente controvérsia guardava 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.

Neste momento, ante a entrada do corrente ano e o princípio da anualidade orçamentária, verifica-se condição superveniente prejudicial à cognoscibilidade da presente ação.

Constata-se o exaurimento da eficácia da LOA do Estado da Paraíba para o exercício financeiro de 2015 em decorrência da cessação superveniente de sua vigência.

Nesse ponto, a jurisprudência desta Corte se firmou no sentido da prejudicialidade de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de lei orçamentária, à luz do pleno exaurimento da eficácia jurídica da norma impugnada.

**ADI 5287 / PB**

Confira-se, a propósito, a ementa da ADI-QO 612, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 06.05.1994:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 1.848/91, DO RIO DE JANEIRO (ART. 34) - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS - NATUREZA JURÍDICA - NORMA LEGAL DE VIGENCIA TEMPORARIA - PLENO EXAURIMENTO DE SUA EFICACIA JURÍDICO-NORMATIVA - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. - A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, par. 2. da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributaria, além de estabelecer a política de aplicação das agencias financeiras oficiais de fomento. - A ordinária vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias a um exercício financeiro determinado define-lhe a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhe, em consequência, eficácia temporal limitada. Esse ato legislativo - não obstante a provisoriedade de sua vigência - constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro. - Objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser o ato estatal de conteúdo normativo, em regime de plena vigência. A cessação superveniente da vigência da norma estatal impugnada em sede de ação direta de inconstitucionalidade, enquanto fato jurídico que se revela apto a gerar a extinção do processo de fiscalização abstrata, tanto pode decorrer da sua revogação pura e simples como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais de caráter temporário.”

Cito, ainda, os seguintes julgados:

**ADI 5287 / PB**

“Agravos regimentais – Ação direta de inconstitucionalidade – Medida provisória convertida em lei – Crédito extraordinário – Eficácia da norma – Exaurimento – Agravo regimental não provido. 1. Medida Provisória nº 420/08, convertida na Lei nº 11.708/08, que abriu crédito extraordinário em favor da União, com fundamento no art. 167, § 2º, da Constituição Federal. Créditos dessa natureza têm vigência temporalmente limitada ao exercício financeiro para os quais foram autorizados, salvo se editados nos últimos quatro meses desse exercício, circunstância em que suas realizações serão postergadas para o exercício financeiro seguinte. 2. Como a medida provisória objeto desta ação foi publicada em fevereiro de 2008, é possível concluir que os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência e, portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente, na eventualidade de se reconhecer a sua inconstitucionalidade. Há, portanto, perda superveniente de objeto considerado o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do ato hostilizado. 3. A jurisprudência desta Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes. 4. Não é passível o recebimento dessa ação como ação de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não subsistem quaisquer efeitos jurídicos a serem regulados. 5. Agravo regimental não provido.” (ADI 4041 AgR-AgR-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 14.06.2011)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida provisória convertida em lei. Crédito extraordinário. Eficácia da norma. Exaurimento. Prejudicialidade. 1. A Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, convertida na Lei nº 12.240/2010, abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo e reduz o orçamento de investimento de diversas empresas. Os créditos dessa natureza

**ADI 5287 / PB**

têm vigência temporalmente limitada ao exercício financeiro para os quais foram autorizados, salvo se editados nos últimos quatro meses desse exercício, circunstância em que sua realização é postergada para o exercício financeiro seguinte. 2. Como a medida provisória objeto desta ação foi publicada em 29 de dezembro de 2009, verifica-se que a utilização do crédito extraordinário ali constante limitava-se, impreterivelmente, ao exercício financeiro correspondente ao ano de 2010. É possível concluir que os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência. Portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente, na eventualidade de se reconhecer a sua inconstitucionalidade. Há, desse modo, perda superveniente do objeto, considerado o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do ato hostilizado. 3. A jurisprudência do STF é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto, a qual tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes. 4. Ação direta julgada extinta sem julgamento de mérito.” (ADI 4365, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 08.05.2015)

Ressalta-se, ainda, que nessas hipóteses ficam prejudicadas as ações diretas de inconstitucionalidade, independentemente da ocorrência, de feitos residuais concretos, cujos questionamentos devem ser exercidos nas vias adequadas.

A esse respeito, veja-se o seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVERSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação

**ADI 5287 / PB**

ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Parana, revogada no curso da ação, se julga prejudicada.” (ADI 709, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, DJ 20.05.1994)

Ante o exposto, julgo prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade, por razão da perda superveniente de objeto.

É como voto.

18/05/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - Senhor Presidente, na realidade, estou encaminhando o meu voto no sentido que foi apresentado pela ilustre advogada da tribuna.

Eu também levantei esse precedente, portanto, estou acompanhando o voto do Ministro Luiz Fux. Diz precedente do Supremo e digo eu na minha proposta de voto: "Em face da singularidade da situação, fica afastada, excepcionalmente, a aplicação da jurisprudência do Supremo sobre a prejudicialidade da ação por perda superveniente do objeto". E, nesse ponto, o voto do Ministro Fachin está, como habitualmente, correto. Mas digo eu: "Embora a Lei Orçamentária Anual, objeto desta ação, tenha perdido sua vigência por decurso do tempo, houve: (1) impugnação em tempo adequado; (2) a ação foi incluída em pauta; e (3) seu julgamento foi iniciado antes do exaurimento da sua eficácia".

E, aqui, Presidente, se nós não aproveitarmos esse caso, que já está maduro, para definirmos essa questão, ela vai continuar nos assombrando, que é basicamente a seguinte questão: a de saber se o governador, ao receber a proposta de orçamento da Defensoria, se a ele cabe simplesmente encaminhar à Assembleia Legislativa, ou se ele pode unilateralmente reduzir a proposta.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Eu entendi que não.

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - O meu entendimento, que coincide com o do Ministro Luiz Fux, é de que o governador deve encaminhar a proposta, tal como a recebe, para a Assembleia Legislativa.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Está no voto.

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - A Assembleia Legislativa, por evidente, tem a competência e o poder de

**ADI 5287 / PB**

reduzir a proposta da Defensoria Pública, mas não o governador, se a proposta de orçamento estiver compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

De modo que, pedindo todas as vênias ao eminente Ministro Luiz Edson Fachin e reconhecendo que o encaminhamento de Sua Excelência corresponde à jurisprudência dominante, eu acho que, neste caso, como o julgamento se iniciou quando ainda não havia prejudicialidade, porque a questão é importante e recorrente, estou, Presidente, acompanhando o voto do Ministro Luiz Fux para conhecer em parte, como Sua Excelência o fez, o pedido e julgá-lo improcedente. Portanto, e só para dar um fecho, excepcionalmente não estou considerando prejudicado e estou afirmando a tese de que o governador tem que encaminhar a proposta, tal como a recebe, se ela for compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senão, seria uma corrida contra o tempo todo ano.

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - Eu tenho um, daqui a mais dois processos, que é exatamente essa corrida contra o tempo a que Vossa Excelência se refere. Portanto, é melhor resolvermos.

De modo que acompanho.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - O meu item IV da ementa diz exatamente isso: *“O Poder Executivo, conquanto detém a competência para deflagrar o processo legislativo (art. 165, I, II e III, da Constituição), uma vez atendido esse duplo requisito, não pode realizar qualquer juízo de valor sobre o montante ou impacto financeiro da proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública Estadual, preconizada nos termos do art. 99, § 2º, e 134 da Constituição Federal, cabendo-lhe tão somente consolidar a proposta encaminhada e remetê-la ao órgão legislativo correspondente, sem introduzir nela quaisquer reduções ou modificações.”*

**18/05/2016****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA****ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, apenas à guisa dos temas que o Ministro Luís Roberto Barroso suscita, gostaria de pontuar dois ou três breves esclarecimentos. Esse feito estava pautado em outubro do ano passado. Eu pedi vista e devolvi em torno de cinco dias depois. Portanto, estamos julgando em 2016, mas de qualquer maneira a superveniência se dá exatamente pela dimensão da anualidade da lei orçamentária.

O tema de fundo, em relação aos limites da atuação do Poder Executivo no encaminhamento da respectiva dotação orçamentária, há, como Vossa Excelência acaba de dizer, temas inclusive de vossa relatoria e também outro de minha relatoria, na pauta de hoje, onde essa questão iremos certamente definir.

No que diz respeito à jurisprudência desta Corte, é exatamente isso que Vossa Excelência mencionou. Na declaração de voto, estou citando inúmeras decisões que vão precisamente nesta linha: Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade 612, Relator Ministro Celso de Mello, onde se assentou precisamente o exaurimento da eficácia jurídico normativa e a prejudicialidade; do Ministro Dias Toffoli, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.041; também do Ministro Dias Toffoli, a 4.365; do saudoso Ministro Paulo Brossard, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 709. Enfim, estou citando diversos precedentes. Se o Tribunal inclinar-se numa outra direção para dar efeitos concretos, tendo em vista uma circunstância direta, concreta e pragmática, obviamente que isso pode fazer sentido para o caso concreto, sempre lembrando que estamos em sede de ação direta de inconstitucionalidade de lei orçamentária.

Apenas pontuo isso para deixar elucidada a razão básica da declaração de voto que trago a esse colegiado.

18/05/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - Como disse, o Ministro Fachin seguiu a jurisprudência predominante. Eu e o Ministro Fux também, aqui, invocamos uma jurisprudência excepcional para situações como essa; uma do Ministro Dias Toffoli, na ADI 4.426, em que Sua Excelência diz:

"1. Singularidades do caso afastam, excepcionalmente, a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que houve impugnação em tempo adequado e a sua inclusão em pauta antes do exaurimento da eficácia da lei temporária impugnada, existindo a possibilidade de haver efeitos em curso (art. 7º da Lei 14.506/2009)."

E uma outra do Ministro Joaquim Barbosa.

De modo que, Ministro Fachin, como reconheci, e Vossa Excelência relembra agora, o ponto de vista de Vossa Excelência é o da jurisprudência dominante, mas como há exceções, e é importante definir essa matéria, e alinhado com a posição do Ministro Fux, estou, nesse caso, aplicando a exceção da não prejudicialidade.

É como voto, Presidente. Estou acompanhando o Relator.

18/05/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Então, nós estamos na 5.286, não é? Quer dizer, há...

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - Não, estamos na 5.287. Nas outras duas, o Ministro Fachin acompanhou o Ministro Fux, e eu também o estou acompanhando.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - É porque é autonomia funcional, foram nomeações espúrias.

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - É mais simples. A única que há... E penso que o Ministro Fachin nem tem divergência quanto ao mérito, ele tem divergência quanto à preliminar de prejudicialidade ou não.

**18/05/2016**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu, com a devida vênua, Senhor Presidente, vou ficar alinhado à jurisprudência dominante do Supremo. Mas, vencido nessa preliminar, em relação ao mérito do deslinde da questão, acompanho o Ministro Fux.

18/05/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a jurisprudência reiterada do Tribunal revela que a perda de vigência da lei importa o prejuízo do pedido de declaração de inconstitucionalidade formalizado em processo objetivo. Já não surte efeitos a lei atacada. E isso, cansamos de repetir.

Fico pasmo ao perceber o alcance da autonomia, e, talvez, tenha uma maior do que a reconhecida aos poderes, da Defensoria Pública, ao levar à conclusão de que as balizas alusivas ao processo objetivo – e, dentro destas, tem-se a necessidade de plena vigência da lei atacada – não devem ser respeitadas, porque, em se tratando da Defensoria Pública, o caso surge especial.

A meu ver, é passo demasiadamente largo, a implicar assentar-se que, até aqui, o Supremo errou no que declarou o prejuízo de inúmeros pedidos formalizados em ação direta de inconstitucionalidade, por perda da vigência do ato normativo atacado, quer considerado o exaurimento da eficácia no tempo, ou por alteração do próprio diploma versado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade.

Por isso, assento o prejuízo.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Senhor Presidente, eu também vou manter, nesse caso, pedindo vênia ao Ministro-Relator, a jurisprudência do Supremo, portanto, pelo prejuízo neste ponto.

Texto sem revisão, Resolução Nº 536/2016 Art. 1º



**18/05/2016**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu vou pedir vênia para acompanhar a divergência, agora reforçada pela argumentação do Ministro Marco Aurélio, sobretudo tendo em conta as dúvidas que suscitam neste caso.

Mas, de qualquer maneira, vencido na preliminar, como ficarei vencido, acompanho integralmente o voto do Ministro Luiz Fux.

18/05/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Presidente, eu acho que este caso – já tivemos outros precedentes – tem tido alguma variação, especialmente quando se trata de leis orçamentárias, porque elas são de caráter temporário por natureza. E, muitas vezes, se não houver decisão de liminar, acaba-se por ter-se o esvaziamento inevitável.

Foi um passo importante a decisão que o Tribunal deu, porque antes o Tribunal até considerava as matérias orçamentárias como atos de efeito concreto e nem julgava. Mas, depois, considerando que é praticamente impossível julgar, no prazo do exercício financeiro, a norma, parece-me que, neste caso, acho que se impõe essa solução que o ministro Barroso e o ministro Fux alvitram, com todas as vênias à posição trazida pelo ministro Fachin.

A mim me parece que, neste caso, impõe-se o reconhecimento, sob pena de esvaziarmos a possibilidade de controle dessas matérias de índole orçamentária que estão marcadas para viver só o prazo do exercício financeiro.

Eu gostaria de registrar a manifestação nesse sentido.

**18/05/2016**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Eu também peço vênua à divergência e acompanho o Relator.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Ministro Gilmar, apenas um esclarecimento que considero importante. É que, neste caso, o encaminhamento para a proposta orçamentária para o exercício de 2015, feito em 2014, com a previsão de 90 milhões 561 mil, que é o que se questiona, já não aconteceu. Então o efeito da declaração seria apenas quanto ao comportamento.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas passa a ser uma orientação.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Sim, claro. Mas é isso que estou dizendo, apenas para fixarmos.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Sim, claro.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Quando a Suprema Corte norte-americana julgou Roe v. Wade, a criança já tinha mais de três anos de idade e ela decidiu para firmar o precedente.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - O que estou dizendo, Ministro, é exatamente isso, que é apenas para fixar os efeitos, para que ninguém imagine que, numa próxima - do jeito que o Brasil é criativo -, alguém queira que isso que deveria ter sido feito tenha efeitos financeiros. Estou chamando a atenção apenas para este efeito que precisa ser fixado.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Será esse efeito.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - É orientação, como diz o Ministro Gilmar, e a determinação de que seria necessário que se fixasse. Agora, em 2014, ele deveria ter incluído no orçamento o que está sendo julgado, 90 milhões, não incluiu. Veio 2015, não estava lá e não foi julgado. Agora, na hora em que julgamos, como estamos a julgar, seja qual for, apenas tem essa feição de exercer-se o controle, não desta norma, mas que a omissão feita, independente de valor da norma ou do que for, nós estamos julgando abstrato mesmo, aqui é o controle abstrato. É apenas para fixar este dado.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - É importante porque, em primeiro lugar, a lei orçamentária é sindicável nesse controle abstrato, não é, Ministro Gilmar?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - É.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Além do quê, nós estamos ressaltando que essa lei é inconstitucional porque ela fez uma inversão no papel dos Poderes. Quer dizer, o governador, em vez de deflagrar o processo legislativo, ele mesmo cuidou de reduzir a proposta e mandar aquela que ele, unilateralmente, imaginou. Então, primeiro destaquei o cabimento da ação declaratória contra a lei orçamentária e esse aspecto, que é o que dá fundamento à declaração.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu não sei se, declarando a inconstitucionalidade da lei neste caso, não seria de bom alvitre declarar sem pronúncia de nulidade, para não suscitar mais polêmica.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Gerar créditos, né?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Que é o ponto que a Ministra...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Mas há outro aspecto aqui. Essa lei acaba gerando um efeito cascata, porque eles estão fazendo uma remissão a essa lei para editar a nova lei orçamentária, ou seja, no sentido de que o governador também não pode.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Ministro, mas aí passa a ter uma decisão. Nós já tivemos esse embate aqui, inclusive com orçamento mandado pelo Judiciário.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - No orçamento da União.

- Eu tenho a impressão até de que fui Relator quando mandei incluir que o Presidente...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Isso, mandar juntar. De qualquer forma, o orçamento já foi cumprido.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Pois é, e qual seria o passo seguinte ao deferimento da medida acauteladora? Porque se pede, em termos de liminar, a execução do valor constante do orçamento da Defensoria Pública, que não compôs a lei orçamentária.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Declarar inconstitucional sem pronúncia de nulidade.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Como os estados estão muito bem, talvez haja dinheiro para se repor essa quantia!

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - No meu voto, como faço normalmente, Ministro Gilmar e Ministro Fux, termino com uma proposição, que neste caso, embora não seja repercussão geral, é a seguinte: é inconstitucional a prática do Poder Executivo de reduzir, de forma unilateral, os orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária anual, quando os orçamentos tenham sido elaborados em obediência aos limites estipulados nas leis de diretrizes orçamentárias.

Portanto essa é a tese jurídica do voto de Vossa Excelência, que é a tese que estamos afirmando aqui.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Poderíamos, inclusive, talvez aqui, iniciar, na análise das ações de controle abstrato, a fixação de tese. Exatamente no sentido de "julgar procedente para fixar dada tese".

**O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO** - Eu não só apoio como faço nas minhas. Portanto, estou de pleno acordo.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Eu faço aquela ementa autoexplicativa que tem incluí aqui dentro.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Julga procedente, não para declarar essa lei inconstitucional, porque estaria prejudicado, porque ela já se exauriu, mas para fixar a tese e, daí, dar o efeito vinculante.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Nosso controle é abstrato e aqui a abstração pode ser, como disse o Ministro Gilmar, orientação constitucional no sentido de como o Supremo interpreta determinada matéria.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Porque não haverá mais efeito, uma vez que essa lei já foi aplicada.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - O efeito é nos termos do pedido.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Agora, efeito como orientação para as próximas práticas. É isso que acho que...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

A conclusão poderia ser essa, para fixarmos a tese.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Eu posso perfeitamente manter a ementa do voto, que está adstrito à questão da defensoria pública, e encartar essa tese jurídica que é um pouco mais ampla e que eu aceito incluir no voto.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Eu acompanho o Relator.

Texto sem revisão, Resolução Nº 536/2016 Art. 1º.

**A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):**

1. Como relatado, a presente ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento cautelar, foi ajuizada pela Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP objetivando a declaração de

*“inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 10.437 do Estado da Paraíba com interpretação conforme o artigo 134, § 2º, da Constituição Federal, e assim, determinar que o Governador do Estado da Paraíba encaminhe novo projeto de lei orçamentária para o exercício de 2015, nele consolidando a Proposta Orçamentária da Defensoria Pública, aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, em estrita obediência ao limite previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no valor de R\$ 90.561.196,00 com a programação nela constante”.*

2. A Autora informa ter encaminhado ao Poder Executivo Estadual proposta orçamentária para o exercício de 2015, da Defensoria Pública da Paraíba, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias daquele Estado (Lei n. 10.339/2014) com uma previsão de R\$ 90.561.196,00 (noventa milhões, quinhentos e sessenta e um mil, cento e noventa e seis reais).

Todavia, *“ao encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária para 2015, através da Mensagem nº 028/2014, o Governador do Estado da Paraíba, Ricardo Vieira Coutinho, não consolidou a proposta apresentada pela Defensoria Pública. Reduziu-a de R\$ 90.561.196,00 para R\$ 57.822.328,00”.*

Alega que o corte do orçamento da Defensoria Pública, promovido unilateralmente pelo Governador do Estado, seria inconstitucional.

Informa ter sido ajuizado, no Tribunal de Justiça da Paraíba mandado de segurança pelo Ministério Público Estadual que também teria sofrido cortes unilaterais em sua proposta orçamentária. Deferida em parte a liminar, o Governador reajustou o projeto de lei, contemplando apenas o Ministério Público, que então desistiu do mandado de segurança. Esta ação, apesar de ter sido impetrada também em favor da Defensoria Pública, não lhe surtiu o efeito desejado.



Na sequência, a Autora ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 330, neste Supremo Tribunal, cujo seguimento foi negado pelo Ministro Celso de Mello, por afronta ao postulado da subsidiariedade (pois impugnada norma posterior à vigência da Constituição de 1988, em prejuízo à Ação Direta de Inconstitucionalidade).

A Autora alega, ainda:

*a) A Constituição Federal, no artigo 134, § 2º, garantiu à Defensoria Pública, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e instrumento do Regime Democrático, autonomia funcional e administrativa, além da iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.*

*Seria flagrante, pois, a inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.437 do Estado da Paraíba, pela usurpação, pelo Poder Executivo, da elaboração da Proposta Orçamentária para a Defensoria Pública, diferentemente daquela que foi aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública;*

*b) o Governador do Estado, ao encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária para 2015, NÃO CONSOLIDOU A PROPOSTA DA DEFENSORIA PÚBLICA, descumprindo preceito fundamental da Carta Magna e atentando contra as prerrogativas, garantias, procedimentos e competências expressamente estabelecidas no Texto Constitucional.;*

*c) a Assembleia Legislativa apresentou emenda - Emenda de Remanejamento 310 [em favor da previsão orçamentária inicialmente prevista pela Defensoria], que foi vetada, onde há flagrante diminuição da despesa de pessoal e encargos, incorrendo na vedação contida no artigo 166, § 3º, II, "a": "As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação da despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos";*

*d) a Lei nº 10.437 do Estado da Paraíba não comporta interpretação divergente quanto a obrigatoriedade de o Chefe do Poder*

*Executivo limitar-se a incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, desde que observada as vedações contidas na Constituição Federal quanto às emendas apresentadas a Lei Orçamentária - Art. 166, § 3º;*

*e) o Governador do Estado, com a manutenção do veto, restaurou as dotações originais do Projeto por ele encaminhado, consignando para a Defensoria Pública do Estado pouco mais de 57,8 milhões, além de reduzir a dotação para pessoal e encargos, que será insuficiente para o pagamento dos subsídios dos Defensores Públicos;*

*f) desde janeiro de 2015 que o repasse do duodécimo está sendo feito em relação a 57,8 milhões, o que impossibilita o pagamento das verbas indenizatórias aos Defensores Públicos, que já ganham 1/3 do subsídio de um Promotor de Justiça e 1/2 do subsídio de um Procurador de Estado.*

**3.** Em suas informações, o Governador da Paraíba suscita preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, por afronta ao princípio da separação dos poderes.

*Alega que, “conforme determinado pela Constituição da República em seu art. 134, § 2º, a Lei Orçamentária de 2015, no tocante aos recursos destinados à Defensoria Pública, obedeceu expressamente os limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo equivocados os valores informados na Inicial, que não levaram em conta a determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei estadual n.º 10.339/2014” (fl. 13, doc. 27).*

No mérito, pugna pela improcedência da ação.

**4.** A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República manifestaram-se pela parcial procedência da ação, pois ao Poder Executivo não é dado decotar, unilateralmente, propostas orçamentárias dos órgãos constitucionais dotados de autonomia, na esteira dos precedentes deste Supremo Tribunal.

**5.** Conheço, em parte da ação.

**6.** A Autora é parte legítima para propor a presente Ação Direta,

tendo figurado em outros feitos de natureza objetiva, neste Supremo Tribunal, como na na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 330, que precedeu (sem sucesso) a presente Ação Direta, tendo se manifestado, a respeito de sua legitimidade, o Relator, Ministro Celso de Mello:

*“Reconheço, preliminarmente, que a ANADEP dispõe de legitimidade ativa “ad causam” para fazer instaurar este processo de controle normativo abstrato, considerando, para tanto, precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 307/PB, Rel. Min. DIAS TOFFOLI - ADI 2.903/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 3.873/AC, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, v.g.)”.*

7. Quanto à suscitada impossibilidade jurídica do pedido por pretensa afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes, entendendo tratar-se de argumentação afeta ao mérito da ação, pelo que rejeito a preliminar. Nas palavras do Ministro Luiz Fux:

*“A bem de ver, a própria categoria ‘possibilidade jurídica do pedido’ sempre ensejou dificuldades acerca de sua pertinência técnica, uma vez que a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão. Aliás, tamanhas eram essas dificuldades que a ideia de “possibilidade jurídica do pedido” já foi até mesmo renegada pelo seu criador, professor Enrico Tullio Liebman, que a aboliu de seu clássico Manual de Direito Processual Civil. No projeto de novo CPC brasileiro a “possibilidade jurídica do pedido” também já não existe.*

*De qualquer sorte, é cediço que a dogmática processualista preconiza que o exame da possibilidade jurídica do pedido requer apenas que a pretensão deduzida pelo autor não seja expressamente vedada pela ordem jurídica. Um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. Comentários ao Código de Processo Civil. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 394). Sem que haja uma norma jurídica interditando – expressa e categoricamente – a pretensão formulada pelo Requerente, descabe cogitar da impossibilidade de seu pedido” (ADI n. 4650, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno).*

8. Acolho, contudo, preliminar quanto ao conhecimento parcial da ação. Conforme ponderou a Advocacia-Geral da União:

*“A autora não fez a impugnação especificada de todos os dispositivos que integram a lei hostilizada. Conforme prescreve o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/1993, a requerente formula, na peça vestibular, pedido de declaração da inconstitucionalidade da íntegra da Lei paraibana nº 10.437/2015.*

*No entanto, a fundamentação da petição inicial faz referência, tão somente, ao trecho da lei que consigna o veto à Emenda de Remanejamento nº 310 e mantém, portanto, o corte unilateral nos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba.*

*Em relação às demais normas constantes da Lei nº 10.437/2015, publicadas no Diário Oficial paraibano do dia 13 de fevereiro de 2015, a presente ação direta não deve ser conhecida, haja vista que não foram objeto de impugnação fundamentada pela requerente”.*

9. Conheço da ação apenas quanto à inconstitucionalidade parcial da lei orçamentária, no ponto em que concerne à Defensoria Pública do estado.

10. Aprecio o mérito.

11. É da jurisprudência deste Supremo Tribunal a possibilidade de leis que versem sobre matéria orçamentária constituírem-se objeto de ação de controle concentrado:

“CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (ADI 4.048-MC/DF, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 22.8.2008, grifos nossos).

12. O art. 134, § 2º da Constituição da República reserva autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas Estaduais, instrumentalizadas pela “*iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos*

*limites da lei de diretrizes orçamentárias” subordinada a dinâmica de seu encaminhamento, e tão somente, à previsão de seu art. 99, §2º.*

13. Ao comentar as referidas normas constitucionais afetas à Defensoria Pública, José Afonso da Silva esclarece:

*“Os Estados não têm a faculdade de escolher se instituem e mantêm, ou não, a Defensoria Pública. Trata-se de instituição já estabelecida para eles na Constituição Federal, sujeita até mesmo a normas gerais prescritas na referida lei complementar [Lei Complementar n. 80/1994] para sua organização em cada Estado, asseguradas aos integrantes de sua carreira as mesmas garantias constitucionais vistas acima para os da Defensoria Pública da União.*

*Não satisfaz os ditames do art. 134 a simples criação ou manutenção de Procuradoria de Assistência Judiciária, subordinada à Procuradoria-Geral ou à Advocacia-Geral. A Constituição considera a Defensoria Pública uma instituição essencial à função jurisdicional, destinada à orientação jurídica e à defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV. Se é uma Instituição e, ainda, sujeita a normas gerais de lei complementar federal, já promulgada (Lei Complementar 80/1994), a toda evidência, não pode ser órgão subordinado, ou parte de outra instituição, que não ao próprio Estado, com autonomia ou subordinada a uma Secretaria (da Justiça ou Promoção Social), segundo dispuser a lei estadual, até porque a distribuição de seus membros — os defensores públicos deve ser diferente da dos procuradores do Estado. É de desejar que funcionem junto aos juízos e tribunais com carreira paralela à dos juízes e membros do Ministério Público, sendo desnecessária a mesma rigidez, para o adequado cumprimento de sua elevada missão.*

*(...)*

*Autonomia funcional e administrativa.*

*A Emenda 45/2004 não foi tão explícita ao conceder essa autonomia às Defensorias Públicas Estaduais, como o fora o art. 127 em relação ao Ministério Público, porque ali se indicou seu conteúdo básico. A identidade de situações nos permite dizer que os conceitos expendidos em relação ao Ministério Público valem também aqui. Assim é que, por autonomia funcional se entende o exercício de suas funções livre de ingerência de qualquer outro órgão do Estado. É predicativo institucional, tanto que se poderia falar — e às vezes se fala — em autonomia institucional, mas ela se comunica aos membros da Instituição, porque suas atividades-fim se realizam por meio deles. Assim, eles compartilham dessa autonomia institucional, porque não*

*têm que aceitar interferência de autoridades ou órgãos de outro Poder no exercício de suas funções institucionais. A autonomia administrativa significa que cabe à instituição organizar sua administração, suas unidades administrativas, praticar atos de gestão, decidir sobre situação funcional de seu pessoal, propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus serviços auxiliares, prover cargos nos termos da lei, estabelecer a política remuneratória, observado o art. 169, e os planos de carreira de seu pessoal, tal como está previsto para o Ministério Público. Já que o conceito é idêntico, seu conteúdo também há de sê-lo.*

*Autonomia financeira. É limitada essa autonomia das Defensorias Públicas, tanto quanto o é para o Ministério Público, se bem que nesse campo se conferiu mais às Defensorias que ao Ministério Público. Os enunciados são diferentes. Quanto ao Ministério Público, diz-se que elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias — o que vale dizer que não se lhe deu o poder de iniciativa da proposta orçamentária, devendo esta, por isso, integrar-se no orçamento geral a ser submetido ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo. Enquanto na autonomia conferida às Defensorias está prevista ‘a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º’.*

*A iniciativa da proposta orçamentária dá a ideia de iniciativa legislativa do orçamento, ou seja, sua apresentação diretamente à Assembleia Legislativa do Estado; mas a determinação de subordinação ao art. 99, § 2º, desfaz essa possibilidade, embora, a rigor, as regras daquele § 2º não tenham aplicação alguma às*

*Defensorias. É que ali se fala em ‘encaminhamento da proposta’, o que indica sua submissão ao Poder Executivo para sua integração na proposta orçamentária geral do Estado. E nem seria pertinente a iniciativa legislativa de um orçamento de um órgão estadual, pois o orçamento anual está sujeito ao princípio da unidade orçamentária não no sentido formal tradicional, mas no sentido de que os orçamentos de todos os órgãos do setor público se fundamentem em uma única política orçamentária, sejam estruturados uniformemente e se ajustem a um método único, relacionando-se com o princípio da programação (cf. José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 232 ed., p. 723). Isso significa que todos esses orçamentos hão de integrar-se no orçamento geral da entidade estatal em cuja estrutura o órgão se integre.*

*Mas nessa autonomia entra a gestão dos recursos financeiros consignados nas dotações orçamentárias, compreendidos os créditos*

*suplementares e especiais a ele destinados, que lhe devem ser entregues até o dia 20 de cada mês (art. 168)* (SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 615-616).

14. Como advertiu o Ministro Cezar Peluso ao afirmar a inconstitucionalidade de norma estadual que obrigava a defensoria paulista firmar convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo:

*“Ninguém tem dúvida de que a EC nº 45/2004 conferiu essa relevantíssima garantia institucional às Defensorias Públicas Estaduais, não por excesso nem acaso, senão para que, a salvo de ingerências ou injunções político-administrativas do Poder Executivo ou doutras esferas, possam exercer, em plenitude, o nobre ofício de assistência jurídica gratuita aos que não dispõem de meios econômicos para a contratação de advogado, tornando-os com isso, em especial, sujeitos ativos do direito fundamental de acesso à Justiça.*

*Escusaria dizer que o conceito de autonomia equivale à idéia de auto-administração, a qual implica poder de escolha, guiado pelo interesse público, entre as alternativas juridicamente reconhecidas a certo órgão. Numa síntese, é autônomo o órgão que se rege e atua mediante decisões próprias, nos limites de suas competências legais, sem imposições nem restrições de ordem heterônoma.*

*Daí se tira, sem grande esforço, que a autonomia outorgada no art. 134, § 2º, da Constituição da República, como meio ou instrumento necessário para o correto e frutuoso desempenho das atribuições institucionais, pressupõe, no âmbito destas, correspondente liberdade de atuação funcional e administrativa, cuja limitação ou desnaturamento por norma subalterna tipifica situação de clara inconstitucionalidade” (Excerto do voto do Ministro Cezar Peluso na ADI 4.163, Plenário, DJ 1º.3.2013).*

15. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.569/PE, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

*“EMENTA: 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 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" (DJ 11.5.2007, grifos nossos).*

E ainda: ADI 3.892/SC e ADI 4.270/SC, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, julgadas em 14.3.2012; ADI 4.163/SP, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, julgada em 29.2.2012; ADI 4.246/PA, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 30.8.2011; ADI 3.700/RN, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 6.3.2009; ADI 3.043/MG, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 27.10.2006; ADI 2.229/ES, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 25.6.2004; AI 598.212-ED/PR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.4.2014.

**16.** A análise da validade constitucional de normas que envolvem a Defensoria Pública da União e as Defensorias Públicas estaduais não é nova neste Supremo Tribunal que, reiteradamente, tem assentado a importância institucional e a necessidade de se assegurar a sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária (financeira).

**17.** Matéria análoga à presente foi apreciada no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 307, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 27.3.2014, na qual se decidiu que *“estando a proposta orçamentária da Defensoria compatível com os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao Chefe do Poder Executivo, de forma unilateral, reduzi-la ao*



“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 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.” (ADPF n. 307, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 27.3.2014).

Consta do voto condutor naquele precedente:

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

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

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

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

*Em tais casos, este Tribunal tem afirmado a inconstitucionalidade de medidas que representem a subordinação da Defensoria ao Poder Executivo, por implicar violação à autonomia funcional e administrativa da instituição. Assim, o Tribunal reconhece eficácia plena e aplicabilidade imediata ao art. 134, § 2º, da Constituição Federal” (DJ 27.3.2014).*

19. *A despeito de no caso presente toda a questão central anteceder eventual corte orçamentário na lei orçamentária anual em desfavor da Defensoria Pública acreana, porque, repete-se, a insurgência volta-se contra a não inclusão dessa instituição na lei de diretrizes orçamentárias, dúvidas não remanescem de que os fundamentos adotados por este colegiado são igualmente válidos para a solução desta controvérsia.*

20. *Na tentativa de demonstrar o acerto das normas impugnadas, o Governador do Estado do Acre e o Presidente da Assembleia Legislativa afirmaram que: a) “a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados somente se verificaria se eles retirassem da Defensoria Pública a prerrogativa de iniciativa de sua proposta orçamentária”; b) “os dispositivos questionados, nem de longe eles buscam afastar a prerrogativa de iniciativa de proposta orçamentária da Defensoria Pública”; e, ainda que, c) “a ausência de previsão de limitação orçamentária na LDO para a Defensoria Pública [não] impede que ela exerça sua prerrogativa de iniciativa de proposta orçamentária”.*

Naquela assentada, foram firmadas as seguintes premissas de direito, aplicáveis também para o deslinde deste feito:

*a) A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, a constituir 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;*

*b) São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição.*

**18. Conforme pontuou a Advocacia-Geral da União:**

*“Relativamente aos orçamentos anuais, sabe-se que a Carta Maior assegura ao Poder Judiciário, assim como ao Ministério Público e à Defensoria Pública, a elaboração de suas respectivas propostas, dentro dos limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (artigos 99, §1º; 127, §3º; e 134, §2º, da Constituição). Assim, em respeito à cláusula de reserva de iniciativa legislativa, tais propostas são consolidadas no projeto de lei orçamentária anual e, posteriormente, encaminhadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo para apreciação”.*

**19.** Não raro este Supremo Tribunal Federal tem sido provocado a reafirmar a autonomia dos Poderes e órgãos constitucionais, afirmando a autonomia administrativa na elaboração de seus orçamentos que, em última análise, condizem com sua própria viabilidade institucional. Nesse sentido:

*“ Consabido que o ciclo orçamentário se desdobra nas etapas de (i) elaboração, (ii) apreciação legislativa, (iii) execução e acompanhamento, e (iv) controle e avaliação.*

*No âmbito da União, os Poderes e os órgãos autônomos devem, na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária anual, enviar suas propostas orçamentárias ao Poder Executivo (art. 99, § 2º, I e II, 127, § 3º, e 134, § 2º, da Magna Carta), observados os limites e o prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias (arts. 99, §§ 3º e 4º, 127, § 4º, da Constituição da República).*

*Recebidas as propostas orçamentárias, incumbe ao Poder Executivo consolidá-las, para envio, pela Presidência da República, do projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional (arts. 84, XXIII, e 165, III, da Constituição Federal), até 31 de agosto, isto é, quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, § 2º, III, do ADCT).*

*O Poder Executivo, a seu turno, somente está constitucionalmente autorizado a promover ajustes nas propostas enviadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos da União, para fins de consolidação, quando as despesas projetadas estiverem em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, § 4º, 127, § 5º, e 134, § 2º, da Constituição da República).*

*Inexistindo incompatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias, carece de amparo no ordenamento jurídico pátrio a alteração, pelo Poder Executivo, das propostas encaminhadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos, ainda que sob o pretexto de promover o equilíbrio orçamentário e/ou de assegurar a obtenção de superávit primário” (MS 33193 MC,*

Confira-se também: MS 31618, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJ 19.11.2012; (MS nº 28. I45. Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ 25.11.2009 e MS 22685, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ 19.12.1996.

**20.** Na espécie, tendo sido decotado pelo Chefe do Executivo Estadual, projeto orçamentário de iniciativa da Defensoria Pública local, sem comprovação nos autos de qualquer inadequação de sua elaboração à lei de diretrizes orçamentária anual, constatando-se a ocorrência de vício formal a contaminar todo o processo legislativo decorrente.

**21.** Pelo exposto, **julgo parcialmente procedente a presente ação** direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à manutenção do corte unilateral da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública estadual.

É o meu voto.

Texto sem revisão, Resolução Nº 536/2016 Art. 1º.

**18/05/2016****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, ainda não votei quanto à matéria de fundo.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não. Pensei que Vossa Excelência já havia manifestado a concordância.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Concordância com o que, se, no caso anterior, concluí que apenas os Poderes têm autonomia, com exceção aberta relativamente ao Ministério Público e, mesmo assim, em decorrência do poder constituinte originário, quando a bancada – é sabido –, na constituinte de 1988, do Ministério Público no Congresso era de envergadura maior? Não posso agora, principalmente no julgamento de fundo, entender pela constitucionalidade de dispositivos que partem justamente da autonomia da Defensoria Pública, por maior defensor que seja dessa instituição, no que tem a atividade de defender os menos afortunados, no campo jurídico e no judiciário.

Por isso, na preliminar, fiquei vencido, considerando estar prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade nº 5.287. Agora, quanto à matéria de fundo, suplantada a preliminar, admito a ação direta de inconstitucionalidade apenas no que se articulou fundamentos para se chegar à pecha de inconstitucionalidade da lei orçamentária. Em passo seguinte, mesmo porque não compreendo o Supremo como órgão simplesmente consultivo, em especial no processo objetivo – de duas, uma: ou assenta a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade do preceito –, julgo improcedente o pedido formalizado.

18/05/2016

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287 PARAÍBA**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu acompanho o eminente Relator. Só acho que Sua Excelência deveria declarar a inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, porque passa a ser esse nosso entendimento, mas não haverá efeito sobre situação que já ... Até porque, certamente, o orçamento já foi executado. Nós estamos falando de lei de 2014.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR)** - Mas a tese fica fixada.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Do contrário, isto vai dar ensejo a uma brutal insegurança jurídica. Passa a ser uma orientação para o futuro.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.287**

PROCED. : PARAÍBA

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

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

ADV.(A/S) : CIANE FELICIANO (6974/PB) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

PROC.(A/S)(ES) : JOÃO ALVES DA SILVA JÚNIOR E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Após o relatório e a sustentação oral, pela requerente, da Dra. Ciane Feliciano, 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 conhecia em parte da ação e, na parte conhecida, julgava procedente o pedido formulado, 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, rejeitou a preliminar de prejuízo da ação, vencidos o Ministro Edson Fachin, que suscitou a questão, e os Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski (Presidente). No mérito, o Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, na parte conhecida, por maioria, julgou procedente o pedido formulado, para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, da Lei Estadual nº 10.437/2015, do Estado da Paraíba, apenas quanto à parte em que fixou a dotação orçamentária à Defensoria Pública Estadual, em razão da prévia redução unilateral perpetrada pelo Governador do Estado, fixando-se a seguinte tese: "É inconstitucional a redução unilateral pelo Poder Executivo dos orçamentos propostos pelos outros Poderes e por órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, na fase de consolidação do projeto de lei orçamentária anual, quando tenham sido elaborados em obediência às leis de diretrizes orçamentárias e enviados conforme o art. 99, § 2º, da CRFB/88, cabendo-lhe apenas pleitear ao Poder Legislativo a redução pretendida, visto que a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis



alterações no Projeto de Lei Orçamentária", vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente o pedido. Tudo nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. 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