

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.682 PARAÍBA**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) : ILTON NORBERTO ROBL FILHO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA
PARAÍBA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: A Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) ingressou com a presente ação direta de inconstitucionalidade cumulada com arguição de descumprimento de preceito fundamental em face do art. 10 da Lei Orçamentária Anual 10.850, de 27.12.2016, do Estado da Paraíba, que estima a receita e fixa a despesa daquele Estado para o exercício de 2017.

Argumenta a autora que, em estrita observância à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Defensoria Pública do Estado da Paraíba, por meio do Ofício 236/2016 – DPPB/GDPG, encaminhou à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças a sua proposta orçamentária, na quantia de R\$ 95.551.119,00.

O Governo do Estado da Paraíba, no entanto, em vez de consolidar a proposta apresentada pela Defensoria Pública, reduziu-a para R\$ 75.586.257,00, o que inviabilizaria seu funcionamento para o exercício de 2017. Ato contínuo, o Poder Legislativo do Estado aprovou a lei orçamentária, quanto ao particular, nos termos encaminhados pelo Executivo.

Em preliminar, a autora sustenta a legitimidade ativa para a propositura de ação em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Informa ter representação em 26 Estados da Federação, bem como ter entre suas funções a de “*promover ações visando o controle de constitucionalidade*”, nos termos do art. 2º, VIII, de seu Estatuto Social.

No mérito, fundamenta o cabimento da ação na violação aos artigos

ADI 5682 MC / PB

2º; 3º, I e II; 5º, LXXIV; 25, *caput*; 99, §§ 1º, 2º e 3º; 134, *caput* e § 2º; e 166, §3º, II, 'a'.

Em suma, argumenta a autora que o Executivo estadual não poderia ignorar a proposta orçamentária apresentada e encaminhar outra, com considerável redução, que acabou sendo aprovada pela Assembleia Legislativa.

Nesse sentido, alega que o Executivo teria desrespeitado a autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública, bem como a sua prerrogativa de promover a iniciativa de sua proposta orçamentária.

Defende, ainda, que a proposta orçamentária aprovada, na medida em que compromete o exercício das funções da Defensoria Pública, violaria o núcleo essencial do direito à assistência jurídica integral e gratuita, garantido pelo art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal, e por consequência, mitigaria o próprio direito ao acesso à justiça daqueles que se encontram em estado de vulnerabilidade.

No que concerne ao cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, impugna atos do poder público consistentes em: (i) remessa, pelo Executivo ao Legislativo, de proposta orçamentária diferente daquela elaborada pela defensoria pública estadual; e (ii) tramitação e deliberação, pelo Legislativo estadual, de proposta orçamentária enviada pelo Executivo estadual, em contrariedade às normas constitucionais acima especificadas.

Diante disso, requer a concessão de medida liminar para determinar que a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba conheça e delibere a proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública estadual, no prazo de 30 dias, *“reconhecendo que o art. 10 da LOA 2017 é ainda constitucional sobre o orçamento da DPE/PB até análise e aprovação pela Assembleia Legislativa e sanção da proposta orçamentária produzida pela Defensoria Pública pelo Governador do Estado”*.

O Governador do Estado da Paraíba prestou as informações pertinentes e pugnou pelo indeferimento da cautelar pleiteada pela Defensoria Pública (eDOC 21). A Assembleia Legislativa também apresentou informações (eDOC 25).

ADI 5682 MC / PB

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento parcial da ação direta e pelo indeferimento da medida cautelar pretendida (eDOC 41).

Em seu parecer, a Procuradoria-Geral da União opinou pelo não conhecimento da ação ou, sucessivamente, pelo indeferimento da medida cautelar, e, por fim, pela improcedência do pedido.

É o relatório.

Decido.

Inicialmente, reconheço a legitimidade da requerente para figurar no polo ativo da relação processual, visto que se trata de entidade de classe de âmbito nacional, cujos objetivos institucionais guardam pertinência temática com a questão constitucional discutida nos presentes autos, nos termos do inciso IX do art. 103 da Constituição Federal.

Passo ao exame da medida cautelar pretendida.

Como é cediço, a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade depende do atendimento de dois pressupostos, que são: (1) a verossimilhança do direito e (2) o perigo da demora.

Ainda que se possa aventar de hipotético perigo na demora de eventual provimento que disponha a respeito de lei orçamentária, que, por sua natureza, é temporária, tenho que o requisito da verossimilhança do direito, em concreto, não se encontra demonstrado.

Nos termos acima mencionados, para fundamentar a medida, quanto ao requisito da probabilidade do direito, assevera a autora que o Poder Executivo do Estado da Paraíba teria incorrido em violação à autonomia da Defensoria Pública estadual, ao não repassar à Assembleia Legislativa a proposta orçamentária elaborada pela própria Defensoria.

No que concerne ao perigo de dano, consigna a autora que *“pode-se concluir pela necessidade de pronta correção por parte desta Suprema Corte, a única a fazer cessar o desrespeito à Constituição (periculum in mora). A demora na correção do processo legislativo imporá o desrespeito à Constituição Federal e causará, ao final, somente a declaração de inconstitucionalidade da LOA 2017 sem pronúncia de nulidade”*.

O art. 134, §2º, da Constituição Federal assegura a autonomia

ADI 5682 MC / PB

funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, bem como a iniciativa da respectiva proposta orçamentária. Assim, observando-se os limites previstos na lei de diretrizes orçamentárias, a proposta elaborada por Defensoria Pública é enviada ao Poder Executivo, que, por sua vez, a consolida e a encaminha para deliberação da assembleia legislativa.

Em princípio, a orientação predominante neste Tribunal é no sentido de que há limitações, por parte do Poder Executivo, para promover alterações nas propostas encaminhadas pela Defensoria Pública, desde que, evidentemente, se demonstre a estrita observância à lei de diretrizes orçamentárias.

Diante disso, não se considera viável que o Poder Executivo promova discricionariamente alterações unilaterais na proposta orçamentária regularmente enviada pela Defensoria. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente entendido que a redução unilateral, por parte do Governador do Estado, representa extrapolação de competência do Poder Executivo e violação à autonomia da Defensoria Pública.

A propósito, o Plenário da Corte teve a oportunidade de manifestar-se, recentemente, a respeito de corte unilateral realizado pelo Poder Executivo paraibano de proposta orçamentária enviada pela Defensoria Pública. A esse respeito, confira-se a ementa que consubstancia a decisão a que se chegou na ADI 5.287/PB:

“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

ADI 5682 MC / PB

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. 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

ADI 5682 MC / PB

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 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.

ADI 5682 MC / PB

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 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”.

ADI 5682 MC / PB

(ADI 5287, Rel: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 12.9.2016)

A garantia da iniciativa da proposta orçamentária, por parte da defensoria, no entanto, não implica na inalterabilidade absoluta de seu conteúdo no âmbito do Poder Executivo.

A proposta orçamentária elaborada pela Defensoria Pública deve, nos termos explicitados na ementa acima transcrita, obedecer à lei de diretrizes orçamentárias e ser encaminhada em conformidade com o disposto no art. 99, §2º, da Constituição Federal.

Assim, com o objetivo de adequar a proposta da Defensoria Pública estadual ao que prevê a lei de diretrizes orçamentárias, poderá o Poder Executivo, legitimamente, promover as alterações necessárias, sem que, ao fazê-lo, incorra em extrapolação de sua competência.

De fato, quando do julgamento da ADI 5287, acima mencionada, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, expressamente, que é função do Poder Executivo assegurar que a proposta orçamentária esteja em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, para que possa, regularmente, ser encaminhada ao Poder Legislativo para deliberação. Confira-se, a propósito, trecho do parecer do Ministério Público Federal, utilizado na fundamentação do voto do Min. Relator:

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

Com efeito, a autonomia não confere à instituição imunidade em relação à lei.

Na hipótese dos autos, verifica-se que o Governador do Estado, conforme informações prestadas (eDOC 21, p. 7 e seguintes), promoveu alterações na proposta orçamentária da Defensoria Pública estadual, para adequá-la ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias.

A esse respeito, é de destacar-se que o art. 35 da LDO dispõe que “*o Poder Legislativo e Judiciário, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública terão como base para elaboração de suas propostas*”

ADI 5682 MC / PB

orçamentárias o total da despesa fixada na Lei Orçamentária de 2016, acrescida de suplementações, para os referidos Poderes e Órgãos”.

Deve-se atentar, ainda, ao previsto no §3º do mesmo dispositivo, no sentido de que *“nenhum Poder ou Órgão referido no caput terá para o exercício de 2017 valor inferior ao orçamento do ano anterior”*. Adicionalmente, prevê o §1º do referido artigo que *“o limite do Poder Executivo será de no mínimo 80,67% em relação à Receita Ordinária Líquida”*.

Diante disso, informa o Governo do Estado da Paraíba que a proposta da Defensoria Pública estadual foi ajustada, de modo a respeitar exatamente os limites previstos no artigo 35 da lei de diretrizes orçamentárias, não só em relação à Defensoria Pública, mas, igualmente, considerando as propostas orçamentárias dos demais Poderes.

Nesse cenário, não é de se desconsiderar a notória situação de crise orçamentária que se verifica em alguns Estados da federação, nos quais se inclui o Estado da Paraíba, conforme se noticia nas informações prestadas.

Há, inclusive, nos termos informados pelo Governo do Estado da Paraíba, um decréscimo nas receitas ordinárias estimadas pelo Estado no ano de 2017, comparativamente com ano de 2016.

Nesse contexto, não se mostra razoável, e, muito menos, compatível com o texto constitucional, notadamente os artigos 9,º § 1º, § 2º e § 3º e 134, *caput* e § 2º, impedir o Poder Executivo de adequar a proposta orçamentária à lei de diretrizes orçamentárias.

Com fundamento nessas razões, portanto, concluo, em juízo de caráter liminar, que o pedido cautelar não preenche os requisitos necessários para a concessão da medida pretendida pela autora, notadamente em razão da ausência da probabilidade do direito pleiteado.

Ante o exposto, indefiro a medida cautelar requerida (art. 21, V, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 6 de setembro de 2017.

ADI 5682 MC / PB

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente