

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES  
PÚBLICOS - ANADEP  
**ADV.(A/S)** : ILTON NORBERTO ROBI FILHO  
**ADV.(A/S)** : ISABELA MARRAFON  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**EMENTA:** MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. CONVERSÃO EM MÉRITO. POSSIBILIDADE. ATO DO GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NÃO REPASSE DE DUODÉCIMOS À DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. CONHECIMENTO DA ADPF. PRECEDENTES. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA DAS DEFENSORIAS. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Ao incluir a Defensoria Pública no rol de instituições elencadas no dispositivo transcrito, o Poder Constituinte Derivado tencionou propiciar condições materiais para a efetiva fruição do direito de acesso à Justiça pela população economicamente hipossuficiente.

2. A retenção do repasse de duodécimos por parte do Poder Executivo configura ato abusivo e atentatório a ordem constitucional brasileira. Precedentes.

3. Referendo de medida liminar convertido em julgamento do mérito da arguição, para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, determinar ao Governador do Estado de Minas Gerais que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2016, inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição.

**ADPF 384 / MG****A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, preliminarmente, em converter o julgamento do referendo em cautelar em julgamento definitivo de mérito. No mérito, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na arguição para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/1988, determinar ao Governador do Estado de Minas Gerais que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2016, inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição, restando prejudicado o agravo regimental interposto pela requerente, nos termos dos votos proferidos, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Dias Toffoli (Presidente), que julgavam parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Brasília, 6 de agosto de 2020.

Ministro **EDSON FACHIN**

**Relator**

18/05/2016

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ILTON NORBERTO ROBI FILHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ISABELA MARRAFON</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**R E L A T Ó R I O**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Associação Nacional de Defensores Públicos - ANADEP que visa ao reconhecimento de violação a preceito fundamental encartado nos arts. 168 e 134, §2º da Constituição da República em razão da retenção do repasse de duodécimo referente à dotação orçamentária da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.

Eis o teor dos dispositivos tidos por violados:

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

*“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em*

**ADPF 384 / MG**

*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.*

(...)

*§ 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."*

Sustenta a ANADEP, em síntese, que o descumprimento, por parte do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, da obrigação de repassar, no mês de janeiro de 2016, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública de Minas Gerais em duodécimo até o dia 20 (vinte) do mês correspondente, acabou por violar a autonomia financeira, administrativa e funcional da Defensoria Pública, nos termos do art. 134, §2º da Constituição da República.

Alega, ainda, que:

*"(...) o conceito de autonomia financeira abrange não apenas o poder de elaborar a proposta orçamentária, mas também de gerir os recursos orçamentários, algo que, obviamente, pressupõe o recebimento da respectiva dotação orçamentária sob a forma duodecimal e no prazo estipulado por Lei." (eDOC 2, p. 16).*

Por fim, com base no art. 5º da Lei 9.882/99, requer a concessão de medida liminar *ad referendum* do Tribunal Pleno, afirmando tratar-se de questão de extrema urgência ante a possibilidade de restar inviabilizada a execução das atividades da Defensoria Pública.

Conheci da arguição e deferi a liminar em dispositivo assim lavrado:

*"Ante o exposto, conheço da arguição de descumprimento de*

**ADPF 384 / MG**

*preceito fundamental e, configurada a plausibilidade jurídica das alegações e em virtude do perigo de lesão grave, defiro, com base no §1º do art. 5º da Lei 9.882/99, medida liminar ad referendum do Tribunal Pleno, para determinar que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais proceda ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o que determina a Constituição Federal no artigo 168, inclusive quanto às eventuais parcelas já vencidas". (eDOC 7)*

O Governador do Estado de Minas Gerais interpôs Agravo Regimental (eDOCs 11 a 17), bem como prestou as informações solicitadas (eDOC 20).

Em 02.05.2016 a Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pelo referendo da decisão liminar (eDOC 26).

É o relatório.

**18/05/2016****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Compartilho as razões que me levaram a deferir monocraticamente a medida cautelar pleiteada.

À época da análise da liminar destaquei, inicialmente, que no julgamento da ADPF 339, da relatoria do eminente Min. Luiz Fux, ainda pendente de julgamento, tive a oportunidade de proferir voto-vista sobre matéria idêntica à discutida na presente ação. Naquela oportunidade o Ministro Luiz Fux julgou procedente o pedido para, diante de lesão aos artigos 134, § 2º e 168 da Constituição da República, determinar ao Governador do Estado do Piauí que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública estadual pela LOA para o exercício financeiro de 2015, inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição. Sublinhou o eminente Ministro Fux serem asseguradas às Defensorias Públicas a autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua proposta orçamentária, por força de texto expresso da Constituição, ressaltando que o repasse de duodécimos, quando retidos pelo Poder Executivo, constituiria prática indevida de flagrante violação aos preceitos fundamentais da Carta da República.

Nesse sentido, passei à análise dos pressupostos do pedido cautelar, reiterando o pronunciamento proferido no voto-vista da ADPF 339, nos termos que se seguem.

Constata-se que há razoável dúvida, na seara dogmática e

**ADPF 384 / MG**

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

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

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

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

Nesse sentido, o ilustre Ministro Gilmar Mendes bem explicitou na

**ADPF 384 / MG**

ADPF-MC 33 o esforço hermenêutico a ser realizado pelo Supremo Tribunal Federal: *“É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais de um determinado sistema.”*

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

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

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

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

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

A leitura que faço dos referidos preceitos fundamentais leva em conta a teoria dos custos dos direitos, tal como exposta por Cass Sunstein e Stephen Holmes e adaptada à realidade jurídica brasileira em diversos



**ADPF 384 / MG**

precedentes desta Corte, muitos dos quais restaram lavrados pelo eminente decano Ministro Celso de Mello.

Isso implica dizer que se parte da pré-compreensão de que todos os direitos são onerosos, uma vez que pressupõem o financiamento de um maquinário estatal responsável pela vigilância e efetivação desses interesses juridicamente tutelados. Demais disso, tratar os direitos como assunto de finanças pública significa que aqueles são instrumentos criados politicamente e financiados coletivamente com o propósito de promover o bem-estar da coletividade.

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

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

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

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/99 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. A

**ADPF 384 / MG**

despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia.)”

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

“13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º ,§1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. **14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.**” (grifos nossos)

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

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

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

**ADPF 384 / MG**

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

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

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

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

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

**ADPF 384 / MG**

na hipótese da realização da receita não comportar o cumprimento das metas fiscais ao final de cada bimestre, nos termos do art. 9º da LC 101.

No mesmo sentido, MS 33.969, Min. Ricardo Lewandowski, rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 3965, rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 4056, rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 3569, rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADPF 307, rel. Min. Dias Toffoli

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

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

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

Diante de tais razões, entendi restar configurada a plausibilidade jurídica das alegações e o perigo de lesão grave. Assim sendo, com base no §1º do art. 5º da Lei 9.882/99, deferi medida liminar para determinar que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais procedesse ao repasse

**ADPF 384 / MG**

dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o que determina a Constituição Federal no artigo 168, inclusive quanto às eventuais parcelas já vencidas.

Desse modo, submeto tal decisão à apreciação deste Egrégio Colegiado e, desde já, afirmo meu entendimento pelo referendo da medida cautelar dantes concedida monocraticamente.

Proponho, ainda, tendo em vista não apenas a instrução processual, mas também a pacificação da questão quando do julgamento da ADI 2.238, Rel. Min. Alexandre de Moraes, a conversão do julgamento do referendo da cautelar no mérito da presente arguição, para julgar procedente o pedido formulado a fim de, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/1988, determinar ao Governador do Estado de Minas Gerais que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2016, inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição, restando prejudicado o agravo regimental interposto pela requerente, nos termos dos votos proferidos.

Feitos esses esclarecimentos, tenho para mim que apreciada a cautelar e o mérito da arguição pelo Plenário, resta prejudicado o agravo regimental interposto pela Requerente.

É como voto.

**ADPF 384 / MG**

**COMPLEMENTO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP contra ato do Estado de Minas Gerais consistente na retenção do repasse de duodécimos.

A liminar foi deferida em 03.02.2016 e submetida a referendo do Plenário do STF em 12.04.2016.

O julgamento do referendo da medida cautelar iniciou-se em 18.05.2016 e, nessa data, foi suspenso em virtude de pedido de vista da e. Min. Cármen Lúcia.

A devolução foi feita em várias oportunidades, a fim de fosse feito o julgamento conjunto da ADPF com as ações que versam sobre a LRF (Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2238, 2324, 2256, 2241, 2261, 2365, 2250 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 24), particularmente, seu art. 9º, § 3º, *in verbis*:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Com efeito, no julgamento da ADI 2238, Rel. Min. Alexandre de

**ADPF 384 / MG**

Moraes, o Tribunal decidiu, por maioria, declarar a inconstitucionalidade do referido artigo, conforme seguinte trecho da certidão de julgamento (o acórdão ainda não foi publicado):

“O Tribunal, concluindo o julgamento, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 9º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Dias Toffoli (Presidente), Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, que julgavam parcialmente procedente a ação para fixar interpretação conforme, no sentido de que a limitação dos valores financeiros pelo Executivo, prevista no § 3º do art. 9º, dar-se-á no limite do orçamento realizado no ente federativo respectivo e observada a exigência de desconto linear e uniforme da Receita Corrente Líquida prevista na lei orçamentária, com a possibilidade de arresto nas contas do ente federativo respectivo no caso de desrespeito à regra do art. 168 da Constituição Federal/1988 (repasse até o dia 20 de cada mês).”

Em síntese, quando do julgamento da ADI 2238, o Tribunal expressamente reconheceu a impossibilidade de retenção dos valores relativos ao duodécimo.

Não fosse a decisão na ADI sobre a LRF, o Tribunal, na ADPF 339, Rel. Min. Luiz Fux, fixou a seguinte tese em ação que debatia a mesma questão de fundo, porém relativamente ao Estado do Piauí:

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

**ADPF 384 / MG**

O Estado de Minas Gerais prestou informações e ofereceu agravo regimental em face da decisão que concedeu a liminar. Já a PGR prestou informações relativamente à cautelar.

Por essas razões, considerando que, desde a suspensão do julgamento não houve nenhuma movimentação relevante no processo, penso ser oportuno que, desde logo, caso o Plenário assim o entenda, transforme-se a ratificação da liminar em julgamento de mérito da ADPF, declarando-se a procedência da arguição para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, determinar ao Governador do Estado de Minas Gerais que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2016, inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição.

É como voto.



**18/05/2016**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ILTON NORBERTO ROBI FILHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ISABELA MARRAFON</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**VISTA**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Presidente, foi apresentado o voto do Ministro Fachin na ADPF 384, e, agora, o voto do Ministro Barroso na ADI 5.381.

Como são ações, como afirmou o Ministro Barroso no início, primas, não irmãs, penso haver situações diferenciadas, porque incluídas aqui posições diversas daquelas que nós tínhamos votado nos três casos anteriores. Em um caso, cargos; no outro, não inclusão da lei orçamentária, não autonomia para apresentação, e, no último caso, não repasse daquilo que tinha sido fixado na lei orçamentária.

Nesse caso da ADPF 384, há outra situação. Houve a lei orçamentária, mas o repasse de duodécimos teve a apresentação do governador, em face das condições, para ser feita com uma dilação. Portanto, a proposta era no sentido de que começasse e só terminasse no quinto dia - aí a diferença da situação. Em face até mesmo dos argumentos da Advocacia-geral do Estado e da diferença de situação - começa-se a pagar, mas dilarga no tempo -, é que, no caso do Ministro Edson Fachin, peço licença, se os meus Pares que me antecedem tiverem de acordo, para pedir vista, ou, podem votar e, chegando a minha hora, pedirei vista.

No caso do Ministro Barroso, vou acompanhá-lo, por tratar-se de outra situação.

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

**VOTO-VISTA**

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

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP, “*contra ato omissivo do Poder Executivo estadual, que deixa de efetuar o repasse das dotações que são próprias da Defensoria Pública de Minas Gerais*”. Para tanto, invoca os preceitos fundamentais da “*autonomia orçamentária, financeira, administrativa e funcional da Defensoria Pública*”, como exposto nos arts. 134, § 2º e 168 da Constituição da República.

As normas apontadas dispõem:

*“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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.*

*(...)*

*§ 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.”*

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

**ADPF 384 / MG**

2. A Autora alega que o Governador do Estado de Minas Gerais teria descumprindo, *“no mês de janeiro de 2016 sua obrigação de repassar os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública de Minas Gerais em duodécimo até o dia 20 (vinte) do mês correspondente, na contramão do que preconizam as Constituições Federal e Estadual de Minas Gerais”* (inicial, fl. 4).

Defende sua legitimidade ativa e o cabimento da presente ação pela impossibilidade de impetração de mandado de segurança, pois *“a Associação e seus substituídos não são os titulares do direito que se pretende proteger”* (fl. 11 da inicial). Assevera inércia da Defensoria Pública-Geral nesse sentido.

Conclui incabíveis também as demais ações objetivas, porque *“inaptas a sanar a lesividade da conduta atentatória aos preceitos fundamentais, na medida em que não se está diante de ato de conteúdo normativo”* (fl. 11). Colacionando precedente da relatoria do Ministro Celso de Mello (ADPF 17), a Autora assevera que, na espécie, a ação de descumprimento de preceito fundamental constituiria *“instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia”* (fl. 12 da inicial):

*“(...) o conceito de autonomia financeira abrange não apenas o poder de elaborar a proposta orçamentária, mas também de gerir os recursos orçamentários, algo que, obviamente, pressupõe o recebimento da respectiva dotação orçamentária sob a forma duodecimal e no prazo estipulado por Lei.”* (eDOC 2, p. 16).

No mérito, argumenta que *“a tutela da autonomia orçamentária, financeira, administrativa e funcional da Defensoria Pública é, a rigor, um instrumento afeto à concretização do acesso à justiça da população hipossuficiente. Vincula-se, pois, ao direito fundamental insculpido no art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal”*.

Requer *“Liminarmente, ad referendum do Tribunal Pleno, na forma do § 1º do artigo 5º da Lei nº 9.882/99, seja pelo eminente Relator determinado ao*

**ADPF 384 / MG**

*arguido que proceda, em conformidade com o que determina a Constituição Federal, art. 134, § 2º, e 168:*

*(i) ao repasse da integralidade dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública de Minas Gerais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, referentes ao duodécimo de janeiro de 2016” (fl. 21-22);*

*Pede “Seja ao final acolhida e julgada procedente a presente arguição, declarando-se a ocorrência de descumprimento de preceitos fundamentais pelo arguido e tornando-se definitiva a medida liminar, para o efeito de que, em conformidade com o que determina a Constituição Federal, art. 134, § 2º, e 168:*

*(i) se proceda ao repasse da integralidade dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública de Minas Gerais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, referentes ao duodécimo de janeiro de 2016;*

*(ii) proceda ao repasse integral dos duodécimos subsequentes até o dia 20 de cada mês, compreendidos os créditos suplementares e especiais;*

*(iii) Em caso de descumprimento da ordem, seja bloqueada e sequestrada a verba correspondente aos duodécimos devidos à Defensoria Pública de Minas Gerais, além da fixação de multa a ser convertida para a Instituição, nos termos do art. 4º, XXI, da Lei Complementar Federal 80/1994. Fazendo por estes meios cessar o descumprimento dos preceitos fundamentais aqui discutidos;” (fl. 22-23 da inicial).*

**3.** Em 3.2.2016, o Ministro Relator, Edson Fachin, deferiu a liminar para *“determinar que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais proceda ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o que determina a Constituição Federal no artigo 168, inclusive quanto às eventuais parcelas já vencidas”* (Dje. 5.2.2016):

*“Inicialmente, cumpre destacar que no julgamento da ADPF*

**ADPF 384 / MG**

339, da relatoria do eminente Min. Luiz Fux, ainda pendente de julgamento, tive a oportunidade de proferir voto-vista sobre matéria idêntica à discutida na presente ação. Naquela oportunidade o Ministro Luiz Fux julgou procedente o pedido para, diante de lesão aos artigos 134, § 2º e 168 da Constituição da República, determinar ao Governador do Estado do Piauí que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública estadual pela LOA para o exercício financeiro de 2015, inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição. Sublinhou o eminente Ministro Fux serem asseguradas às Defensorias Públicas a autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua proposta orçamentária, por força de texto expreso da Constituição, ressaltando que o repasse de duodécimos, quando retidos pelo Poder Executivo, constituiria prática indevida de flagrante violação aos preceitos fundamentais da Carta da República.

Nesse sentido, reitero o pronunciamento ali proferido, nos termos que se seguem.

Constata-se que há razoável dúvida, na seara dogmática e jurisprudencial, acerca da qualificação da autonomia administrativa, funcional e financeira de um órgão do Poder Público como preceito fundamental.

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

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

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. 2. Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. 3. Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Necessidade de o requerente apontar a lesão ou ameaça de ofensa a preceito

**ADPF 384 / MG**

*fundamental, e este, efetivamente, ser reconhecido como tal, pelo Supremo Tribunal Federal. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de defesa da Constituição, em controle concentrado. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: distinção da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. 6. O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser "ato do Poder Público" federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial 'quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição'."*

*Nesse sentido, o ilustre Ministro Gilmar Mendes bem explicitou na ADPF-MC 33 o esforço hermenêutico a ser realizado pelo Supremo Tribunal Federal: "É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais de um determinado sistema."*

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

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

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

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

**ADPF 384 / MG**

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

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

*Isso implica dizer que se parte da pré-compreensão de que todos os direitos são onerosos, uma vez que pressupõem o financiamento de um maquinário estatal responsável pela vigilância e efetivação desses interesses juridicamente tutelados. Demais disso, tratar os direitos como assunto de finanças pública significa que aqueles são instrumentos criados politicamente e financiados coletivamente com o propósito de promover o bem-estar da coletividade.*

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

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

*Do exposto pelo Ministro-Relator Teori Zavascki na ADPF 127, tem-se o seguinte perfil institucional da ADPF:*

*“A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/99 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar*

**ADPF 384 / MG**

*como objeto de controle em processo objetivo. A despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia.)”*

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

*“13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.” (grifos nossos)*

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

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

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

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

*A esse respeito, reproduz-se novamente o cristalino artigo 168*



**ADPF 384 / MG**

do Texto Constitucional, com redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004:

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

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

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

*No mesmo sentido, MS 33.969, Min. Ricardo Lewandowski, rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 3965, rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 4056, rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 3569, rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADPF 307, rel. Min. Dias Toffoli.*

*No rigor da dogmática constitucional-financeira, há, no caso concreto, um inadimplemento estatal relacionado a um dever constitucional imposto ao Executivo do Estado-membro em questão. Isso porque há patente abusividade no exercício de uma competência*

**ADPF 384 / MG**

*financeira, justamente por parte de quem detém posição de primazia no tocante à execução orçamentária, nos termos do modelo presidencialista optado pelo Povo no livre exercício de sua soberania.*

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

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

*Ante o exposto, conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, configurada a plausibilidade jurídica das alegações e em virtude do perigo de lesão grave, defiro, com base no §1º do art. 5º da Lei 9.882/99, medida liminar ad referendum do Tribunal Pleno, para determinar que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais proceda ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o que determina a Constituição Federal no artigo 168, inclusive quanto às eventuais parcelas já vencidas.*

*Comunique-se, com a máxima urgência, inclusive via fax ou meio mais expedito, o teor da presente decisão a todas as partes processuais integrantes do feito.*

*Determino sejam requisitadas as informações à autoridade responsável pelo ato questionado. Após, remetam os autos ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 7º, parágrafo único da Lei 9.882/99.*

*Peço dia para o julgamento do referendo da decisão sobre a medida cautelar, por mim deferida, pelo Plenário desta Corte. Publique-se. Intime-se. Brasília, 03 de fevereiro de 2016”.*

**ADPF 384 / MG**

4. Em 18.5.2016, na mesma sessão em que pedi vista destes autos, o Plenário deste Supremo Tribunal examinou a matéria na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 339, análoga à presente, ajuizada pela mesma parte Autora, em favor da Defensoria Pública do Estado do Piauí.

Naquele julgado, acompanhei o voto do Ministro Luiz Fux, somando o meu voto ao da maioria do Plenário (vencido o Ministro Marco Aurélio) para julgar *“procedente o pedido formulado na ação para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, determinar ao Governador do Estado do Piauí que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2015 (Lei estadual nº 6.610, de 29 de dezembro de 2014), inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição”*

Na arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 339, constatou-se omissão do Poder Executivo piauiense em promover repasse dos duodécimos correspondentes à dotação orçamentária da Defensoria Pública local.

5. A situação fática deste autos, contudo, é diversa, pela circunstância de não ter havido retenção total dos duodécimos, mas início de pagamento, com previsão de sua integralização até o quinto dia do mês subsequente, em razão das dificuldades financeiras amargadas pelo Estado.

Quando da interposição do agravo regimental contra o deferimento da liminar, o Governador do Minas Gerais asseverou:

*“na ADPF 339-PI, segundo a inicial, houve a paralisação total de repasses, tornando impossível o funcionamento da Defensoria. Aqui, não. Em Minas, o repasse não foi feito integralmente no dia 20, mas está previsto até o 5º dia do mês seguinte (quando se pagam a*

**ADPF 384 / MG**

*todos), com prioridade e em consonância com a disponibilidade financeira, de modo que não existe qualquer paralisação ou descontinuidade de vencimentos e obrigações por parte do Estado.*

*(...)*

*Nota-se que, mesmo diante da realidade econômica vigente, já há um privilégio no atendimento da Defensoria em face dos mais de 400.000 (quatrocentos mil) servidores ativos, cujo pagamento se fará após o 5º dia útil. Aliás, mesmo as atividades de arrecadação, que têm precedência constitucional, receberão posteriormente, apesar da impetração de mandado de segurança (0013181-75.2016.8.13.0000), cuja liminar fora negada.*

*Não há dúvida de que em condições financeiras normais, o repasse do duodécimo até o dia 20 possui indiscutível guarida jurídica. Porém, impor ao Estado o cumprimento da liminar concedida, diante da notória impossibilidade financeira de fazer cumpri-la, na verdade, caracterizar-se-á grave dano a toda população mineira” (fl. 12, 13-14 agravo regimental interposto interposto pelo Estado de Minas Gerais, doc. 11).*

**6.** *Pedi vista dos autos pela singular situação econômico-financeira enfatizada pelo Estado e que, como se pode ter em informações públicas, alterou-se para pior do período do ajuizamento da presente arguição até o momento atual.*

*Sensível à delicada situação financeira do Estado de Minas Gerais, a Procuradoria-Geral da República opinou por ajustar-se a medida liminar, nos seguintes termos:*

*“a) considerando que as despesas de pessoal da DPMG estejam dentro do limite legal da LRF, deve haver repasse integral do duodécimo referente a essas despesas obrigatórias; quanto às demais despesas, o repasse do duodécimo deve contemplar aplicação do art. 9º, caput e §§ 1º e 2º, da LRF;*

*b) se a DPMG estiver fora do limite da LRF quanto às despesas de pessoal, deve haver repasse do duodécimo no percentual máximo do limite legal e orçamentário correspondente ao órgão; quanto às demais despesas, o repasse do duodécimo deve dar-se na forma da letra a*

**ADPF 384 / MG**

*acima, parte final;*

*c) em todo caso, a autorização, por essa Corte, de repasse inferior ao planejado no cronograma de desembolso da DPMG, nos casos acima, condiciona-se a que o Poder Executivo demonstre formalmente à DPMG queda da receita corrente líquida, mediante metodologia e documentação apropriada;*

*d) considerando a autonomia administrativa da DPMG, caber-lhe-á decidir como aplicar os recursos repassados pelo Executivo, observando a destinação orçamentária deles, a legislação e, em especial, a Lei de Responsabilidade Fiscal” (fl. 17, doc. 26).*

Na espécie, o pedido alcança os repasses devidos em janeiro de 2016 e subsequentes.

7. Como se teve na ação de descumprimento de preceito fundamental n. 339, ajuizada pela mesma Associação autora em favor da Defensoria Pública no Estado do Piauí, conheço da presente ação, tendo por atendidos os requisitos da legitimidade ativa<sup>1</sup> e da subsidiariedade<sup>2</sup>.

8. Como asseverou o Ministro Edson Fachin, em seu voto vista na ADPF n. 339 (acompanhando o Relator, Ministro Luiz Fux), analisa-se, neste feito, o “descumprimento de normas orçamentárias pelos entes federativos” em detrimento “de direito fundamental de acesso efetivo a uma ordem jurídica justa e a higidez financeira da Defensoria Pública”.

Naquela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 339,

---

1 Nesse sentido, os seguintes precedentes deste Supremo Tribunal: ADI n. 2.903, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 19.09.2008 e ADPF-MC-Ref n. 307, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27.03.2014.

2 “Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.” (ADPF 33, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006).

**ADPF 384 / MG**

este Supremo Tribunal decidiu:

*“Diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, fixar a seguinte tese: ‘É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual.’ (parte dispositiva do voto condutor do Ministro Luiz Fux).*

Tem-se no voto do Ministro Luiz Fux naquela arguição:

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

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

**ADPF 384 / MG**

*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, a qual cabe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição.’ (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2015, pp. 613/614)*

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

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

**ADPF 384 / MG**

*milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado.*

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

*Quanto às Defensorias Públicas Estaduais – ratificando essa ideia de serem indispensáveis instrumentos de garantia de acesso à Justiça, buscando a máxima efetividade dos direitos fundamentais – a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu-lhes autonomia funcional e administrativa, além de iniciativa própria para a elaboração de suas propostas orçamentárias, dentro, por óbvio, dos limites aplicáveis. Tais garantias foram posteriormente estendidas à Defensoria Pública da União, bem como à do Distrito Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 74/2013. Ainda sobre a instituição, a Emenda Constitucional nº 80/2014 definiu a Defensoria Pública como instituição permanente, assegurando como seus princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, atribuindo-lhe, inclusive, competência para a propositura de leis que tratam da criação e extinção de cargos em seu âmbito, bem como de suas respectivas remunerações.*

*Destarte, sob essas premissas, o Supremo Tribunal Federal já assentou, por exemplo, a inconstitucionalidade de normas estaduais, ainda que previstas em Constituição Estadual, que vinculem a Defensoria Pública à Secretaria de Estado (ADI 3.569, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ de 11/5/2007, da ADI 4.056, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 1/8/12, e da ADI 3.965, rel. Min.*



**ADPF 384 / MG**

*Cármem Lúcia, Pleno, DJe de 30/3/2012, cujas acórdãos foram, respectivamente, assim ementados (grifos nossos):*

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

**ADPF 384 / MG**

*Federal. Precedentes. III – ADI julgada procedente.’*

*‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEIS DELEGADAS N. 112 E 117, AMBAS DE 2007. 1. Lei Delegada n. 112/2007, art. 26, inc. I, alínea h: Defensoria Pública de Minas Gerais órgão integrante do Poder Executivo mineiro. 2. Lei Delegada n. 117/2007, art. 10; expressão ‘e a Defensoria Pública’, instituição subordinada ao Governador do Estado de Minas Gerais, integrando a Secretaria de Estado de Defesa Social. 3. O art. 134, § 2º, da Constituição da República, é norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata. 4. A Defensoria Pública dos Estados tem autonomia funcional e administrativa, incabível relação de subordinação a qualquer Secretaria de Estado. Precedente. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.’*

*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*

**ADPF 384 / MG**

*indivisibilidade e a independência funcional.*

*Atribuiu, também, para as Defensorias Públicas, de modo inovador, a competência para propor projetos de lei que versem sobre criação e extinção dos seus cargos, além das remunerações respectivas.’ (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet.*

*Curso de Direito Constitucional, 10. ed. re. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 1.038/1.039).*

*Nesse segmento, percebe-se que a Constituição da República constituiu todo um arcabouço que garante às Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional e administrativa, inclusive quanto à prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária, a qual deve ser encaminhada ao Executivo para consolidação. Neste sentido são as disposições do texto constitucional sobre o tema (grifos nossos), verbis:*

*‘Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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*

**ADPF 384 / MG**

*desta Constituição Federal.'*

*Com efeito, o § 2º do art. 134 da CRFB/88 atribui a cada uma das Defensorias Públicas a prerrogativa de elaborar e apresentar suas propostas orçamentárias (conforme inclusão da EC nº 45/2004), as quais devem, posteriormente, ser encaminhadas ao Poder Executivo. Tal exercício, porém, está condicionada a tão somente dois requisitos: (i) a proposta orçamentária deve ser elaborada em consonância com o que previsto na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias; (ii) a proposta deve ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88. Tal prerrogativa, aliás, é também atribuída, por exemplo, ao Poder Judiciário (art. 99, § 1º, da CRFB/88) e ao Ministério Público (art. 127, §3º, da CRFB/88).*

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

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

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

**ADPF 384 / MG**

*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 essa assertiva, verbis:*

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

*[...]*

*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*

**ADPF 384 / MG**

*execução orçamentária, cumpre ao Presidente da República (art. 84, XXIV) prestar as contas referentes ao exercício anterior, anualmente, ao Congresso Nacional, o que deve ser feito dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.*

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

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

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

*[...]*

*Durante a análise e apreciação dos projetos, será possível aos congressistas oferecerem emendas aos projetos de leis orçamentárias, que serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.’ (ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 260/261)”.*

**E quanto ao prazo para o repasse dos duodécimos:**

*“Além dessa faceta da autonomia financeira atribuída constitucionalmente às instituições da Defensoria Pública, a CRFB/88 disciplinou, também, para o momento da execução da Lei*

**ADPF 384 / MG**

*Orçamentária Anual, a forma de repasse dos recursos correspondentes à dotação orçamentária especificamente destinada àquela instituição. Este repasse, que deve se dar sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, foi previsto justamente para os órgãos aos quais o texto constitucional atribui a já disposta autonomia orçamentária. Veja-se, nesse sentir, a disposição do art. 168 da CRFB/88:*

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

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

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

*[...]*

*Art. 97-B. A Defensoria Pública do Estado elaborará sua proposta orçamentária atendendo aos seus princípios, às diretrizes e aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias, encaminhando-a ao Chefe do Poder Executivo para consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).*

*[...]*

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

*Nesses casos previstos pelo art. 168 da CRFB/88 – e reproduzidos pela LC nº 80/1994 –, o Executivo atua apenas como*

**ADPF 384 / MG**

*órgão arrecadador dos recursos orçamentários, os quais, todavia, a ele não pertencem. A retenção por Governador de Estado do repasse dos duodécimos das verbas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública constitui prática indevida e diretamente flagrante a preceitos fundamentais esculpidos na CRFB/88. Entender de outro modo seria subordinar as mencionadas instituições – às quais a CRFB/88 conferiu expressa autonomia – ao controle do Poder Executivo, que teria o poder de ditar a atuação, ao menos sob a ótica orçamentária, destes órgãos.*

*A doutrina especializada sobre o tema chega à mesma conclusão: ‘Dispõe o art. 168 da CF: ‘Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.’ A LC 101/2000 disciplinou o assunto. Obriga, todavia, o Executivo a repassar as verbas orçamentárias de cada órgão de Poder até o dia 20 de cada mês. A não liberação constitui exercício irregular de poder e, pois, habilita o órgão preterido a ingressar em juízo para obter os recursos. No caso, o Executivo funciona apenas como órgão de arrecadação. A verba é do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública, sendo vedado ao Poder Executivo retê-la seja a que título for.’ (OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de direito financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014)*

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

*Com efeito, na linha de tudo o que aqui já exposto, revela-se que a atuação do Governador de Estado consistente na retenção de repasses de recursos correspondentes às dotações orçamentárias*



**ADPF 384 / MG**

*destinadas à Defensoria Pública, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, caracteriza verdadeira extrapolção de sua competência, em clara ofensa à autonomia da referida instituição, representando violação direta aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88.*

*Tal autonomia orçamentária atribuída a Defensoria Pública Estadual restou recentemente assentada pelo Plenário desta Corte. Na ADPF 307-MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014, impugnava-se 'ato do Governador do Estado da Paraíba, Ricardo Vieira Coutinho, e do Secretário de Estado do Planejamento e Gestão, Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira, consistente na ausência de consolidação, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 encaminhado pelo Governador do Estado da Paraíba à Assembleia Legislativa, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado, tendo em vista que a despesa fixada por esse órgão foi reduzida em mais de dezesseis milhões de reais, além de integrar as dotações do Poder Executivo como uma Secretaria de Estado'. Na ocasião, o Min. relator deferiu monocraticamente a medida liminar, que posteriormente foi levada a referendo pelo Plenário desta Corte, cujo resultado se expressou em acórdão assim ementado (grifos 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 sanar a lesividade alegada.*

**ADPF 384 / MG**

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, mas, 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 384 / MG**

*Deveras, em outros casos, este Tribunal também já se manifestou sobre o alcance da norma prevista no art. 168 da CRFB, ilações que, a partir da redação atribuída ao dispositivo pela Emenda Constitucional nº 45/2004, são também integralmente aplicáveis às Defensorias Públicas.*

*Cite-se, a propósito, os seguintes julgados (grifos nossos): 'Mandado de segurança. 2. Ato omissivo de governador de Estado. 3. Atraso no repasse dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Judiciário. 4. Art. 168 da Constituição Federal. Independência do Poder Judiciário. 6. Precedentes. 7. Deferimento da ordem.'" (MS 23.267, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 16/5/2003).*

*'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - FUNÇÃO JURÍDICA - CARACTER NÃO-SATISFATIVO - PROVIDÊNCIAS MATERIAIS RECLAMADAS - IMPOSSIBILIDADE DE SUA ADOÇÃO. DESPESAS CORRENTES DE CUSTEIO - NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE AS EXCLUI DA INCIDÊNCIA DO ART. 168 DA CARTA FEDERAL (CE/RJ, ART. 209, PARAGRAFO ÚNICO) - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E 'PERICULUM IN MORA' CONFIGURADOS - CAUTELAR DEFERIDA. - A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, QUANDO AJUIZADA EM FACE DE COMPORTAMENTO POSITIVO DO PODER PÚBLICO, NÃO LEGÍTIMA, EM FACE DE SUA NATUREZA MESMA, A ADOÇÃO DE QUAISQUER PROVIDÊNCIAS SATISFATIVAS TENDENTES A CONCRETIZAR O ATENDIMENTO DE INJUNÇÕES DETERMINADAS PELO TRIBUNAL. EM UMA PALAVRA: A AÇÃO DIRETA NÃO PODE ULTRAPASSAR, SOB PENA DE DESCARACTERIZAR-SE COMO VIA DE TUTELA ABSTRATA DO DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO, OS SEUS PRÓPRIOS FINS, QUE SE TRADUZEM NA EXCLUSÃO, DO ORDENAMENTO ESTATAL, DOS ATOS INCOMPATÍVEIS COM O TEXTO DA CONSTITUIÇÃO. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AO EXERCER EM ABSTRATO A TUTELA JURISDICIONAL DO DIREITO OBJETIVO*

**ADPF 384 / MG**

POSITIVADO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ATUA, APENAS, COMO LEGISLADOR NEGATIVO. - O COMANDO EMERGENTE DA NORMA INSCRITA NO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL TEM POR DESTINATÁRIO ESPECÍFICO O PODER EXECUTIVO, QUE ESTÁ JURIDICAMENTE OBRIGADO A ENTREGAR, EM CONSEQUÊNCIA DESSE ENCARGO CONSTITUCIONAL, ATÉ O DIA 20 DE CADA MÊS, AO LEGISLATIVO, AO JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO, OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, INCLUSIVE AQUELES CORRESPONDENTES AOS CRÉDITOS ADICIONAIS, QUE FORAM AFETADOS, MEDIANTE LEI, A ESSES ÓRGÃOS ESTATAIS. - A PRERROGATIVA DEFERIDA AO LEGISLATIVO, AO JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA REGRA CONSUBSTANCIADA NO ART. 168 DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA OBJETIVA ASSEGURAR-LHES, EM GRAU NECESSÁRIO, O ESSENCIAL COEFICIENTE DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL. A 'RATIO' SUBJACENTE A ESSA NORMA DE GARANTIA RADICA-SE NO COMPROMISSO ASSUMIDO PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE DE CONFERIR ÀS INSTITUIÇÕES DESTINATÁRIAS DO 'FAVOR CONSTITUTIONIS' O EFETIVO EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOGOVERNO QUE IRRECUSAVELMENTE LHES COMPETE. - ASSUME INQUESTIONÁVEL PLAUSIBILIDADE JURÍDICA A TESE, DEDUZIDA EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO, QUE SUSTENTA A IMPOSSIBILIDADE DE O ESTADOMEMBRO RESTRINGIR A EFICÁCIA DO PRECEITO CONSUBSTANCIADO NO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESSA NORMA CONSTITUCIONAL IMPÕE-SE À OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA DAS UNIDADES POLÍTICAS DA FEDERAÇÃO E NÃO PARECE ADMITIR - PARA EFEITO DE LIBERAÇÃO MENSAL DAS QUOTAS DUODECIMAIS - QUALQUER DISCRIMINAÇÃO QUANTO À NATUREZA DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, SEJAM ESTES REFERENTES, OU NÃO, AS DESPESAS CORRENTES DE CUSTEIO.' (ADI

**ADPF 384 / MG**

732- MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 21/8/1992).

*‘Repasse duodecimal determinado no art. 168 da Constituição. Garantia de independência, que não esta sujeita a programação financeira e ao fluxo da arrecadação.*

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

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

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

*‘A norma inscrita no artigo 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, o estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento, ou até mesmo pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados - a própria independência político-jurídica daquelas instituições. Esta prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente aos órgãos estatais para os quais foi deferida.’”*

O Ministro Relator enfatizou a inoponibilidade à norma das suscitadas dificuldades financeiras do ente federado:

**ADPF 384 / MG**

*“No mesmo sentido os seguintes precedentes: MS 22.384, rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ de 26/9/1997; AO 1.935, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 26/9/2014. Nesse último precedente, assim consignou o Min. relator:*

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

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

*[...]*

*Os autos revelam que a situação no Estado de Alagoas não foi regularizada. Se de um lado é certo haver-se abandonado o ‘caixa único’, de outro persiste o atraso no repasse dos duodécimos, valendo notar que este mandado de segurança foi impetrado em agosto de 1995.*

**ADPF 384 / MG**

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

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

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

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

*A norma constitucional atribui à Defensoria Pública, portanto, autonomia financeira, a qual, segundo correta elucidação de HELY LOPES MEIRELLES, 'é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias'.*

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

*[...]*

*O propósito da norma é evitar que Legislativo, Judiciário,*

**ADPF 384 / MG**

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

*[...]*

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

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

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

*Com efeito, o artigo 168 da Constituição Federal prevê, expressamente, que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública devem ser entregues até o dia 10 de cada mês, sob a forma de duodécimos, isto é, em doze frações, repassadas mensalmente. [...]*

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

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

*[...]*

*No caso sob exame, inferem-se da documentação acostada à petição inicial indícios de que o Poder Executivo do Estado do Piauí não vem cumprindo a obrigação constitucional de repassar os recursos*



**ADPF 384 / MG**

*correspondentes à dotação orçamentária da Defensoria Pública estadual na forma duodecimal, conforme impõe o artigo 168 da Constituição. Registre-se, ainda, que o Governador piauiense, embora tenha sido instado a se manifestar nos termos do artigo 5º, § 2º, da Carta da República, não refutou as alegações constantes da exordial.*

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

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

**IV – Conclusão**

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

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

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

*É como voto”.*

**9. Também na espécie há de ser adotado igual entendimento. Afirmou o Governador do Estado de Minas Gerais que “o repasse não foi**

**ADPF 384 / MG**

*feito integralmente no dia 20, mas está previsto até o 5º dia do mês seguinte (quando se pagam a todos), com prioridade e em consonância com a disponibilidade financeira, de modo que não existe qualquer paralisação ou descontinuidade de vencimentos e obrigações por parte do Estado”.*

O não repasse integral da dotação orçamentária até dia 20, com postergação para o 5º dias útil do mês subsequente, importa em descumprimento de regra constitucional fixadora de prazo, respaldado pelas previsões da lei orçamentária, em detrimento da instituição Defensoria Pública e dos cidadãos que representa.

10. Como decidido na arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 339, afrontam-se preceitos fundamentais relativos à instrumentalização do pleno acesso à Justiça pelos cidadãos hipossuficientes e, de forma mediata, à autonomia financeira assegurada pela Constituição a este órgão de *“significativa importância jurídico-institucional e político-social”*, como enfatizou o Ministro Celso de Mello (ADI n. 2.903, Dje 19.9.2008).

11. Como votou o Ministro Luiz Fux, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.903/PB, o Plenário deste Supremo Tribunal havia decidido, nos termos do seguinte voto do Ministro Celso de Mello:

*“O exame deste litígio constitucional impõe que se façam algumas considerações prévias em torno da significativa importância de que se reveste, em nosso sistema normativo, e nos planos jurídico, político e social, a Defensoria Pública, elevada à dignidade constitucional de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, e reconhecida como instrumento vital à orientação jurídica e à defesa das pessoas desassistidas e necessitadas.*

*É imperioso ressaltar, desde logo, Senhor Presidente, a essencialidade da Defensoria Pública como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que também são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por esse motivo que a Defensoria Pública foi qualificada pela própria Constituição da República como*

**ADPF 384 / MG**

instituição essencial ao desempenho da atividade jurisdicional do Estado.

Não se pode perder de perspectiva que a frustração do acesso ao aparelho judiciário do Estado, motivada pela injusta omissão do Poder Público - que, sem razão, deixa de adimplir o dever de conferir expressão concreta à norma constitucional que assegura, aos necessitados, o direito à orientação jurídica e à assistência judiciária -, culmina por gerar situação socialmente intolerável e juridicamente inaceitável.

Lamentavelmente, o povo brasileiro continua não tendo acesso pleno ao sistema de administração da Justiça, não obstante a experiência altamente positiva dos Juizados Especiais, cuja implantação efetivamente vem aproximando o cidadão comum do aparelho judiciário do Estado. É preciso, no entanto, dar passos mais positivos no sentido de atender à justa reivindicação da sociedade civil que exige, do Estado, nada mais senão o simples e puro cumprimento integral do dever que lhe impôs o art. 134 da Constituição da República.

Cumpre, desse modo, ao Poder Público, dotar-se de uma organização formal e material que lhe permita realizar, na expressão concreta de sua atuação, a obrigação constitucional mencionada, proporcionando, efetivamente, aos necessitados, plena orientação jurídica e integral assistência judiciária, para que os direitos e as liberdades das pessoas atingidas pelo injusto estigma da exclusão social não se convertam em proclamações inúteis, nem se transformem em expectativas vãs.

A questão da Defensoria Pública, portanto, não pode (e não deve) ser tratada de maneira inconseqüente, porque, de sua adequada organização e efetiva institucionalização, depende a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão que as coloca, injustamente, à margem das grandes conquistas jurídicas e sociais.

De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apóiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato

**ADPF 384 / MG**

*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.*

*É preciso reconhecer, desse modo, que assiste, a toda e qualquer pessoa – especialmente quando se tratar daquelas que nada têm e que de tudo necessitam –, uma prerrogativa básica que se qualifica como fator de viabilização dos demais direitos e liberdades.*

*Torna-se imperioso proclamar, por isso mesmo, que toda pessoa tem direito a ter direitos, assistindo-lhe, nesse contexto, a prerrogativa de ver tais direitos efetivamente implementados em seu benefício, o que põe em evidência – cuidando-se de pessoas necessitadas (CF art. 5º, LXXIV) – a significativa importância jurídico-institucional e político-social da Defensoria Pública.*

*É que, Senhor Presidente, sem se reconhecer a realidade de que a Constituição impõe, ao Estado, o dever de atribuir aos desprivilegiados – verdadeiros marginais do sistema jurídico nacional – a condição essencial de titulares do direito de serem reconhecidos como pessoas investidas de dignidade e merecedoras do respeito social, não se tornará possível construir a igualdade, nem realizar a edificação de uma sociedade justa, fraterna e solidária, frustrando-se, assim, um dos objetivos fundamentais da República (CF art. 3º, I)” (DJ 19.9.2008, grifos no original).*

**12.** No caso vertente, as normas constitucionais tidas por descumpridas estabelecem:

*“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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*

**ADPF 384 / MG**

*inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)*

*(...)*

*§ 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.*

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

**13. A Lei Complementar n. 80/1994, alterada pela Lei Complementar n. 132/2009, prevê:**

*“Art. 97. A Defensoria Pública dos Estados organizar-se-á de acordo com as normas gerais estabelecidas nesta Lei Complementar.*

*Art. 97-A. À Defensoria Pública do Estado é assegurada autonomia funcional, administrativa e iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, cabendo-lhe, especialmente:*

*I – abrir concurso público e prover os cargos de suas Carreiras e dos serviços auxiliares;*

*II – organizar os serviços auxiliares;*

*III – praticar atos próprios de gestão;*

*IV – compor os seus órgãos de administração superior e de atuação;*

*V – elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos;*

*VI – praticar atos e decidir sobre situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo da Carreira, e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;*

*VII – exercer outras competências decorrentes de sua autonomia.*

*Art. 97-B. A Defensoria Pública do Estado elaborará sua*

**ADPF 384 / MG**

*proposta orçamentária atendendo aos seus princípios, às diretrizes e aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias, encaminhando-a ao Chefe do Poder Executivo para consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo.*

*§ 1º Se a Defensoria Pública do Estado não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do caput.*

*§ 2º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados no caput, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fim de consolidação da proposta orçamentária anual.*

*§ 3º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.*

*§ 4º Os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias próprias e globais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, ser-lhe-ão entregues, até o dia 20 (vinte) de cada mês, na forma do art. 168 da Constituição Federal.*

*§ 5º As decisões da Defensoria Pública do Estado, fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas.*

*§ 6º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Defensoria Pública do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido em lei”.*

**14. Ao comentar as normas constitucionais afetas à Defensoria Pública, especialmente quanto à autonomia financeira dessa instituição,**

**ADPF 384 / MG**

José Afonso da Silva enfatiza:

*“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)”*:

*“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*

**ADPF 384 / MG**

*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*



**ADPF 384 / MG**

*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).*

Gustavo Augusto Soares dos Reis, Daniel Guimarães Zveibil e Gustavo Junqueira argumentam:

*“A autonomia funcional permite à Defensoria Pública planejar e escolher os caminhos que devem ser percorridos para que alcance o seu fim, determinado pela própria Constituição, em termos genéricos, e especificados na Lei Complementar 80/94. A autonomia funcional é conferida à instituição, e não se confunde com a independência funcional, que é prerrogativa de seus membros.*

*É evidente que a autonomia funcional valoriza a instituição na medida em que lhe outorga poder político, permitindo valoração de conveniência e oportunidade sobre os meios para a prestação da melhor assistência jurídica à população carente.*

*Dentro dos limites da lei e justificado o ato com os princípios constitucionais e objetivos da Defensoria Pública, é ampla a liberdade para a escolha de prioridades, criação e atribuição de funções e criação de estruturas que maximizem a eficiência da instituição.*

*Não poderá sofrer ingerência externa direta ou indireta, ou seja, não deve obediência aos chamados poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário na tomada de direções políticas para o exaurimento de suas funções.*

*Autonomia administrativa*

**ADPF 384 / MG**

*A Defensoria Pública goza ainda de autonomia administrativa, ou seja, tem poder para organizar sua própria estrutura, nos limites da respectiva lei orgânica, de forma a melhor alcançar seus objetivos.*

*Respeitado o limite orçamentário, caberá ao defensor público-geral decidir sobre os investimentos prioritários, capacidade de funcionamento de cada unidade e mesmo sobre a nomeação e posse de novos servidores e regulação de todos os procedimentos internos na carreira.*

*Iniciativa de proposta orçamentária*

*A Defensoria Pública elabora sua própria proposta orçamentária, permitindo assim o planejamento das ações vindouras e, também, a justificação direta das despesas ao Poder Legislativo, foro adequado para melhor repercussão da vontade popular. A iniciativa orçamentária é importante conquista, ‘medida assaz pertinente, com vistas a inculcar, finalmente, nas Defensorias Públicas, a capacidade de estruturar e desenvolver sua atividade-fim sem qualquer interferência estranha (externa)’” (SOARES DOS REIS, Gustavo Augusto. ZVEIBIL, Daniel Guimarães, JUNQUEIRA, Gustavo. Comentários à Lei da Defensoria Pública. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 40-41).*

**A autonomia financeira, nas palavras de Hely Lopes Meirelles,**

*“é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Conta, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficasse na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias” (MEIRELLES, Hely Lopes. Ministério Público Estadual: organização. In:\_\_\_\_\_. Estudos e pareceres de direito público VII. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. v. 7, p. 332- 341. p. 337).*

**ADPF 384 / MG**

15. Instado a se manifestar sobre normas que afrontam a autonomia financeira da Defensoria Pública, este Supremo Tribunal Federal tem afirmado a obrigatoriedade de observarem os poderes constituídos os limites previstos em seu art. 134, § 2º, da Constituição da República.

Anotou o Ministro Cezar Peluso 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).

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

*“EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: art. 2º,*

**ADPF 384 / MG**

*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).*

*“Ementa: CONSTITUCIONAL. ARTS. 7º, VII, 16, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.559/2006, DO ESTADO DO MARANHÃO, QUE INSEREM A DEFENSORIA PÚBLICA DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. OFENSA AO ART. 134, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADI PROCEDENTE. I – A EC 45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º). II – Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal. Precedentes. III – ADI julgada procedente” (ADI 4.056/MA, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ*

**ADPF 384 / MG**

1º.8.2012).

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP) - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - CONFIGURAÇÃO - DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA DESSA INSTITUIÇÃO PERMANENTE, ESSENCIAL À FUNÇÃO DO ESTADO – A EFICÁCIA VINCULANTE, NO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO SE ESTENDE AO PODER LEGISLATIVO – LEGISLAÇÃO PERTINENTE À ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24, XIII, C/C O ART. 134, § 1º) - FIXAÇÃO, PELA UNIÃO, DE DIRETRIZES GERAIS E, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DE NORMAS SUPLEMENTARES – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA INVESTIDURA NOS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, DE SEU SUBSTITUTO E DE CORREGEDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO - OFENSA AO ART. 134, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NA REDAÇÃO QUE LHE DEU A EC Nº 45/2004 - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE CONTRARIA, FRONTALMENTE, CRITÉRIOS MÍNIMOS LEGITIMAMENTE VEICULADOS, EM SEDE DE NORMAS GERAIS, PELA UNIÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (...) DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO – O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA. - A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria

**ADPF 384 / MG**

*Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconseqüente 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 apóiam - 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. DIREITO A TER DIREITOS: UMA PRERROGATIVA BÁSICA, QUE SE QUALIFICA COMO FATOR DE VIABILIZAÇÃO DOS DEMAIS DIREITOS E LIBERDADES - DIREITO ESSENCIAL QUE ASSISTE A QUALQUER PESSOA, ESPECIALMENTE ÀQUELAS QUE NADA TÊM E DE QUE TUDO NECESSITAM. PRERROGATIVA FUNDAMENTAL QUE PÕE EM EVIDÊNCIA - CUIDANDO-SE DE PESSOAS NECESSITADAS (CF, ART 5º, LXXIV) - A SIGNIFICATIVA IMPORTÂNCIA JURÍDICO-INSTITUCIONAL E POLÍTICO-SOCIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. LEGISLAÇÃO QUE DERROGA DIPLOMA LEGAL ANTERIORMENTE SUBMETIDO À FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – A EFICÁCIA VINCULANTE, NO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO SE ESTENDE AO PODER LEGISLATIVO” (ADI 2.903/PB, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 19.9.2008).*

E ainda: ADI 3.892/SC e ADI 4.270/SC, Relator o Ministro Joaquim

**ADPF 384 / MG**

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. O art. 168 da Constituição da República afirma a autonomia financeira da Defensoria Pública assegurando-lhe, taxativamente, o recebimento dos *“recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, [que] ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º”*.

17. Antes mesmo da Emenda Constitucional n. 45/2004 incluir a Defensoria Pública no rol dos credores dos duodécimos a serem repassados pelo Poder Executivo, este Supremo Tribunal Federal já afirmara a obrigatoriedade de o Poder Executivo dar cumprimento ao art. 168 da Constituição da República.

Ao julgar a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 732/RJ, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, o Plenário deste Supremo Tribunal decidiu:

*“O COMANDO EMERGENTE DA NORMA INSCRITA NO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL TEM POR DESTINATÁRIO ESPECÍFICO O PODER EXECUTIVO, QUE ESTA JURIDICAMENTE OBRIGADO A ENTREGAR, EM CONSEQUÊNCIA DESSE ENCARGO CONSTITUCIONAL, ATÉ O DIA 20 DE CADA MÊS, AO LEGISLATIVO, AO JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO, OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, INCLUSIVE AQUELES CORRESPONDENTES AOS CRÉDITOS ADICIONAIS, QUE FORAM AFETADOS, MEDIANTE LEI, A ESSES ÓRGÃOS*

**ADPF 384 / MG**

*ESTATAIS. - A PRERROGATIVA DEFERIDA AO LEGISLATIVO, AO JUDICIÁRIO E AO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA REGRA CONSUBSTANCIADA NO ART. 168 DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA OBJETIVA ASSEGURAR-LHES, EM GRAU NECESSÁRIO, O ESSENCIAL COEFICIENTE DE AUTONOMIA INSTITUCIONAL. A 'RATIO' SUBJACENTE A ESSA NORMA DE GARANTIA RADICA-SE NO COMPROMISSO ASSUMIDO PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE DE CONFERIR AS INSTITUIÇÕES DESTINATÁRIAS DO 'FAVOR CONSTITUTIONIS' O EFETIVO EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOGOVERNO QUE IRRECUSAVELMENTE LHES COMPETE. - ASSUME INQUESTIONÁVEL PLAUSIBILIDADE JURÍDICA A TESE, DEDUZIDA EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO, QUE SUSTENTA A IMPOSSIBILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO RESTRINGIR A EFICÁCIA DO PRECEITO CONSUBSTANCIADO NO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESSA NORMA CONSTITUCIONAL IMPÕE-SE A OBSERVÂNCIA COMPULSORIA DAS UNIDADES POLÍTICAS DA FEDERAÇÃO E NÃO PARECE ADMITIR - PARA EFEITO DE LIBERAÇÃO MENSAL DAS QUOTAS DUODECIMAIS - QUALQUER DISCRIMINAÇÃO QUANTO A NATUREZA DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS, SEJAM ESTES REFERENTES, OU NÃO, AS DESPESAS CORRENTES DE CUSTEIO" (ADI 732-MC/RJ, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 21.8.1992, grifos nossos).*

Análogo fundamento foi adotado pelo Plenário deste Supremo Tribunal no julgamento do Mandado de Segurança n. 21.450/MT, de relatoria do Ministro Octavio Gallotti, ao conceder a segurança para determinar o repasse dos duodécimos em favor do Tribunal de Justiça do Mato Grosso:

*"Repasse duodecimal determinado no art. 168 da Constituição. Garantia de independência, que não está sujeita a programação financeira e ao fluxo da arrecadação. Configura, ao invés, uma ordem de distribuição prioritária (não somente eqüitativa) de satisfação das*



**ADPF 384 / MG**

*dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário. Mandado de segurança deferido, para determinar a efetivação dos repasses, com exclusão dos atrasados relativos ao passado exercício de 1991 (Sumula 271)” (MS 21.450/MT, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Plenário, DJ 5.6.1992).*

Ao votar no Mandado de Segurança n. 21.450/MT, o Ministro Celso de Mello esclareceu:

*“O legislador constituinte, dando consequência à sua clara opção política – verdadeira decisão fundamental concernente à independência da Magistratura – instituiu, no art. 168 de nossa Carta Política, uma típica garantia instrumental, assecuratória de autonomia financeira do Poder Judiciário (...)*

*O comando emergente do preceito inscrito no art. 168 da Constituição, que impõe ao Poder Executivo o dever de entregar ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público, até o dia 20 de cada mês, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias que lhes são devidos, traduz uma irrecusável garantia instrumental destinada a dar concreção ao princípio constitucional da autonomia financeira de que gozam aqueles órgãos do Estado.*

*Destinatários da tutela constitucional em questão são o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Ministério Público, em cujo benefício foi instituído, pela Carta Política, um direito público subjetivo, oponível ao Poder Executivo, destinado a assegurar-lhes – pelo pontual repasse governamental de recursos orçamentários a eles afetados – a normal execução de suas atividades e o regular desempenho de seus serviços.*

*A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados -, a própria independência político-jurídica daquelas instituições” (Excerto do voto do Ministro Celso de Mello no julgamento do MS 21.450/MT, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Plenário, DJ 5.6.1992).*

**ADPF 384 / MG**

No mesmo sentido:

*“EMENTA: Mandado de segurança. 2. Ato omissivo de governador de Estado. 3. Atraso no repasse dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Judiciário. 4. Art. 168 da Constituição Federal. 5. Independência do Poder Judiciário. 6. Precedentes. 7. Deferimento da ordem” (MS 23.267/SC, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 16.5.2003).*

*“EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL, FINANCEIRO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR TRIBUNAL DE JUSTIÇA CONTRA OMISSÃO DE GOVERNADOR DO ESTADO: DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (REPASSE DOS DUODÉCIMOS) (ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO S.T.F. (ART. 102, I, “N”, DA C.F.). LEGITIMIDADE ATIVA. LEGITIMIDADE PASSIVA. INTERESSE DE AGIR. 1. A competência originária do S.T.F., para o processo e julgamento da impetração, com base no art. 102, I, “n”, da C.F., ficou bem demonstrada na petição inicial, com indicação, inclusive, de precedentes do Plenário, em situações análogas. 2. O Tribunal de Justiça tem legitimidade ativa para pleitear, mediante Mandado de Segurança, o repasse dos duodécimos, de que trata o art. 168 da C.F. 3. E o Governador do Estado legitimidade passiva, pois é a autoridade responsável por essa providência. 4. Embora o impetrante pudesse utilizar-se da via ordinária, em processo de ação cominatória, nada impedia que se valesse da via do Mandado de Segurança, pelo qual também se pode, em tese, compelir a autoridade pública à prática de algum ato, que haja deixado de praticar, e a que esteja juridicamente vinculada. 5. O repasse dos duodécimos vencidos antes da impetração, relativos aos meses de setembro e outubro de 1995, já ocorreu, em cumprimento à medida liminar deferida. Assim, também, aquele relativo aos meses subsequentes, ao menos até o de novembro de 1996. 6. Nesses pontos, portanto, o Mandado de Segurança está prejudicado, pois seu objetivo já foi alcançado. 7. No que concerne, porém, aos meses posteriores, de dezembro de 1996, em diante, o M.S. é deferido,*

**ADPF 384 / MG**

*em caráter definitivo, confirmando-se a medida liminar e determinando-se à autoridade coatora que providencie o repasse dos duodécimos, tanto dos que se venceram no curso do processo, quanto dos que se vencerem até o final de seu mandato, sempre até o dia 20 de cada mês. 8. Preliminares rejeitadas. Pedido parcialmente prejudicado. E, noutra parte, deferido, nos termos do voto do Relator. 9. Decisão unânime” (MS 22.384/GO, Relator o Ministro Sydney Sanches, Plenário, DJ 26.9.1997).*

No julgamento da Ação Originária n. 311/AL, o Ministro Marco Aurélio reafirmou o conteúdo incontornável do comando do art. 168 da Constituição, de repasse dos duodécimos até o dia 20 de cada mês, observada a respectiva lei orçamentária, quando asseverou: *“dificuldades de caixa não justificam a colocação, em plano secundário, do dispositivo constitucional”*:

*“Quanto ao mérito, o artigo 168 da Constituição Federal é de clareza solar. Incumbe ao Poder Executivo proceder ao repasse dos duodécimos - considerados os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especial - aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público até o dia 20 de cada mês, de acordo com a lei complementar a que se refere o artigo 165 § 9º. Dificuldades de caixa não justificam a colocação, em plano secundário, do dispositivo constitucional. Por outro lado, mostra-se distanciado do preceito o chamado caixa único, mediante o qual o Executivo procederia ao pagamento devido aos agentes do Poder Judiciário e servidores. Aliás, essa situação já foi corrigida, persistindo, no entanto, conforme revelam as inúmeras petições apresentadas nestes autos - e é notório em face da veiculação da matéria em periódicos - o atraso no cumprimento, pelo Executivo, da norma inserta na Carta Política da República. Nada justifica o conflito que vem se notando, com nefastos prejuízos para a sociedade como um todo. Aliás, sob esse ângulo, o Ministro Octavio Gallotti teve oportunidade de consignar na ementa do mandado de segurança nº 21.450, julgado pelo Plenário desta Corte, cujo acórdão restou veiculado no Diário da Justiça de 5 de junho de 1992:*

*Repasse duodecimal determinado no art. 168 da Constituição.*

**ADPF 384 / MG**

*Garantia de independência, que não está sujeita a programação financeira e ao fluxo da arrecadação. Configura, ao invés, uma ordem de distribuição prioritária (não somente eqüitativa) de satisfação das dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário. Mandado de segurança deferido, para determinar a efetivação dos repasses, com exclusão dos atrasados relativos ao passado exercício de 1991 (Sumula 271).*

*Por sua vez, o Ministro Celso de Mello, em questão de ordem suscitada no mandado de segurança nº 21.291 (AGRG) assim deixou equacionado o tema:*

*‘A norma inscrita no artigo 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, o estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento, ou até mesmo pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados - a própria independência político-jurídica daquelas instituições. Esta prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente aos órgãos estatais para os quais foi deferida.’*

*A partir de tal óptica, concluiu Sua Excelência:*

*‘A qualidade para agir, no caso, só pertine a tais órgãos estatais, os quais, por seus presidentes ou procuradores gerais, estarão legitimados para postular, em juízo, a defesa daquela especial prerrogativa de índole constitucional’ (decisão publicada no Diário da Justiça de 17 de abril de 1991).*

*Os autos revelam que a situação no Estado de Alagoas não foi regularizada. Se de um lado é certo haver-se abandonado o ‘caixa único’, de outro persiste o atraso no repasse dos duodécimos, valendo notar que este mandado de segurança foi impetrado em agosto de 1995.*

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

**ADPF 384 / MG**

*assinado constitucionalmente.*

*É o meu voto”* (AO 311/AL, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 11.10.1996).

Também a AO 1.935/AP, Relator o Ministro Marco Aurélio, decisão monocrática, DJ 26.9.2014.

**20.** A fixação de limites em matéria orçamentária e financeira, especialmente quando as Defensorias Públicas vêm enfrentando sérias dificuldades para garantir o cumprimento de sua atribuição constitucional, representa situação grave, como lembrado pela Ministra Rosa Weber no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163:

*“No caso do estado de São Paulo, em contraste com o Parquet, que, como visto, vem sendo estruturado há quase cem anos, as informações fornecidas nos autos desta ADI nº 4.163 indicam que a Defensoria Pública só foi modelada de forma própria em 2006 – está, portanto, ainda, nos primeiros anos da sua existência.*

*É evidente que o caráter neófito das defensorias públicas traz dificuldades, pois o que é novo sempre enfrenta resistência; a simples existência dessas ações diretas de inconstitucionalidade já o demonstra. São instituições obrigadas a lutar por espaço, muitas vezes a duras penas; e nem poderia ser diferente, porque são muitas as demandas sociais submetidas ao Estado brasileiro por um povo carente de quase tudo”* (DJ 1º.3.2013).

**21.** O art. 134, § 2º, acoplado, em sua interpretação ao art. 168 da Constituição da República (ADPF 307-MC-Ref/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 27.3.2014,), é *“norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata”* (ADI 3.965/MG, de minha relatoria, Plenário, DJ 30.3.2012 e ADI 3.569/PE, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 11.5.2007, dentre outras), pelo que não pode deixar de ser obedecido pelos poderes constituídos.

Na espécie, ainda que os pagamentos dos duodécimos tenham se

**ADPF 384 / MG**

iniciado no prazo, a sua integralização até o dia quinto do mês subsequente constitui burla ao prazo inarredável do art. 168 da Constituição, em afronta aos preceitos fundamentais de finalidade e estruturação da Defensoria Pública, na expressão e instrumentalização *“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”* (art. 134, *caput*, da Constituição da República).

É inconstitucional o não repasse da integralidade das dotações orçamentárias previstas para a Defensoria Pública, em forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, nos estritos termos do art. 168 da Constituição da República, cujo observância, nas palavras do Ministro Octávio Gallotti, *“não está sujeita a programação financeira e ao fluxo da arrecadação”* (MS 21.450, Relator Ministro Octávio Gallotti, DJ 5.6.1992).

**22. Pelo exposto, voto no sentido de referendar a medida cautelar concedida na presente ação de arguição de descumprimento fundamental (para determinar que se proceda até o dia 20 de cada mês, em duodécimos - isto é, em doze frações mensais) ao repasse da integralidade dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública de Minas Gerais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, referentes a janeiro de 2016 e aos meses subsequentes).**

Ressalto ser possível a convolação desta análise em julgamento de mérito observado o que igualmente decidido (também no mérito) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 339, pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal (sessão de 15.5.2016, DJe de 1.8.2016).

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS****VOTO – VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VOGAL):** Trata-se de ação de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Associação Nacional de Defensores Públicos, em face de ato lesivo violador dos arts. 134, § 2º, e 168 da Constituição Federal e arts. 129 e 162 da Constituição Estadual, consistente em omissão do Governador do Estado de Minas Gerais, que teria descumprido sua obrigação de repassar os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais em duodécimos, até 20 de janeiro de 2016.

Sustenta-se, preliminarmente, a legitimidade da requerente, tendo em vista suas finalidades institucionais. Aduz-se também o cabimento da ADPF no caso, ante a inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesividade arguida. Alega-se, ademais, estar efetivamente demonstrada a violação, em tese, a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.

No mérito, a discussão gira em torno do reconhecimento da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública, o que lhe conferiria a gestão dos recursos correspondentes às dotações da proposta orçamentária por ela elaborada, segundo a previsão do art. 134, § 2º, da Constituição.

A partir dessas considerações, pugna-se, liminarmente, seja determinado ao Governador o repasse da integralidade dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, referentes ao duodécimo de janeiro de 2016 e dos meses subsequentes, até o dia 20 de cada mês.

Em caso de descumprimento da ordem, requer-se o bloqueio e sequestro da verba correspondente, além da fixação de multa a ser

**ADPF 384 / MG**

convertida para a instituição.

No mérito, busca-se a procedência da ação para que seja confirmada a medida liminar pleiteada.

Em 3 de fevereiro de 2016, o Ministro Relator conheceu da ADPF e concedeu medida liminar. Contra essa decisão foi interposto agravo interno.

O Estado de Minas Gerais, em informações, aduz a ilegitimidade ativa da requerente e a ausência de pertinência temática da matéria com suas finalidades institucionais. Ressalta que a autora se caracteriza, ainda, como associação de associações, já que inexistiria uma defensoria pública estadual de caráter nacional.

No mérito, defende o descabimento da ADPF, ante a inexistência de ofensa a preceito fundamental. Embora reconheça a autonomia financeira da Defensoria Pública, o Estado aduz que não houve retenção financeira injusta de dotação orçamentária e que há justificação jurídica e fática para a impossibilidade momentânea de repasse integral do duodécimo de janeiro de 2016, diante da notória deficiência de fluxo financeiro que lhe acomete.

A Procuradoria-Geral da República manifesta-se pelo referendo da decisão liminar e pelo não conhecimento do agravo interno. (eDOC 26)

Em 18.5.2016, o Relator proferiu voto para referendar a concessão da medida cautelar e julgou prejudicado o agravo regimental. O julgamento foi suspenso devido a pedido de vista da Ministra Cármen Lúcia, cujo voto-vista foi apresentado nesta assentada.

Passo então a apreciar os pedidos.

***1) Legitimidade da Anadep***

Inicialmente, reconheço a legitimidade da requerente para figurar no polo ativo da ação, 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 art. 102, § 1º, e art. 103, inciso IX, da Constituição Federal, c/c art. 2º da Lei



**ADPF 384 / MG**

9.882/99.

Extraí-se de seu estatuto social que a entidade tem por finalidade a representação e promoção, por todos os meios em âmbito nacional e internacional, da defesa das prerrogativas e dos direitos e interesses individuais e coletivos de seus associados, velando pela unidade institucional da Defensoria Pública, nos termos do art. 5º, XXI, da Constituição. (eDOC 4)

Também em outras oportunidades, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade ativa da autora, conforme se verifica dos seguintes precedentes: ADPF 307-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 27.3.2014; ADI 5.286, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 1º.8.2016; e ADI 4.270, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 25.9.2012.

Assim, configurado que a pretensão da autora é congruente com seus objetivos institucionais, reconheço sua legitimidade para a propositura da ação.

***2) Cabimento da ADPF diante do princípio da subsidiariedade***

No que se refere à admissão da ADPF para discutir o descumprimento, por parte de Governador de Estado, do disposto no art. 134, § 2º, da Constituição, verifico preenchido o requisito da subsidiariedade no caso concreto, consistente em previsão da Lei 9.882/1999, que impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º).

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

**ADPF 384 / MG**

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

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

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte pode decidir de imediato um recurso constitucional caso fique demonstrado que a questão é de interesse geral ou que o requerente poderia sofrer grave lesão se recorresse à via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

No que concerne ao controle de constitucionalidade de normas, a posição da Corte tem-se revelado enfática: *“apresenta-se, regularmente, como de interesse geral a verificação sobre se uma norma legal relevante para uma decisão judicial é inconstitucional”*. (Cf. BVerfGE, 91/93 [106])

No Direito espanhol, explicita-se que cabe o recurso de amparo contra ato judicial desde que *“tenham sido esgotados todos os recursos utilizáveis dentro da via recursal* (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, art. 44, I). Não obstante, a jurisprudência e a doutrina têm entendido que, para os fins da exaustão das instâncias ordinárias, *“não é necessária a interposição de todos os recursos possíveis, senão de todos os recursos razoavelmente úteis”*. (Cf. José Almagro, *Justicia constitucional: comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 2. ed., Valencia, 1989, p. 324.)

Nessa linha de entendimento, anotou o Tribunal Constitucional espanhol:

**ADPF 384 / MG**

“(...) ao se manifestar neste caso a vontade do órgão jurisdicional sobre o fundo da questão controvertida, deve-se entender que a finalidade do requisito exigido no art. 44, 1, a, da LOTC foi observado, pois o recurso seria, em qualquer caso, ineficaz para reparar a suposta vulneração do direito constitucional em tela (auto de 11.2.81, n. 19). (Cf. José Almagro, *Justicia constitucional: comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, cit., p. 325. Anote-se que, na espécie, os recorrentes haviam interposto o recurso fora do prazo)”.

Vê-se, assim, que, também no Direito espanhol, tem-se atenuado o significado literal do princípio da subsidiariedade ou do exaurimento das instâncias ordinárias, até porque, em muitos casos, o prosseguimento nas vias ordinárias não teria efeitos úteis para afastar a lesão a direitos fundamentais.

Em verdade, o princípio da subsidiariedade, ou do exaurimento das instâncias, atua também nos sistemas que conferem ao indivíduo afetado o direito de impugnar a decisão judicial, como um pressuposto de admissibilidade de índole objetiva, destinado, fundamentalmente, a impedir a banalização da atividade de jurisdição constitucional (Cf., a propósito, Rudiger Zuck, *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, 2. ed., München, 1988, p. 13 e s.).

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará, pelo menos de forma direta, sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. A exceção mais expressiva reside, talvez, na possibilidade de o Procurador-Geral da República, como previsto expressamente no texto legal, ou qualquer outro ente legitimado, propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação específica. Ainda assim o ajuizamento da ação e sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Desse modo, considerando o caráter acentuadamente objetivo da

**ADPF 384 / MG**

arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade ou, ainda, a ação direta por omissão, não será admissível a arguição de descumprimento.

Assim, é fácil ver também que a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão) está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista especialmente o caráter marcadamente objetivo que se conferiu ao instituto.

Essa leitura compreensiva da cláusula da subsidiariedade constante no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99 parece solver, com superioridade, a controvérsia em torno da aplicação do princípio do exaurimento das instâncias.

No caso, parece estarmos diante de quadro em que se faz necessária resposta rápida e uniforme a todos os processos que discutam a matéria objeto desta ADPF, para que se decida, de forma geral, definitiva e abstrata, a interpretação conferida por esta Corte ao art. 134, § 2º, da Constituição e seus reflexos sobre o repasse de dotações orçamentárias à Defensoria Pública estadual pelo Poder Executivo.

**3) Provável perda de objeto**

De pronto, afaste-se qualquer alegação de perda de objeto pelo exaurimento do exercício orçamentário, tendo em vista que a cautelar foi concedida para *“determinar que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais proceda ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em conformidade com o que determina a Constituição Federal no artigo 168, inclusive quanto às eventuais parcelas já vencidas”*, de sorte que a questão está em aberto e, a depender do resultado deste julgamento, deve ser objeto de eventuais

**ADPF 384 / MG**

compensações nos orçamentos futuros (provisão ou passivo contingente), mormente pelo fato de não haver qualquer impedimento constitucional-legal para tanto.

Pelo contrário. Há clara previsão de que tal passivo contingente deve constar no anexo de riscos fiscais da LDO e deter reserva de contingência na LOA (art. 4º, § 3º, e art. 5º, III, b, da LRF, respectivamente).

Eis o conceito de passivo contingente:

“3.1.1 -Provisão é um passivo de prazo ou valor incertos.

3.1.2 - Passivo Contingente é uma obrigação possível, decorrente de eventos passados, cuja existência será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou ainda uma obrigação presente, resultante de eventos passados, que não atende todos os critérios para reconhecimento de um passivo.

(...)

4.2 - Caso não seja provável que exista uma obrigação presente ou não seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação, estamos diante de um passivo contingente e não de uma provisão.

(...)

## 5 - RECONHECIMENTO DE PASSIVOS CONTINGENTES

5.1 - Sempre que a existência de uma obrigação presente precise ser confirmada pela ocorrência de eventos futuros incertos e não totalmente sob controle da entidade, deve ser evidenciada a existência de um passivo contingente.

5.2 - Deve também ser evidenciado um passivo contingente quando, embora a existência da obrigação presente seja certa, não seja possível fazer uma estimativa confiável do seu valor ou não seja provável que ocorra uma saída de recursos para liquidar a obrigação.

5.3 - Nenhum lançamento deve ser realizado em contas patrimoniais, apenas deve haver evidenciação da existência desses passivos contingentes em notas explicativas e registro

**ADPF 384 / MG**

em contas de controle”. (BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. Manual SIAFI. 1ª edição, 1996. Disponível em: <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/02033>. Acesso em: 19.11.2018)

Existindo provimento jurisdicional de caráter liminar que assegure *“o repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual”*, em caráter liminar, estamos tratando de passivo contingente ou provisão contingente, conforme avaliação que o gestor confira, a qual poderia ou não se confirmar a depender do resultado desta demanda, devendo haver o seguinte tratamento:

**“9 - PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS PARA PROVISÕES E PASSIVOS CONTINGENTES DECORRENTES DE DEMANDAS JUDICIAIS**

9.1 - A LRF em seu artigo 4º, § 3º, exige que a lei de diretrizes orçamentárias contenha Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas. Entre esses riscos fiscais estão incluídas as demandas judiciais nas quais a União figura como parte ré.

9.2 - Em casos como o de um processo judicial, pode-se discutir tanto se certos eventos ocorreram quanto se esses eventos resultaram em uma obrigação presente. A entidade deve determinar, com base em toda a evidência disponível, a probabilidade de que a obrigação exista na data das demonstrações contábeis.

9.3 - Com base nessa avaliação, a entidade registra uma provisão sempre que considerar que o risco de perda da ação é provável e deve reconhecer a existência de um passivo contingente nos casos em que o risco de perda é apenas possível, mas não provável.

9.4 - Os critérios para determinação do risco foram definidos pela AGU, por meio da Portaria nº 40, de 10 de fevereiro de 2015, na qual foram listados vários casos em que considera que o risco de a União perder a ação é provável,

**ADPF 384 / MG**

possível ou remoto.

9.5 - Em resumo, a referida portaria define que a avaliação do risco de perda nas ações judiciais em que a União figura como ré pode resultar em quatro cenários diferentes, que devem ser tratados conforme segue:

9.6 - Risco certo: não deve ser registrada nenhuma provisão ou passivo contingente, tendo em vista que esses valores já estão previstos no orçamento para pagamento por meio de precatórios.

9.7 - Risco provável: a entidade deve registrar uma provisão.

9.8 - Risco possível: a entidade deve reconhecer a existência de um passivo contingente, registrar em contas de controle e evidenciar em notas explicativas

9.9- Risco remoto: nenhuma provisão ou passivo contingente será reconhecida.

9.10 - Os lançamentos devem ser realizados conforme descrito nos itens 4 e 5 desta norma, conforme o caso". (Idem, Ibidem)

A matéria de fundo é de crucial importância institucional (conflitos perenes entre os Poderes Judiciário e Executivo no repasse dos duodécimos, bem ainda envolvendo os Órgãos com autonomia financeira assegurada na Constituição), que necessita de definição quanto aos critérios a serem seguidos em caso de diminuição de arrecadação, circunstância agravada em contexto de grave crise fiscal pela qual passamos, entendendo que é caso de avançarmos no mérito.

**4) Mérito**

No que se refere ao mérito da questão posta nos autos, ressalte-se que se encontram em debate duas questões relevantes e correlatas: i) o reconhecimento da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública estadual; e ii) a obrigatoriedade de o Governador de Estado repassar a integralidade dos recursos correspondentes às dotações

**ADPF 384 / MG**

orçamentárias da Defensoria Pública, compreendidos os créditos suplementares e especiais, referentes ao duodécimo, até o dia 20 de cada mês.

Passo, então, a apreciar os pontos destacados.

**4.1) *Autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública***

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.296-MC-Ref, Rel. Min. Rosa Weber, Dje 11.11.2016, reconheceu a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública.

Naquela oportunidade, destaquei minhas preocupações no sentido de que o reconhecimento da autonomia financeira e administrativa de determinados órgãos implica a possibilidade de propor iniciativa de projetos de lei, o que traz todos os problemas que disso advêm.

Ressaltei ser possível extrair da experiência própria da realidade a forma distorcida com que o instituto vem sendo praticado, servindo à criação de gratificações e benefícios informais a partir desse modelo. Mencionei a multiplicação de projetos de lei destinados a alteração da estrutura de cargos e vencimentos, os quais, quando vetados, levam a uma grande crise institucional – como assistimos recentemente em relação ao Poder Judiciário.

Para ilustrar meu posicionamento, tive o cuidado de demonstrar o que é possível se fazer, quando reconhecida a autonomia financeira e administrativa a determinados órgãos pelo Poder Judiciário: no âmbito da jovem emenda constitucional (EC 74/13), aprovou-se a Resolução 100/2014 do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, que instituiu o auxílio-moradia para defensores. O que se extrai desse ato é isto: mais medidas *interna corporis* envolvendo vencimentos, indenizações, gratificações etc., todas sem fundamento legal explícito.

Sublinhei, ainda, que essa situação se agrava na quadra atual, em que os Estados passam por um sério *déficit* de arrecadação, vendo-se pressionados por esse novo modelo que cria uma espécie de “poliarquia” – em um sentido exagerado – na estrutura de governo, oferecendo, assim,



**ADPF 384 / MG**

um sério risco ao desenvolvimento do Estado.

Para ilustrar esse entendimento, relembrei a delimitação conceitual oferecida pelo Supremo Tribunal Federal ao princípio da separação de poderes no julgamento da Representação Interventiva 94, de relatoria do Ministro Castro Nunes, julgado em 17.7.1946, DJ 11.7.1949. Na ocasião, concluiu esta Corte que o modelo de divisão de poderes era uma questão de princípio sensível, aplicado à interpretação das cláusulas pétreas. Sobre o tema, o ilustre Ministro Castro Nunes manifestou-se da seguinte forma:

“Os casos de intervenção prefigurados nessa enumeração se enunciam por declarações de princípios, comportando o que possa comportar cada um desses princípios como dados doutrinários, que são conhecidos na exposição do direito público. E por isso mesmo ficou reservado o seu exame, do ponto de vista do conteúdo e da extensão e da sua correção com outras disposições constitucionais, ao controle judicial a cargo do Supremo Tribunal Federal. Quero dizer com estas palavras que a enumeração é limitativa, é restritiva, e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal. Mas cada um desses princípios é dado doutrinário que tem a ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão. Daí decorre que a interpretação é restritiva apenas no sentido de limitada aos princípios enumerados; não o exame de cada um, que não está nem poderá estar limitado, comportando necessariamente a exploração do conteúdo e fixação das características pelas quais se defina cada qual deles, nisso consistindo a delimitação do que possa ser consentido ou proibido aos Estados”.

Entendo, como então explicitado, que a mesma fórmula vale para discussões como esta, em que se pretende redesenhar os modelos previstos na Constituição, reconfigurando a ideia de divisão de poderes. O texto constitucional, quando estabeleceu exceções, assim o fez de forma restritiva e já avançada, se comparado aos modelos de outros países, em que a autonomia administrativa e financeira não é assegurada sequer ao

**ADPF 384 / MG****Poder Judiciário.**

Em suma, ressaltei que a ampliação desse modelo pode terminar por criar um quadro preocupante, se entendermos que a relevância da instituição serve de justificativa para a decretação de sua autonomia, cabendo estender essa compreensão para abarcar órgãos ligados à saúde e à segurança pública, por exemplo.

Então, do ponto de vista da aplicação, destaquei que esse modelo é muito perigoso, pois, se multiplicarmos esses entes, vamos terminar por ampliar as distorções que já ocorrem, inclusive, no Poder Judiciário.

Embora tenha ficado vencido naquele julgamento, o Plenário desta Corte acolheu as preocupações que expus, explicitando tratar-se aquele julgamento de interpretação restritiva, não extensível a outros órgãos de reconhecida relevância social. Para ilustrar, cito as palavras da Relatora, Ministra Rosa Weber, durante os debates que se desenvolveram naquele julgamento:

“Eu compartilho das mesmas preocupações do Ministro Gilmar Mendes. Só que a tese defendida nessa ADI é a de inconstitucionalidade formal à compreensão de que o art. 60 da Constituição deve ser lido de forma conjunta com o art. 61, ou seja, de que o poder de emenda à Constituição no plano federal está vinculado à reserva de iniciativa do Presidente da República. A adoção dessa tese implicaria, por exemplo, concluir pela inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45, porque também é fruto de uma emenda parlamentar. Então, entendi que não há, de forma alguma, sujeição do poder constituinte derivado à cláusula de reserva de iniciativa da Presidência da República. O Ministro Gilmar está revelando uma grande preocupação com o segundo fundamento. É que também decorreria daí uma ofensa ao princípio da separação de Poderes, na medida em que haveria um redesenho. E aí eu compartilho - repito - da preocupação do Ministro Gilmar, porque, de repente, todos os segmentos vão querer autonomia.

Quando examinei, procurei pelo menos destacar que, na minha compreensão – e vai ao encontro do que agora disse o

**ADPF 384 / MG**

Ministro Fachin –, a Defensoria Pública tem uma situação peculiar. Ela está ali posta sem vinculação à atividade essencial de um dos três Poderes, mas em situação de paralelismo com o Ministério Público, enquanto também instituição de defesa da sociedade na linha do acesso à jurisdição. Por isso é que fiz expressamente no voto a ressalva de que a afirmação da inexistência neste caso do *fumus boni iuris* para efeito de deferimento liminar não significa que, examinando um outro caso, de uma outra classe ou categoria, não possa concluir de forma diferente.

Seriam esses os aspectos a destacar, porque, de fato, a preocupação do Ministro Gilmar é legítima. Com todo respeito, não vejo nem a fumaça do bom direito, no caso da Defensoria, nem o *periculum in mora* necessários ao deferimento da liminar. Trata-se de juízo de delibação, em qualquer hipótese, de exame de cautelar”.

Assim, diante do posicionamento desta Corte, que reconhece a autonomia administrativa, funcional e financeira da Defensoria Pública da União e dos Estados, passo à análise da segunda questão posta na demanda, relacionada à obrigatoriedade de o Governador de Estado repassar a integralidade dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias desse órgão, em forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês.

**4.2) Repasse dos duodécimos frente à frustração de receitas**

Dispõe o art. 168 da Constituição Federal:

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

**ADPF 384 / MG**

É bem verdade que a jurisprudência desta Suprema Corte assentou-se no sentido de que oscilações esparsas de caráter orçamentário não podem prejudicar o repasse dos duodécimos aos órgãos mencionados no art. 168 da Constituição. Cito, a propósito, os seguintes precedentes:

“Agravamento regimental no agravamento de instrumento. Mandado de segurança. Cabimento. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Impossibilidade. Precedentes. 1. O atraso no repasse dos duodécimos referentes às dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário pode ensejar a impetração de mandado de segurança. 2. Inadmissível em recurso extraordinário a análise de legislação infraconstitucional e dos fatos e das provas dos autos. 3. Agravamento regimental não provido”. (AI 322.399-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 26.4.2012)

“Mandado de segurança. 2. Ato omissivo de governador de Estado. 3. Atraso no repasse dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Judiciário. 4. Art. 168 da Constituição Federal. 5. Independência do Poder Judiciário. 6. Precedentes. 7. Deferimento da ordem”. (MS 23.267, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJ 16.5.2003)

“(…) A norma inscrita no art. 168 da Constituição revestese de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento - ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados -, a própria independência político-jurídica daquelas Instituições. Essa prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente, aos órgãos estatais para os quais foi deferida. (...)”. (MS 21.291, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 20.10.1995)

**ADPF 384 / MG**

No entanto, quando se trata de verdadeira frustração de receita por parte do ente arrecadador, a Lei de Responsabilidade Fiscal fornece a seguinte solução para o contingenciamento de receitas por parte dos órgãos previstos no art. 168 da Constituição:

“Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 3º. No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Dos precedentes acima mencionados, extrai-se que, em período de normalidade financeira, resta clara a obrigatoriedade do repasse orçamentário, de modo que eventuais contingenciamentos somente se legitimariam por ato próprio de cada Poder.

Por outro lado, não se pode perder de vista que a obrigatoriedade do repasse, sem contingenciamento de qualquer natureza, somente é possível em condições de equilíbrio entre a previsão e a arrecadação de receita.

Caso contrário, em situações de grave colapso de receitas públicas, e tendo em conta o engessamento estabelecido no texto constitucional, o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, caso não promovessem, por ato próprio, a limitação de empenho e movimentação financeira, estariam a salvo de qualquer limitação orçamentária, o que não me parece ser a melhor exegese constitucional.

**ADPF 384 / MG**

Assim o é, sobretudo porque o contingenciamento em razão da frustração de receita recairia unicamente sobre o Poder Executivo, abalando o modelo de equilíbrio entre os Poderes, previsto na Constituição.

No caso em análise, por exemplo, revelam os autos grave desajuste orçamentário decorrente de frustração de receitas no Estado de Minas Gerais, em 2016.

A Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de repasse dos recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública até o dia 20 de cada mês, na forma de duodécimos, ou seja, 1/12 da dotação anual prevista, na forma estabelecida em lei complementar, tal como citado no art. 168 da CF.

Trata-se de mecanismo, entre muitos, voltado a assegurar a independência financeira dos órgãos e Poderes aos quais a Constituição conferiu autonomia funcional, evitando que fiquem à mercê do Poder Executivo, responsável pela arrecadação dos recursos financeiros.

Ao tratar da autonomia financeira do Poder Judiciário, sustenta o Professor José Maurício Conti:

“A autonomia financeira existe quando o ente dispõe de recursos financeiros para as suas necessidades, sem depender de terceiros.

A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer que, sem ela, não há autonomia alguma. Sem recursos para se manter, as entidades estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem e passarão a depender de terceiros para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua.

(...)

No Brasil, a autonomia financeira do Poder Judiciário exige compatibilidade entre as receitas que lhe são destinadas e as necessárias para cumprir adequadamente as atribuições que a Constituição lhe destina. Pressupõe, ainda, a capacidade para

**ADPF 384 / MG**

elaborar sua proposta orçamentária nos termos do art. 99 da CF, bem como a observância dos valores que lhe foram destinados no orçamento, sem possibilidade de redução durante sua execução. Os recursos que cabem ao Poder Judiciário devem ser entregues tempestivamente, na forma do art. 168 da CF, devendo ter liberdade para administrá-los, observadas as disposições constitucionais". (CONTI, José Maurício. *A Autonomia Financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP, 2006. p. 142-145, grifo nosso)

Embora o ilustre professor se refira à dotação orçamentária do Poder Judiciário, suas lições também são aplicadas à Defensoria Pública, tendo em vista o disposto no § 2º do art. 134 do texto constitucional, que assegura às Defensorias Públicas a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na LDO.

Nesse contexto, não basta que o Poder ou órgão autônomo disponha de créditos orçamentários, deve também dispor dos recursos financeiros para fazer face às obrigações contraídas. Ou seja, a execução orçamentária deve ocorrer de forma paralela à execução financeira.

A autonomia financeira, entretanto, não tem caráter absoluto. A gestão dos recursos pelo órgão ou Poder dotado de autonomia está sujeita às normas e princípios de direito financeiro, inclusive, aqueles atinentes à responsabilidade na gestão fiscal, a saber: planejamento, transparência e prevenção de riscos e desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), além de se sujeitarem à fiscalização financeira nos termos do art. 70 do texto constitucional.

Cumpramos observar que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) criou diversos mecanismos para prevenir e corrigir os riscos que afetem o equilíbrio fiscal, cabíveis aos próprios órgãos e poderes autônomos.

Cito, em primeiro lugar, a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF, que busca compatibilizar a execução orçamentária à financeira, quando prevê que o contingenciamento deve ser realizado quando se

**ADPF 384 / MG**

verificar que, ao final de um bimestre, a realização de receita possa comprometer o cumprimento das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Desta forma, havendo frustração na arrecadação de receita pública, caberá aos órgãos e poderes autônomos promover, por ato próprio, a limitação de empenho e movimentação financeira. **Deixar de fazê-lo constitui, inclusive, infração administrativa, sujeitando o dirigente do órgão ou poder à penalidade de multa, nos termos do art. 5º, III, da Lei 10.028/2000, a ser apreciada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.**

Não deve – como já dito – a restrição financeiro-orçamentária recair apenas sobre o Poder Executivo. Logo, frustrada a receita, esta deverá refletir também no repasse financeiro previsto no art. 168 do texto constitucional.

Outro instrumento previsto na LRF consiste no controle das despesas de pessoal. Foram estabelecidos limites específicos destas despesas por órgão autônomo em função da chamada Receita Corrente Líquida (art. 19 e 20), bem como a forma de verificação do cumprimento desses limites, além das providências e consequências em caso de descumprimento, enquanto este perdurar (art. 22 e 23). Tudo isso, ressaltado, a cargo de cada órgão autônomo e não do Poder Executivo.

No caso das despesas de pessoal, entretanto, a LRF foi explícita ao limitar o repasse dos duodécimos aos limites previstos naquela lei. É o que dispõe o art. 20, §5º, a saber:

*“Art. 20. omissis.*

*§ 5º. Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias”.*

Isso posto, entendo que o repasse financeiro dos duodécimos



**ADPF 384 / MG**

previsto no art. 168 da Constituição Federal deve ser aplicado considerando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme prevê a própria parte final do referido dispositivo, com redação dada pela EC 45/2004.

Com efeito, no julgamento do MS 34.483-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje 8.8.2017, foi concedida tutela de urgência pela 2ª Turma desta Corte para determinar o repasse dos recursos em duodécimos ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, sendo facultado ao Poder Executivo proceder ao desconto de 19,6%, ressalvada a possibilidade de compensação futura, caso não demonstrado decesso na arrecadação. Eis o excerto da ementa do julgado:

“Direito Constitucional e Processual Civil. Mandado de Segurança. Repasse de duodécimos (CF/88, art. 168). Ato omissivo do Governador do Estado do Rio de Janeiro. Garantia da autonomia financeira e administrativa e da independência institucional do Poder Judiciário. Prerrogativa de Poder. Legitimidade ativa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Regularidade da representação processual por advogado externo aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Competência originária do STF (CF/88, art. 102, I, *n*). Exercício do poder geral de cautela. 1. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, embora destituído de personalidade jurídica própria, detém legitimidade autônoma para ajuizar mandado de segurança em defesa de sua autonomia institucional, estando regularmente representado por advogado externo aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro em razão da natureza do direito vindicado (precedentes). 2. Exercício do poder geral de cautela para paralisar a execução de qualquer medida restritiva nas contas do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro e de suas autarquias determinada por autoridade judiciária distinta do STF. Direito Constitucional e Financeiro. Repasse de duodécimos até o dia 20 de cada mês como fundamento essencial para a permanência do Estado

**ADPF 384 / MG**

Democrático de Direito. Postulado da Separação dos Poderes. Lei orçamentária. Frustração de receitas. Dever legal de autolimitação dos Poderes (LC nº 101/2000, art. 9º, caput). Impossibilidade de o Poder Executivo atuar como julgador e executor de sua própria decisão (Precedente: ADI nº 2.238/DF-MC). Possibilidade de, no caso concreto, proceder-se ao contingenciamento do recurso financeiro a ser repassado a título de duodécimos, resguardando-se a possibilidade de compensação futura no caso de a frustração orçamentária alegada não se concretizar. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Tutela de urgência parcialmente deferida. 1. O direito prescrito no art. 168 da CF/88 instrumentaliza o postulado da Separação de Poderes e, dessa perspectiva, institui um dos fundamentos essenciais para a permanência do Estado Democrático de Direito, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbítrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Poder Executivo respectivo. 2. É dever de cada um dos Poderes, por ato próprio, proceder aos ajustes necessários, com limitação de empenho (despesa), ante a frustração de receitas que inviabilize o cumprimento de suas obrigações (LC nº 101/2000, art. 9º), operando-se esses ajustes em um ambiente de diálogo institucional, em que o Poder Executivo sinaliza o montante da frustração de receita - calculada a partir do que fora projetado no momento da edição da lei orçamentária e a receita efetivamente arrecadada no curso do exercício financeiro de referência - e os demais Poderes e órgãos autônomos da República, no exercício de sua autonomia administrativa, promovem os cortes necessários em suas despesas para adequarem as metas fiscais de sua responsabilidade aos limites constitucionais e legais autorizados, conforme sua conveniência e oportunidade. 3. O impasse no ambiente dialógico institucional reclama a atuação de um terceiro - estranho ao órgão autônomo interessado no repasse orçamentário e ao Poder com a função de arrecadar a receita e realizar o orçamento - na solução da controvérsia, admitindo-se que o

**ADPF 384 / MG**

contingenciamento uniforme seja autorizado por decisão judicial, resguardando-se a possibilidade de compensação futura no caso de a frustração orçamentária alegada não se concretizar. 4. A exigência de repasse integral dos recursos financeiros projetados na lei orçamentária para Poderes e órgãos autônomos não é o meio adequado para se proceder ao sancionamento de eventual ilegalidade perpetrada pelo Poder Executivo respectivo nos atos de governo e de gestão de sua responsabilidade, os quais podem e devem ser submetidos à avaliação nas esferas adequadas e perante os órgãos competentes para seu conhecimento e eventual sancionamento dos responsáveis. **5. Tutela de urgência parcialmente deferida para assegurar ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, sendo facultado ao Poder Executivo do referido Estado-membro proceder ao desconto uniforme de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ficando ressalvada a possibilidade de compensação futura caso não se demonstre o decurso na arrecadação no ‘relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida’ (Lei estadual nº 7.483/2016, art. 7º, II), ao qual deve ser conferida a mais ampla transparência e publicidade”.** (MS-MC 34.483, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 8.8.2017, grifo nosso)

Vê-se, pois, que interpretando o art. 168 da CF, na hipótese de ocorrer frustração de receita, assentaram-se três premissas sucessivas: a) impossibilidade de o Poder Executivo atuar como julgador e executor de sua própria decisão de forma inicial; b) obrigação de cada Poder, por ato próprio, de proceder aos ajustes necessários (art. 9º da LRF), os quais devem ocorrer em um ambiente de diálogo institucional; c) admissibilidade de autorização do contingenciamento uniforme, caso não solucionado o impasse, autorizado legalmente, resguardando-se a

**ADPF 384 / MG**

possibilidade de compensação futura na hipótese de a frustração orçamentária alegada não se concretizar. A decisão restou assim sintetizada:

“A Turma, por votação unânime, deferiu parcialmente a medida liminar, assegurando-se ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, sendo facultado ao Poder Executivo do referido Estado-membro proceder ao desconto uniforme de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ficando ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso: i) não se demonstre o decesso na arrecadação no ‘relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida’ - o qual o Poder Executivo se comprometeu a encaminhar à ALERJ no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação da Lei estadual nº 7.483/2016 -; ou ii) não se confirme o decesso no percentual projetado de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) em dezembro/2016, também mediante ‘relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida’, ao qual, em todos os casos, deve ser conferida a mais ampla transparência e publicidade, nos termos do voto do Relator”.

Desse modo, deve haver o repasse dos duodécimos aos órgãos e poderes dotados de autonomia financeira, nos termos do art. 168 da Constituição Federal, desde que atendidas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente as relativas à limitação de empenho (art. 9º) e aos limites com a despesa de pessoal (arts. 19 a 23), observada a efetiva correlação entre a estimativa e a realidade de arrecadação.

Gostaria de acrescentar mais um ponto à solução dada àquele caso, para assentar que, **nas situações em que a Lei de Diretrizes**

**ADPF 384 / MG**

Orçamentárias preveja critério a ser utilizado para fins de contingenciamento em caso de frustração de receita, o corte na destinação de receitas deve ser realizado pelo Poder Executivo de forma objetiva (prevista na lei de diretrizes orçamentárias), sempre na hipótese de haver impasse institucional e depois da omissão do poder ou órgão com autonomia constitucional. Explico.

Inicialmente, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, deve caber o corte, *“segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”*, pelo próprio órgão (art. 9º, *caput*), situação em que, havendo omissão ou impasse institucional, repassar-se-ia ao Poder Executivo realizar tal desconto, mantendo a autonomia constitucional de cada órgão para definir os limites de cortes internos.

Tal medida está placitada no art. 9º da LRF, o qual dispõe que, em caso de não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal previsto no anexo de meta fiscal, *“os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”*.

O ponto central da discussão que se iniciou nas sessões plenárias anteriores, é, em caso de omissão ou impasse, a quem competiria definir o percentual de redução. Foi nesse contexto que foi suspenso, no julgamento da ADI 2.238, a eficácia do § 3º do art. 9º da LRF.

Cabe registrar, no entanto, que esta Corte, recentemente, na ADI 2.238, Pleno, j. 24.6.2020 (acórdão pendente de publicação), entendeu inconstitucional o art. 9º, §3º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Com as devidas vênias, tal solução criou aporia e aumentou os litígios institucionais, mormente quando não realizada a limitação interna em relação a cada órgão.

A rigor, a situação vivenciada hodiernamente leva à perene quebra de braço entre o Poder Executivo e os demais Poderes ou órgãos autônomos, potencializada quando houver dissensos entre seus titulares ou membros.

**ADPF 384 / MG**

Faço o registro das palavras do Min. Ilmar Galvão quanto ao § 3º do art. 9º, naquele julgamento:

“O mal entendido é patente. O que se tem não é interferência do Poder Executivo nos outros Poderes, mas providência destinada a prevenir os efeitos de inobservância de limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, pelos meios suscetíveis de serem utilizados pelo primeiro, ou seja, a limitação dos valores financeiros”.

Ou seja, havendo impasse ou omissão do órgão constitucionalmente autônomo, os critérios a serem utilizados pelo Poder Executivo para o contingenciamento dos repasses orçamentários devem estar objetivamente fixados na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), a qual, por obviedade, é aprovada pelo Poder Legislativo, em nítida aplicação do sistema de *check and balances*, de inspiração norte-americana, no qual um Poder é controlado pelo outro.

Dito de outro modo, o risco de interferência de um poder sobre outro é bastante atenuado, consideradas as balizas fixadas pelo Poder Legislativo a serem aplicadas indistintamente aos demais poderes ou órgãos com autonomia constitucional.

Destaque-se que, se houver algum abuso ou distorção, passa-se ao âmbito judicial para se analisar eventual ilegalidade. Isso é o constitucionalmente possível.

Conforme leciona Zagrebelsky, ao desenvolver a ideia do pensamento da possibilidade, é preciso evitar os extremos, evitar o dogma e a *sképsis*, o ceticismo. O autor destaca que o pensamento da possibilidade é próprio daqueles que rejeitam tanto a arrogância da verdade possuída quanto a renúncia da realidade aceita (A crucificação e a Democracia, p. 34).

O autor também destaca que a lei já foi utilizada para dar ao fascismo e ao nazismo *status* de estados de direito e aduz:

“(...) assim se chegou ao cúmulo: a legalidade

**ADPF 384 / MG**

transformada em modo de ser não só de homens de poder-pelo-poder, mas de autênticos salteadores, de acordo com a denúncia de Bertold Brecht e até com o reconhecimento de alguém que conhecia esta realidade por experiência direta, Carl Schmitt. Mas conclui: isto, no entanto, não nos instiga de modo algum a uma demolição crítica da lei enquanto tal e, como reação, a uma exaltação acrítica do direito. Não é lícita uma apologia incondicionada do direito contra a lei. Do mesmo modo que não é lícito o contrário”. (A Lei, o Direito e a Constituição)

Ainda na linha do pensamento da possibilidade, já destaquei, em outro voto de minha lavra (Ação Cautelar 4.070-Ref, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, Dje 21.10.2016), que, em determinadas situações, é possível identificar uma maior ou menor incompletude das normas constitucionais, sendo papel da Corte Constitucional identificar possíveis lacunas e colmatá-las dentro de um plano de razoabilidade.

O professor Peter Häberle é enfático quanto à importância de que o intérprete desenvolva as orientações básicas fixadas pelo texto constitucional. É nesse contexto que o professor desenvolve o pensamento possibilista (*Möglichkeitsdenken*), em sentido de conformação e desenvolvimento da cultura jurídica constitucional.

Não é uma ideia distante daquela desenvolvida por Karl Larenz, em sua aclamada Metodologia da Ciência do Direito, na qual aborda os chamados métodos de desenvolvimento judicial do direito. O autor sublinha:

“Se bem que a interpretação da lei constitua a tarefa imediata de uma Jurisprudência dirigida à prática jurídica, a Jurisprudência contudo nunca se esgotou nisso. Sempre se reconheceu que mesmo uma lei muito cuidadosamente pensada não pode conter uma solução para cada caso necessitado de regulação que seja atribuível ao âmbito de regulação da lei; por outras palavras: que toda a lei contém inevitavelmente «lacunas». Igualmente se reconheceu desde há muito a competência dos tribunais para colmatar as lacunas da lei. É,

**ADPF 384 / MG**

portanto, um desiderato importante da Jurisprudência pôr à disposição do juiz métodos com ajuda dos quais ele possa cumprir esta tarefa de modo materialmente adequado e conclusivo. Mas, por vezes, não se trata só no desenvolvimento judicial do Direito de colmatar lacunas da lei, mas da adoção e conformação ulterior de novas ideias jurídicas que, em todo o caso, se tinham insinuado na própria lei, e cuja realização pela jurisprudência dos tribunais vai para além do plano originário da lei e o modifica em maior ou menor grau”. (Metodologia da Ciência do Direito, p. 519).

Nesse sentido, o que não é possível, redobrando as vênias, é compreender que tamanhos conflitos institucionais serão resolvidos magicamente sem a definição de regras objetivas e do responsável por atuar em caso de omissão ou insubmissão dos poderes ou órgãos independentes.

A situação atual acaba premiando a resistência infundada e desmedida de quem não tem a mínima compreensão das finanças públicas, além de sobrecarregar o Poder Judiciário, que sempre acaba sendo acionado para resolver a querela.

A título *de lege ferenda* nacional deveria haver a criação de conselho tripartite entre os Poderes Executivo, Legislativo e o Poder ou órgão financeiramente autônomo, com o objetivo de solucionar o impasse, mediante demonstração documental de frustração de receitas, oportunidade na qual as partes envolvidas realizariam tratativas para chegar a bom termo.

Todavia, considerando o atual arcabouço normativo, nosso papel deve ser o de observar a regularidade das regras postas na legislação (no caso, previsão objetiva na LDO e sua aplicação), em vez de intervir e fixar parâmetros em todas as situações de aparentes conflitos entre os Poderes, sendo acionados apenas em caso de dúvidas quanto à aplicação daquelas.

Frise-se que tal sistemática funciona a contento no âmbito federal, devendo a cooperação entre os órgãos, na esfera estadual, assemelhar-se ao plano nacional, tal como o pensamento do possível.



**ADPF 384 / MG**

Relembro o posicionamento do Min. Teori ao defender que seria o Poder Executivo o responsável por realizar “esses cortes, esse contingenciamento, [eis que] *ele está intimamente ligado com desempenho do orçamento*”, além de que tais limitações “*têm que ser iguais para todos os Poderes, inclusive para o Ministério Público*”, na forma prevista na LDO.

No caso dos autos, o Estado de Minas Gerais deixou de repassar a dotação orçamentária à Defensoria Pública do Estado até o dia 20 de janeiro de 2016, sob a alegação de que “*as liberações ocorrerão imediatamente quando o erário permitir, sendo que o prazo máximo previsto de repasse integral é o 5º dia útil do mês.*” (eDOC 20, p. 12). Assim, embora não efetivado até 20 de janeiro de 2016, o repasse estava previsto para ser efetivado até o 5º dia do mês seguinte.

Destaco, por oportuno, que a Constituição do Estado de Minas Gerais prevê a constituição de uma comissão permanente voltada ao cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos seguintes termos:

“Art. 155. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais.

§ 1º. O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de iniciativa do Governador do Estado, resultará das propostas parciais de cada Poder, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, compatibilizadas em regime de colaboração.

§ 2º. Para proceder à compatibilização prevista no parágrafo anterior e à **efetiva verificação dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, será constituída comissão permanente**, composta de seis membros, indicados:

I – um, pela Mesa da Assembleia;

II – um, pelo Governador do Estado;

**ADPF 384 / MG**

III – um, pelo Presidente do Tribunal de Justiça;

IV – um, pelo Procurador-Geral de Justiça;

V – um, pelo Presidente do Tribunal de Contas;

VI – um, pelo Defensor Público-Geral do Estado.

§ 3º. A Comissão a que se refere o parágrafo anterior, com amplo acesso a todos os documentos pertinentes à sua função, emitirá laudo conclusivo sobre a capacidade real do Estado de arcar com os custos das propostas parciais e indicará, se for o caso, os ajustes necessários ao equilíbrio da despesa com a receita.

(...)

Art. 162. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, aí compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues em duodécimos, até o dia vinte de cada mês”.

Por sua vez, a Lei Estadual 21.736/2015 (LDO vigente para o ano de 2016), em seu art. 43, dispunha:

“Art. 43. Em conformidade com o disposto no art. 9º da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, caso seja necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e apresentará, até o vigésimo terceiro dia do mês subsequente ao final do bimestre, à comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado o montante que caberá a cada um dos Poderes, ao Ministério Público, à Defensoria e ao TCEMG.

§ 1º. O valor da limitação que caberá a cada órgão será definido pela comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado, proporcionalmente à participação de cada um na base contingenciável total.

**ADPF 384 / MG**

§ 2º. A base contingenciável corresponde ao total das dotações estabelecidas na lei orçamentária de 2016, excluídas:

I – as vinculações constitucionais;

II – as obrigações legais;

III – as despesas com o pagamento de precatórios e sentenças judiciais;

IV – as despesas com pessoal e encargos sociais;

V – as despesas com juros e encargos da dívida;

VI – as despesas com amortização da dívida;

VII – as despesas com auxílio doença, auxílio-funeral, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e auxílio-fardamento financiados com recursos ordinários;

VIII – as despesas com o Pasep.

§ 3º. Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o TCEMG publicarão, no prazo de sete dias contados do recebimento das informações, ato próprio estabelecendo os montantes disponíveis para empenho e movimentação financeira”.

Cotejando o ato impugnado do Governador com as balizas fixas pela Constituição do Estado e pela LDO de 2016, percebe-se o descumprimento das normas previstas para a solução do impasse apresentado, uma vez que, frustradas as receitas, não há informação nos autos de que o Governador tenha submetido à comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado a proposta de atraso ou de contingenciamento montante que caberia a cada um dos Poderes, ao Ministério Público, à Defensoria e ao TCEMG, proporcionalmente à participação na base contingenciável total, definida na legislação estadual em questão.

Decidiu o Chefe do Poder Executivo mineiro, à época, por ato próprio, reter o repasse dos recursos orçamentários atribuídos à Defensoria Pública até o 5º dia do mês seguinte, sem observância das normas pertinentes.

Diferentemente do que ocorre com o Estado de Minas Gerais, que previu a formação de comissão especialmente destinada a esse fim,

**ADPF 384 / MG**

muitos Estados estabelecem, em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, que o percentual de desconto nas dotações orçamentárias será calculado de forma proporcional à participação de cada um dos Poderes ou órgãos autônomos nas dotações fixadas para outras despesas correntes e despesas de capital na Lei Orçamentária Anual, como ocorria, por exemplo no Estado do Rio Grande do Norte no ano de 2013 (vide MS 31.671, com pedido de vista sob minha incumbência e também pautado nesta sessão).

Nesse ponto, é importante registrar, quanto à solução dada por esta Corte no julgamento do MS-MC 34.483, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 8.8.2017, que, **diante da inexistência de lei complementar federal prevista no art. 165, § 9º, da CF, não há uniformidade de critério adotado sobre as receitas a serem consideradas para efeito de análise de eventual frustração de receita e cálculo proporcional e uniforme com base no que efetivamente arrecadado.**

Na prática, no caso da União, considera-se, para tal efeito, apenas a receita primária total líquida, excluídas as transferências constitucionais e legais. Ao revés, os Estados utilizam critérios diversos, não existindo qualquer uniformidade.

Penso que a solução deveria vir do Conselho de Gestão Fiscal, o qual é composto por todas as esferas de Poder, nos termos do art. 67 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que assim dispõe:

“Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II – disseminação das práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na

**ADPF 384 / MG**

arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos”.

Entretanto, diante da omissão legislativa nacional, aliada à ausência de regramento pelo Conselho Fiscal previsto no art. 67 da LRF, entendo que o critério mais equânime a ser analisado, quanto à frustração de receitas, deve ser o das receitas primárias líquidas (correspondente à receita total com desconto da receita financeira – alienação de ativos, operações de crédito e juros ativos – e das transferências constitucionais e legais obrigatórias).

No caso dos autos, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais (<[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/lrf/14-2016/bimestre6/anexo1.pdf](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/14-2016/bimestre6/anexo1.pdf)>, acesso em 3.8.2020), no documento intitulado “Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Balanço Orçamentário – Orçamento Fiscal”, consta que a frustração de receita total foi da ordem de R\$ 710 milhões.

Registro que a diminuição do *déficit* orçamentário inicialmente previsto decorreu de iniciativas do Governo do Estado de Minas Gerais para aumentar a arrecadação e conter as despesas, destacando-se como principal a renegociação da dívida com a União, bem como a venda da folha de pagamento dos servidores públicos do Estado ao Banco do Brasil.

Apesar disso, tais impactos, embora positivos para o Estado, não devem ser contabilizados para os fins de análise de frustração de receita, tendo em vista que as receitas deles auferidas não integram o conceito de receitas primárias líquidas (como já dito, receita total com desconto da

**ADPF 384 / MG**

receita financeira – alienação de ativos, operações de crédito e juros ativos – e das transferências constitucionais e legais obrigatórias).

Consequentemente, houve queda da arrecadação nos termos propostos, razão pela qual deve o Estado observância às regras fixadas no art. 43 da Lei Estadual 21.736/2015 (LDO Estadual de 2016) para solucionar o impasse correspondente ao impacto no repasse das dotações orçamentárias para os demais Poderes e órgãos autônomos.

Proponho que a solução ora apresentada seja aplicada aos Estados, cuja Lei de Diretrizes Orçamentárias preveja critério a ser adotado nessas circunstâncias, o que diferencia o presente caso daquele julgado pela Segunda Turma sob o relatoria do Ministro Dias Toffoli.

Portanto, entendo ser o caso de reconhecer que devem ocorrer os repasses dos duodécimos da Defensoria Pública, observando-se o disposto no art. 9º da Lei Complementar 101/00, quanto à legitimidade de o Poder Executivo exercer tal limitação de acordo com os critérios definidos pela Comissão especial, prevista na LDO de 2016 do Estado de Minas Gerais.

Considerando que, durante o lapso temporal pelo qual vigorou a medida cautelar, o repasse foi integral quanto ao mês de janeiro de 2016 e aos meses seguintes, penso que deve haver apenas essa consideração pela Corte, de sorte a determinar a partir de quando se seguirá o critério da Constituição e da LDO estadual de cada ano.

Sublinhe-se que a LDO do presente ano contém previsão semelhante àquela retratada para o ano de 2016, conforme se verifica de seu texto:

“Art. 40. Em conformidade com o disposto no art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, caso seja necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo I, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e apresentará, até o vigésimo terceiro dia do mês subsequente ao final do bimestre, à comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado o montante que caberá a cada um dos

**ADPF 384 / MG**

Poderes, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao TCEMG.

§ 1º. O valor da limitação que caberá a cada órgão será definido pela comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado, proporcionalmente à participação de cada um na base contingenciável total.

§ 2º. A base contingenciável corresponde ao total das dotações estabelecidas na lei orçamentária de 2019, excluídas:

I – as vinculações constitucionais;

II – as obrigações legais;

III – as despesas com pessoal e encargos sociais;

IV – as despesas com juros e encargos da dívida;

V – as despesas com amortização da dívida;

VI - as despesas com auxílio-doença, auxílio-funeral, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-fardamento financiados com recursos ordinários e ajuda de custo específica com valores diferenciados;

VII – as despesas com o Pasep.

§ 3º. Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o TCEMG publicarão, no prazo de sete dias contados do recebimento das informações, ato próprio estabelecendo os montantes disponíveis para empenho e movimentação financeira”.

Assim, considerando que a Constituição e a LDO estadual prestigiam um ambiente dialógico institucional para resolver o impasse orçamentário, a decisão desta Corte que determina sua aplicação passa uma importante mensagem quanto à solução que deve ser buscada pelos Poderes e órgãos autônomos estaduais nos tempos de crises, como a que ora atravessamos.

**5) Voto**

Ante o exposto, voto por referendar parcialmente a liminar, apenas para determinar que, no caso de frustração das receitas primárias líquidas

**ADPF 384 / MG**

pelo Estado, deve-se seguir, **a partir da data deste julgamento**, os critérios previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para fins de contingenciamento de receitas, quando do repasse de duodécimos à Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.

Tendo em vista que o processo já se encontra devidamente instruído, proponho a conversão do presente referendo em julgamento de mérito para, desde logo, assentar a parcial procedência do pedido, nos termos já mencionados.

É como voto.



06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS****ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR)** - Senhor Presidente, apenas para rememorar, como Relator deste feito, estamos apreciando uma matéria trazida em sede de ADPF a esse Tribunal há mais de 4 anos. Portanto, não estamos a decidir uma matéria que tenha sido submetida ao escrutínio inicial de qualquer circunstância atinente a esse período grave, difícil, pandêmico, que o País e os Estados da Federação vivem.

Por isso, entendi que restou configurada a plausibilidade das alegações e o perigo de lesão grave e propus o referendo da medida liminar, no sentido de que, no caso, aqui é o Estado de Minas Gerais, procedesse ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, compreendidos os créditos suplementares especiais sob a forma de duodécimos. E explicitiei isso no voto que à época trouxe à colação.

Esta matéria, com a liminar deferida em 3 de fevereiro de 2016 e submetida ao Plenário em 12 de abril de 2016, foi devolvida, inclusive, a vista pela eminente Ministra Cármen Lúcia, em várias oportunidades, a fim de que fosse levado a efeito o julgamento conjunto com as ações que apreciavam ou versavam sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, diversas ações diretas de inconstitucionalidade.

E a mais saliente daquelas demandas, no meu modo de ver, pelo menos, foi a ADI 2.238, da Relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes. Naquela ação, o Tribunal decidiu, por maioria, declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 9º da respectiva lei. E assim assentou a maioria, vencidos os eminentes Ministros Dias Toffoli, eu próprio, Roberto Barroso, Gilmar e Marco Aurélio.

De qualquer sorte, no julgamento dessa ADI 2.238 o Tribunal reconheceu expressamente a impossibilidade de retenção dos valores relativos ao duodécimo.

**ADPF 384 / MG**

Portanto, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, há uma expressão, que não é do Órgão fracionário, e sim do Plenário deste Tribunal, o que também se verificou adiante na ADPF 339, da Relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, em que se debatia a mesma questão de fundo, mas relativamente ao Estado do Piauí. Sua Excelência, nesta ADPF 339, assentou que é dever constitucional do Poder Executivo o repasse sob a forma de duodécimos, e até o dia 20 de cada mês, art. 168 da Constituição da República, da integralidade dos recursos orçamentários destinados a outros Poderes, e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária anual.

E daquele momento do início desse julgamento para cá, Senhor Presidente, não houve nessa ação específica, nesta ADPF 384, nenhuma movimentação relevante no processo.

Portanto, além de a liminar que propõe o referendo estar de acordo com a formação majoritária - pelo menos assim entendo - do Plenário deste Tribunal, talvez seja o caso de transformar a própria ratificação em julgamento do mérito. E, se for o caso, desde logo, proponho a procedência da arguição para determinar ao governo do Estado de Minas Gerais proceder ao repasse nos termos da liminar concedida, que se transformaria, portanto, em julgamento de mérito

É o esclarecimento que gostaria de fazer, Senhor Presidente.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR)** - Senhor Presidente, apenas para rememorar, como Relator deste feito, estamos apreciando uma matéria trazida em sede de ADPF a esse Tribunal há mais de 4 anos. Portanto, não estamos a decidir uma matéria que tenha sido submetida ao escrutínio inicial de qualquer circunstância atinente a esse período grave, difícil, pandêmico, que o País e os Estados da Federação vivem.

Por isso, entendi que restou configurada a plausibilidade das alegações e o perigo de lesão grave e propus o referendo da medida liminar, no sentido de que, no caso, aqui é o Estado de Minas Gerais, procedesse ao repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, compreendidos os créditos suplementares especiais sob a forma de duodécimos. E explicitiei isso no voto que à época trouxe à colação.

Esta matéria, com a liminar deferida em 3 de fevereiro de 2016 e submetida ao Plenário em 12 de abril de 2016, foi devolvida, inclusive, a vista pela eminente Ministra Cármen Lúcia, em várias oportunidades, a fim de que fosse levado a efeito o julgamento conjunto com as ações que apreciavam ou versavam sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, diversas ações diretas de inconstitucionalidade.

E a mais saliente daquelas demandas, no meu modo de ver, pelo menos, foi a ADI 2.238, da Relatoria do eminente Ministro Alexandre de Moraes. Naquela ação, o Tribunal decidiu, por maioria, declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 9º da respectiva lei. E assim assentou a maioria, vencidos os eminentes Ministros Dias Toffoli, eu próprio, Roberto Barroso, Gilmar e Marco Aurélio.

De qualquer sorte, no julgamento dessa ADI 2.238 o Tribunal reconheceu expressamente a impossibilidade de retenção dos valores relativos ao duodécimo.

Portanto, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, há uma expressão, que não é do Órgão fracionário, e sim do Plenário deste Tribunal, o que também se verificou adiante na ADPF 339, da Relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, em que se debatia a mesma questão de fundo, mas relativamente ao Estado do Piauí. Sua Excelência, nesta ADPF 339, assentou que é dever constitucional do Poder Executivo o repasse sob a forma de duodécimos, e até o dia 20 de cada mês, art. 168 da Constituição da República, da integralidade dos recursos

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF

Inteiro Teor do Acórdão - Página 108 de 127  
orçamentários destinados a outros Poderes, e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária anual.

E daquele momento do início desse julgamento para cá, Senhor Presidente, não houve nessa ação específica, nesta ADPF 384, nenhuma movimentação relevante no processo.

Portanto, além de a liminar que propõe o referendo estar de acordo com a formação majoritária - pelo menos assim entendo - do Plenário deste Tribunal, talvez seja o caso de transformar a própria ratificação em julgamento do mérito. E, se for o caso, desde logo, proponho a procedência da arguição para determinar ao governo do Estado de Minas Gerais proceder ao repasse nos termos da liminar concedida, que se transformaria, portanto, em julgamento de mérito

É o esclarecimento que gostaria de fazer, Senhor Presidente.

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, pessoalmente, concordo com a observação feita pelo Ministro Gilmar Mendes relativamente ao tratamento que se deve dar no caso de frustração de receita e votei vencido no julgamento da ADI 2.238.

Penso que a Lei de Responsabilidade Fiscal dava a solução correta. Na verdade, a meu ver, dava a única solução possível para este problema. Ela previa que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. A verdade é que, se não arrecadou, é preciso fazer um corte. Portanto, acho que a lei fazia coisa certa.

O Poder Judiciário, ou o Ministério Público, ou a Defensoria Pública é que, por exercício da sua autonomia, definiriam os cortes - onde e como. Então até que se pode estabelecer um diálogo institucional para que esse corte não seja linear, porque esse ponto que o Ministro Alexandre apontou me parece relevante, mas o que a lei fazia era dar a prerrogativa de redução para o poder ou o órgão envolvido.

Na medida em que nós declaramos inconstitucional o § 3º, que previa que, se o poder não se *automutilasse* como a perda de arrecadação impunha, aí sim é que se daria a atuação pelo Poder Executivo - a norma dizia que, no caso de os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo, ficava o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - sinceramente, acho que esse era o melhor caminho, mas é preciso respeitar a posição da maioria.

**ADPF 384 / MG**

Consequentemente, simplesmente não é mais possível haver nenhum tipo de corte feito pelo Poder Executivo.

De modo que a decisão cautelar do Ministro Edson Fachin presta reverência à decisão do Colegiado. Sua Excelência, tal como eu, votou vencido naquela ocasião. Porém, aqui - e nem sei se está em questão, para ser sincero, se houve ou não queda de arrecadação -, a decisão do Ministro Luiz Edson Fachin está constitucionalmente correta, a Defensoria Pública tem autonomia administrativa.

O Ministro Fachin e eu participamos do grupo de trabalho que contribuiu para a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, que deu essa autonomia à Defensoria Pública. Portanto, considero que a decisão de Sua Excelência é coerente com a Constituição e coerente com a decisão anterior do Colegiado.

Se não houvesse a decisão anterior na ADI 2.238, declarando inconstitucionalidade desse § 3º, eu até poderia me animar a saber se houve queda de arrecadação, mas, diante da decisão que produziu, isso é totalmente indiferente.

De modo que estou acompanhando o Ministro Luiz Edson Fachin pela ratificação da cautelar e na convolação em julgamento de mérito.

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS****VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, esta questão trazida no referendo desta medida cautelar na ADPF 384 é exatamente a mesma por mim enfrentada ao exame da ADPF 504, na qual eu concedi a liminar nos mesmos moldes propostos pelo Ministro Edson Fachin, mas há alguns anos.

Posteriormente, a questão que vem de ser colocada pelo Ministro Gilmar Mendes realmente voltou aos nossos debates. Tínhamos previsão para enfrentá-la no MS 31.671 da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski que estava na pauta desta última segunda-feira e que terminou não sendo apreciado em função de termos utilizado todo o tempo no julgamento de outro processo.

Como muito bem destacado pelo Ministro Alexandre de Moraes e pelos que o seguiram, a questão ficou prejudicada – quanto ao aspecto da frustração da arrecadação -, pelo que decidimos - e eu integrei a corrente majoritária - ao exame da ADI 2.238 da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal e a partir da compreensão que referendamos que, na verdade, confirmava a liminar deferida também há muitos anos, no sentido da inconstitucionalidade do art. 9º, § 3º, desse diploma legal.

Nessa linha, acompanho a proposta do eminente Relator no sentido da convolação do julgamento do referendo no próprio mérito da ação cautelar. E, literalmente endossando as razões por ele expendidas, voto no sentido da procedência da ação.

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, também obedecendo a colegialidade, acompanho integralmente o voto do Ministro Edson Fachin não só na convocação como também em relação à questão de mérito.

E lembraria, por exemplo, o seguinte, em relação a cortes lineares: nós temos praticamente 18 mil juízes; somando os servidores do Executivo e do Legislativo não chega nem perto disso. Então seria a mesma coisa que cortar 10% do orçamento de duzentos mil e 10% do orçamento de duzentos milhões, quer dizer, tudo que se poderia cometer de injustiça estaria encartado nessa fórmula.

Então, acompanho integralmente o voto do Ministro Edson Fachin.



06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Presidente, eu acompanho integralmente o Relator, referendando a cautelar que Sua Excelência deferiu e também acato a sugestão de convolar o julgamento da cautelar em julgamento de mérito.

Eu gostaria apenas de fazer uma rapidíssima observação no que diz respeito ao acerto do Supremo Tribunal Federal ao julgar procedente a ADI 2.238. Realmente representa um perigo enorme para o regime democrático uma intervenção unilateral do Executivo em qualquer dos Poderes ou em qualquer dos órgãos autônomos do ponto de vista administrativo-financeiro, como o Ministério Público e como a Defensoria Pública, porque, mediante cálculos muitas vezes feitos unilateralmente, o Poder Executivo poderia, em tese, obstar os trabalhos de um dos Poderes da República ou, eventualmente, de um dos órgãos constitucionalmente autônomos.

Com essas brevíssimas considerações, eu acompanho o Relator integralmente nas duas propostas.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Ministro Lewandowski, se me permite, não era unilateral, era a faculdade de o Poder fazer o próprio corte diante da frustração na arrecadação. Mas, *malheureusement*, dinheiro não cresce em árvore. Se não tiver dinheiro, tem que tirar de algum lugar.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Não há dúvida nenhuma, eu, inclusive, se Vossa Excelência me permite, no Mandado de Segurança 31.671/RN, proponho na ementa que:

Os orçamentos legalmente destinados ao Poderes, ao Ministério Público e à Defensoria Pública podem e devem se conformar a eventuais frustrações de receitas, caso estes venham a se negar, diante de um eventual quadro de necessidade de reprogramação financeira, por

**ADPF 384 / MG**

frustração de receita, a cumprir os comandos previstos no art. 9º da Lei Complementar 101, de 2000, e do art. 52 da Lei do Estado do Rio Grande do Norte 9.648.

O que o Supremo considerou inconstitucional na ADI 2.238? Exatamente o § 3º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dizia o seguinte:

"§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo o critério fixado na lei de diretrizes orçamentárias".

Ora, eu não posso admitir que, no Estado Democrático de Direito, um poder tenha prevalência sobre os outros. De repente, o cálculo de um técnico burocrata pode prevalecer inclusive sobre algum critério que seja desenvolvido *interna corporis* por algum dos poderes.

Então, o que eu disse, e insisto nisso, *data venia*, é que o Supremo Tribunal se houve muitíssimo bem ao considerar inconstitucional esse § 3º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que previa, no meu entender, uma intervenção unilateral do Executivo nos demais Poderes.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas, Ministro Lewandowski, e se o Poder que deveria fazer o corte não o fizer, o que acontece?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Aí existem os órgãos de controle. Cabe a responsabilização dos administradores nos termos da lei.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Ministro Lewandowski, essa discussão passou e prevaleceu a posição de Vossa Excelência. Portanto, eu respeito. Apenas, como fui eu que fiz esse comentário, e Vossa Excelência rebateu, eu quis reiterar.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Perdão, não imaginei me dirigir a Vossa Excelência, nem estou estabelecendo um contraditório. Eu, aliás, aprendo com Vossa Excelência!

Eu sempre fui um defensor intransigente da autonomia do Poder Judiciário, no qual milito há cerca de trinta anos, e já vi coisas, enfim, de

**ADPF 384 / MG**

arrepiar os cabelos, para usar uma linguagem mais popular.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Ministro Lewandowski, nós estamos travando o bom debate de pessoas que construtivamente tentam produzir o melhor resultado. Pelo contrário, sintam-se confortáveis.

Eu apenas, como Vossa Excelência reeditou a questão, reiterarei o meu ponto de vista. Eu acho que o Judiciário tem a prerrogativa primeira de fazer o corte. E, se não o fizer, alguém tem de fazer. Foi essa a posição. Mas eu entendo e respeito a posição de Vossa Excelência, mais do que isso, estou seguindo a posição de Vossa Excelência, porque foi a que prevaleceu no Colegiado.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Ministro Ricardo, permite-me um aparte rápido? Não é de arrepiar os cabelos o que eu vou dizer agora, mas não há orçamento, uma previsão orçamentária, principalmente de Estados e União, em que não se coloca venda de ativos, todos, sabendo que não vão vender esses ativos, mas, com isso, possibilita-se ampliar as verbas orçamentárias para investimentos e abertura de inúmeras licitações para investimentos. Quando o Executivo se vê frustrado nessa pseudovenda de ativos, que jamais ocorreria mesmo, porque, em todos os anos, isso se repete, aí quer cortar o orçamento do Judiciário, que é para pagamento de salários do Judiciário, remuneração do Ministério Público.

Então, esse diálogo institucional é importante, porque, não raras vezes, na hora que todos sentam à Mesa - e eu já tive a oportunidade de negociar isso também pelo Executivo, como Secretário da Justiça -, nessa hora, ao se demonstrar isso, mostra-se que não houve frustração de arrecadação de dinheiro; houve frustração de uma pseudoarrecadação, que não pode prejudicar os outros Poderes. O corte unilateral simplesmente destruiria a autonomia do Poder Judiciário, do Ministério Público e agora também da Defensoria Pública.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Ministro Alexandre, se me permite, há não só vencimentos, mas também os proventos e as pensões, quer dizer, são aqueles que já não podem mais se

**ADPF 384 / MG**

defender.

Em São Paulo, por exemplo, o orçamento do Tribunal de Justiça contempla aposentados e pensionistas.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Só para colaborar, Ministro Lewandowski, o Executivo tinha o hábito de não mandar o orçamento do Judiciário; mandava aquilo que ele pretendia, até que se concluiu que o Congresso arbitra exatamente essa questão orçamentária.

Por outro lado, o Ministro Ayres Britto, em um voto sobre precatório, trouxe aqui minuciosamente contas de que o Estado pagava muito mais de propaganda para o seu próprio governo do que despendia em relação aos funcionários públicos.

Então, veja, realmente se nós admitirmos o corte pelo Executivo, nós vamos realizar o sonho dourado que é colocar o Judiciário de joelhos com um orçamento muito maior do que o Executivo e o Legislativo.

Então, acho que também nós julgamos, digamos assim, com muita justiça em relação à própria essência da cláusula de independência e harmonia entre os Poderes.

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

**OBSERVAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, minha proposta é exatamente no sentido de um *distinguishing*, tendo em vista a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias a propósito dessa temática.

O Ministro Fux falou que temos dezoito mil juízes no Brasil. Em São Paulo, há cem mil policiais militares, que estão agregados ao Executivo. Não vamos ficar discutindo números, porque não é disso que se cuida, vamos ser precisos nas coisas.

Na realidade, proponho a ideia de estabelecer um diálogo institucional, que, no plano federal, já ocorre.

O que significa o contingenciamento, Presidente? O que nós fazemos aqui no Supremo, no TSE e fazíamos na Advocacia-Geral da União e no Ministério da Justiça, Ministro Alexandre. O que significa o contingenciamento se ele...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Se faz em São Paulo, também, no Tribunal de Justiça, no Ministério Público, dentro do diálogo institucional.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Agora, qual é a realidade de muitos estados com esse modelo de autonomia? Basta visitar alguns estados do norte e do nordeste: é atraso de salário. Quando o Ministro Toffoli tomou essa decisão que citei, estávamos vivendo, no Rio de Janeiro, uma situação... Não estamos fazendo algo lítero-poético-recreativo, estamos falando de uma dura realidade. Há pouco tempo – e agora de novo –, estávamos diante de uma recessão. Tivemos uma recessão brutal no País, uma das maiores da história. Como se falar em crescimento com essa situação? Como falar em não decesso de arrecadação? Como esquecer isso? Quem visita os estados sabe que há problemas de pagamento de salários. Há pouco tempo, Ministra Cármen

**ADPF 384 / MG**

– e essa situação continua –, em seu estado, Minas Gerais, havia atraso de salários. Os médicos e enfermeiros que estão no combate à covid-19 não estão recebendo salários ou estão recebendo salários parcelados. Gostemos ou não, façamos o que fizermos, essa é a dura realidade. O que o TRF estabeleceu foi apenas um critério; se não estabelecermos ou se o considerarmos inconstitucional, estamos considerando inconstitucional a vida, porque como ela é, ela se vai fazer. Na prática, vai faltar dinheiro e não haverá repasse se não houver esse tipo de adaptação. É para esse ponto que estava chamando a atenção, só para esse ponto. Por quê? Não é o caso de São Paulo, mas é o caso de vários estados vizinhos – Rio de Janeiro, Minas Gerais – e é o caso de vários estados. O meu estado, Mato Grosso, rico estado de Mato Grosso, atrasa salários. Essa é a realidade. O que se está propondo é um modelo constitucional. O que estava dizendo? Coloque isto na LDO e faça-se um encaminhamento. O ideal é que isso se faça em uma câmara de conversa, em diálogo institucional, como já falado pelo Ministro Barroso. Agora, se de fato não ocorrer, se se entender que isso é um fortalecimento para que um dos lados diga "não aceito nenhum corte", o que acontece na vida prática? O não repasse. Conversemos com presidentes dos tribunais, essa é a realidade. Vivi isso. Há pouco tempo, vi essa situação em Mato Grosso, com o governador - ex-Procurador da República e ex-Senador - Pedro Taques, atrasando repasses. É por que ele queria? Não! "Ah, mas ameaça com crime de responsabilidade". E daí? Estamos diante do limite do financeiramente possível. Não há recursos. Vimos isso agora: decesso de quase 40% de arrecadação em alguns estados. Como suprir isso se não houver endividamento, e sabemos que o endividamento dos estados, hoje, é limitado e contingenciado. É só para esse ponto que quero chamar a atenção.

Não tenho nenhuma dúvida: o Congresso vai aprovar uma emenda constitucional restabelecendo a lei de responsabilidade fiscal. Não se trata de 18 mil juízes no Brasil todo, não é disso que estamos falando. Estamos falando de centenas de milhares de servidores da saúde, centenas de milhares de servidores na área de polícia.

**ADPF 384 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Ministro Gilmar, Vossa Excelência me permite? Concordo com Vossa Excelência em relação a essa comparação numérica, mas Vossa Excelência tocou em ponto fundamental, que é a área da saúde. Não tem dinheiro para saúde, porque não se combate a corrupção com eficiência. Houve um desvio, agora, que assistimos, e certamente sobraria dinheiro para os estados para que pudessem cumprir suas obrigações na área sanitária.

Evidentemente, há muitas questões que devem ser tratadas em uma mesa de negociação, mas principalmente esses desvios em estados pobres, que hoje não pagam nem enfermeiros nem médicos.

Estou exatamente de acordo com Vossa Excelência.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Ah, isso pode haver, Ministro Fux, certamente há vários exemplos, nos vários estados, sobre isso.

Agora, temos também aqui, nessa área – e me vou louvar: procuro trabalhar com padrão técnico de discussão –, José Roberto Afonso, um dos maiores especialistas, principal autor da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem indicado que o Brasil, há muito tempo, desinveste em educação; sistematicamente vem reduzindo em educação e saúde. Faltam recursos, por razões várias. O orçamento é insuficiente para o sistema, faltam recursos para o SUS – provou-se um valor enorme nessa questão.

Não quero discutir aqui. O ideal é que houvesse consenso, esse era o modelo. O que estava dizendo é que, se não houver consenso, que se encontre uma solução. Foi a proposta de interpretação conforme que o Ministro Toffoli fez, à luz da LDO. Fazemos isso, inclusive, como gestores no TSE e no Supremo Tribunal Federal. Oxalá Vossa Excelência não tenha que fazer isso no Supremo Tribunal Federal, mas, se tiver que fazer, fará, porque todos vivemos essa realidade como gestores.

É só isso que se está a recomendar. O ideal é o modelo de autonomia, mas ela não se convola, nem se confunde, com soberania; todos sabemos disso.

Era só esse ponto que queria frisar. Na realidade, independentemente do fato de se ter essa autonomia, o exemplo que citei,

**ADPF 384 / MG**

a decisão em que se consagrou o decesso, era o caso do Rio de Janeiro, em relação ao Judiciário do Rio de Janeiro, onde houve, de fato, a redução. E não foi por uma crueldade do governo; simplesmente, não havia recurso. Se tinha, de alguma forma, que dividir o ônus que já sobrecaía sobre todas as pessoas, sobrecarregava todas as pessoas integrantes do serviço público - exemplo de Minas Gerais. Os servidores da saúde em Minas Gerais estão ou estavam com salário atrasado.

Essa é a realidade, e não podemos fazer algo lítero-poético-recreativo. Tanto é que tenho certeza que certamente o Congresso vai fazer algum tipo de reparo nessa decisão. Na vida prática, já se faz.

Era só esse ponto que queria assentar. Não se trata de dezoito mil juízes; são duzentos mil; são milhares de servidores na área da saúde – gente que se está infectando com a covid-19 –; são milhares na área das atividades policiais e assim por diante. O serviço público vai muito além das nossas atividades de magistratura, Ministério Público e defensor público.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Gilmar, só uma observação: os milhares que se estão infectando, com certeza, não é por culpa da decisão da ADI 2.238, e nem por causa dos dezoito mil juízes.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Não. Não estou falando de culpa.



06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, quanto à convalidação, é indispensável que o Relator diga que o processo está aparelhado para julgamento final. Dito isso pelo Relator, concordo com a convalidação.

Presidente, há uma crise muito séria a assolar o País, a exigir sacrifício de todos.

Penso que o voto do ministro Gilmar Mendes, sem esvaziar o conteúdo do artigo 168 da Constituição Federal, contempla a realidade. Contempla a realidade a partir, até mesmo, de premissa inafastável, considerada a experiência.

Os orçamentos são elaborados com muito otimismo, digo mesmo que são elaborados com gorduras, e partem do pressuposto da normalidade quanto à arrecadação. Indaga-se: frustrada a arrecadação, fica o Executivo compelido, tendo em vista os orçamentos de cada Poder, de cada setor, aos repasses totais previstos no artigo 168 da Constituição Federal? A resposta, para mim, é desenganadamente negativa. Daí ter surgido o princípio do contingenciamento. O Supremo mesmo já passou por contingenciamento e teve de se contentar com repasse de duodécimo a menor do que decorreria do orçamento.

Indaga-se: por que não colaborar para o entendimento, nesta época de crise, viabilizando-se, até, que os dirigentes se sentem à mesa e conversem a respeito?

A chegada do ministro Gilmar Mendes ao voto do Relator está, sob meu olhar, calcada no bom senso, em princípio muito caro à vida em sociedade, o da realidade. Não se pode desconhecê-lo e, simplesmente, apontar, como se a receita tivesse ocorrido normalmente, sem o decesso decorrente da crise, que o Executivo está obrigado a satisfazer o duodécimo tal como decorrente do orçamento.

Peço vênia, Presidente, à acachapante maioria já formada, para entender que a ponderação – a qual, a meu ver, não esvazia a importância

**ADPF 384 / MG**

do voto do Relator, quanto à observância do artigo 168 da Constituição Federal – é acolhível. Considere-se a frustração da receita, de forma igualitária, fazendo os diversos segmentos destinatários os ajustes próprios.

Portanto, voto no sentido de ter-se a procedência do abrangente pedido formulado na inicial, a fim de haver – aconteça o que acontecer com a receita – o repasse dos duodécimos de acordo com o que arrecadado, observando-se a frustração por acaso ocorrida.

É como voto, Presidente, acompanhando o ministro Gilmar Mendes.

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, Senhor Presidente, para acompanhar, integralmente, o douto voto proferido pelo eminente Relator.**

**É o meu voto.**

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, gostaria de deixar claro que me referi aos juízes exatamente no momento em que o Ministro Alexandre se referiu a um corte linear, tratando de forma linear Poderes completamente diferentes. Então foi *ad exemplum* e não exatamente para fixar a magistratura.

Agora, com relação à falta de dinheiro de Saúde, o que disse é o que está acontecendo hoje aos nossos olhos.

**06/08/2020**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Eu também acompanho a unanimidade já formada quanto à  
convolação do referendo em julgamento definitivo da ADPF.

06/08/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384  
MINAS GERAIS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, quanto a essa preliminar, é certo que o Relator nos informa que o processo está aparelhado para julgamento definitivo. Voto a favor da convolação, desde que Sua Excelência diga que o processo está aparelhado.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR)** - Presidente, Vossa Excelência me permite? Apenas para assentar, conforme mencionei na intervenção que fiz, que desde o início do julgamento não houve nenhuma movimentação relevante no Plenário, e o processo se encontra aparelhado, suficientemente instruído para convolar a ratificação da liminar em julgamento do mérito.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Vejo que o Ministro **Marco Aurélio** concorda com o esclarecimento.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 384**

PROCED. : MINAS GERAIS

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

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

ADV.(A/S) : ILTON NORBERTO ROBI FILHO (38677/DF)

ADV.(A/S) : ISABELA MARRAFON (37798/DF)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

**Decisão:** Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento do referendo em cautelar em julgamento definitivo de mérito. No mérito, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na arguição para, diante da lesão aos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB/88, determinar ao Governador do Estado de Minas Gerais que proceda ao repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados à Defensoria Pública do Estado pela Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2016, inclusive quanto às parcelas já vencidas, assim também em relação a eventuais créditos adicionais destinados à instituição, restando prejudicado o agravo regimental interposto pela requerente, nos termos dos votos proferidos, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Dias Toffoli (Presidente), que julgavam parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Plenário, 06.08.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

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

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário