

20/10/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 504
MATO GROSSO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: LAURA PIMENTEL DO CARMO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MATO GROSSO - SINJUSMAT
ADV.(A/S)	: BRUNO JOSÉ RICCI BOAVENTURA E OUTRO(A/S)

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E FUNCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO PRECEITO FUNDAMENTAL. O PAPEL INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO SISTEMA DE JUSTIÇA. ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E ELEMENTO ESTRUTURANTE DO ESTADO DE DIREITO. REPASSE OBRIGATÓRIO DE RECURSOS POR DUODÉCIMOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 168 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DESTES PLENÁRIO. ARGUMENTO DE FRUSTRAÇÃO DE RECEITAS PELO PODER PÚBLICO É EXCEPCIONAL. AÇÃO CONSTITUCIONAL JULGADA PROCEDENTE.

1. Legitimidade ativa da Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep). Precedentes.

2. Os direitos fundamentais processuais, percebidos e reconhecidos como categoria jurídica, representam não apenas um mínimo essencial para a defesa dos cidadãos frente a atuação do poder estatal, apresentado

ADPF 504 / MT

pelo Poder Judiciário, mas, antes, um conjunto permanente e imutável de direitos de um sistema civilizado de administração da justiça.

3. O acesso à justiça deve ser reconhecido como um direito efetivo, e não uma mera perspectiva teórica e abstrata. É certo, contudo, que barreiras há a dificultar, quando não a obstaculizar, o acesso efetivo e adequado ao sistema de justiça geral. Essas barreiras consistem em problemas sociais, estruturais, econômicos e mesmo jurídicos, na medida em que o direito de acesso ao judiciário implica custos financeiros, culturais e sociais.

4. A reivindicação dos direitos, notadamente das pessoas hipossuficientes do ponto de vista social e financeiro, é tarefa que compõe o direito de acesso à justiça, o qual é categorizado como o direito aos direitos, e o desenho da administração da justiça. Sem o adequado conhecimento dos direitos e sem estruturas e técnicas processuais adequadas, os direitos fundamentais individuais, coletivos ou sociais, são quimeras e abstrações, destituídas de significado jurídico e normativo.

5. O papel de garantia da assistência judiciária de qualidade técnica e, por conseguinte, da tutela do direito de acesso à justiça (em concepção ampla), que envolve os direitos fundamentais processuais e os meios adequados para a reivindicação dos direitos, é desempenhado, na ordem constitucional brasileira, pela figura da Defensoria Pública, nos termos do art. 134 da Constituição Federal.

6. A ordem constitucional brasileira previu a figura da instituição da Defensoria Pública como medida necessária e indispensável para o incremento da realização do direito de acesso à justiça. O papel da Defensoria Pública, enquanto órgão de Estado essencial para o funcionamento da justiça, foi decidido por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.903.

7. O art. 168 da Constituição Federal (*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 504 / MT

pretendeu resguardar a higidez do orçamento destinado às Defensorias Públicas, por meio da técnica do repasse obrigatório dos recursos por duodécimos. Técnica responsável por garantir a efetividade do princípio da independência funcional e financeira dessa instituição. Precedentes – ADPF 384 e ADPF 339-PI.

8. O desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado. O argumento de contingenciamento de gastos públicos não pode ser usado como instrumento de barganha política contra outros poderes e instituições, sob pena de deturpação e captura do Estado de Direito.

9. O afastamento da incidência da regra plasmada no art. 168 da Lei Maior, bem como dos precedentes judiciais afirmados, pode ocorrer quando presente causa excepcional. Tal exceção consiste na hipótese de frustração de receita líquida arrecadada pelo ente federado, de modo a impossibilitar o cumprimento das obrigações financeiras e orçamentárias. Não comprovação no caso.

10. Acordo extrajudicial formulado. Objeto consistente nos valores retidos dos duodécimos relativos aos exercícios financeiros de 2017 e 2018. Disposições patrimoniais. Cumprimento do acordo com o pagamento das parcelas vencidas. Perda de objeto superveniente quanto ao pedido.

11. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para determinar que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso repasse os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, sob a forma de duodécimos, até o dia vinte de cada mês, de acordo com a norma inferida do art. 168 da Constituição Federal, nos termos do voto da Relatora e por

ADPF 504 / MT

maioria de votos, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava parcialmente procedente o pedido, em sessão virtual do Pleno de 9 a 19 de outubro de 2020, na conformidade da ata do julgamento. O Ministro Gilmar Mendes acompanhou a Relatora com ressalvas.

Brasília, 21 de outubro de 2020.

Ministra Rosa Weber
Relatora

20/10/2020**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 504
MATO GROSSO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: LAURA PIMENTEL DO CARMO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MATO GROSSO - SINJUSMAT
ADV.(A/S)	: BRUNO JOSÉ RICCI BOAVENTURA E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) em razão de suposto ato lesivo a preceito fundamental consubstanciado no art. 134, § 2º, e art. 168, ambos da Constituição Federal, efetivado pelo Governador do Estado de Mato Grosso.

2. A autora justifica a alegação de violação de preceito fundamental constitucional, este consistente na autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública (art. 134, § 2º), ao argumento de omissão por parte do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso. Para tanto, afirma que o ente federado descumpre, desde maio de 2017, o disposto no art. 168 da Carta Política, o qual assegura o repasse obrigatório das dotações orçamentárias para a Defensoria Pública do Estado, por meio dos duodécimos, até o dia 20 do mês correspondente.

Sustenta que os recursos financeiros correspondentes às mencionadas dotações orçamentárias para a instituição da Defensoria Pública permanecem na Conta do Governo do Estado, cujo gestor não é a

ADPF 504 / MT

Defensoria Pública Geral, ato jurídico que demonstra a inobservância da autonomia funcional, administrativa e financeira dessa instituição essencial ao funcionamento da Justiça Civil, em afronta ao texto do § 2º do art. 134 da Constituição Federal.

Nesse contexto argumentativo, assevera que a omissão inconstitucional do Poder Executivo estadual instaurou quadro de parcial inviabilidade institucional. Isso por que a ausência (ou atraso) do repasse das dotações orçamentárias devidas (art. 168 CRFB) impossibilita a adequada operacionalização das estruturas e da gestão de recursos humanos necessários para o cumprimento das atividades e projetos essenciais da Defensoria Pública.

De acordo com o quadro comparativo desenhado na narrativa inicial, o Governador do Estado deixou de repassar (ou repassou com atraso), até o dia 20 de cada mês, os seguintes valores: (a) no mês de setembro de 2017: R\$ 4.200.000,00 a título de folha (atraso), R\$ 1.239.534,31 a título de custeio [numerário repassado em duas parcelas, sendo que o atraso se verifica apenas na segunda] e R\$ 1.667,66 a título de investimento; (b) no mês de outubro de 2017: R\$ 7.500.000,00 referentes à folha (pendentes), R\$ 2.479.068,62 de custeio (pendentes) e R\$ 3.334,34 a título de investimento (pendentes); (c) no mês de novembro de 2017: R\$ 2.479.068,62, de custeio (pendentes), R\$ 3.333,32 de investimento, a quantia correspondente à folha está quitada (pendentes).

Frente a esse cenário, a autora sustenta que a Defensoria Pública estadual, por ausência de previsão de percentual na Lei de Responsabilidade Fiscal, exerce sua autonomia financeira apenas com o numerário aprovado na LOA e aquele repassado dos créditos mensais previstos nesta legislação, por meio da parcela do duodécimo. Nessa linha, o controle do repasse dos duodécimos pelo Poder Executivo estadual representa medida de ingerência arbitrária na autonomia da instituição, uma vez subordinada à gestão orçamentária e ao projeto político do governo.

Defende que a autonomia financeira da Defensoria Pública não se esgota na capacidade de formulação de propostas orçamentárias, mas,

ADPF 504 / MT

igualmente, na capacidade de gerir os recursos correspondentes às dotações orçamentárias devidas, como instrumento de densificação do § 2º do art. 134 e do art. 168, ambos da Constituição Federal.

Assinala a aplicação ao caso dos precedentes judiciais formados no julgamento do MS 33.969, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 22.12.2015, da ADPF 339, rel. Min. Luiz Fux, e da ADPF 384-MC, rel. Min. Edson Fachin (decisão monocrática de deferimento de medida cautelar em 03.02.2016), uma vez que versam casos jurídicos semelhantes que discutem idêntica controvérsia constitucional.

3. À alegação de presentes os requisitos da plausibilidade do direito – conforme interpretação jurídica definida por este Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 33.969, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 22.12.2015, da ADPF 339, rel. Min. Luiz Fux, e da ADPF 384-MC, rel. Min. Edson Fachin – e o perigo da demora na prestação jurisdicional, requer, liminarmente:

(i) repasse da integralidade dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública de Mato Grosso, compreendidos os créditos do duodécimo em atraso, referentes aos meses de setembro a novembro de 2017, com as atualizações previstas em lei, para cumprimento das despesas essenciais contratadas pela instituição;

(ii) 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 Mato Grosso, além da fixação de multa pelo descumprimento da ordem, valor a ser convertido para o Fundo próprio da Instituição (art. 4º, XXI, da Lei Complementar Federal 80/1994).

5. No mérito, pugna pela procedência da presente ADPF para, confirmando a medida liminar, em conformidade com os arts. 134, § 2º, e 168 da Constituição Federal, seja assegurado o efetivo repasse integral

ADPF 504 / MT

dos duodécimos subsequentes até o dia 20 de cada mês, compreendidos os créditos suplementares e especiais.

6. Determinei a aplicação do art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1998, com requisição de informações prévias ao Governador do Estado de Mato Grosso, no prazo de cinco dias.

7. Em resposta, o Governador do Estado de Mato Grosso apresentou manifestação, na qual argui as preliminares abaixo relacionadas:

a) ilegitimidade ativa da associação autora, ao argumento de inexistência de pertinência temática entre os objetivos institucionais perseguidos e a pretensão deduzida na inicial desta ação constitucional, na medida em que referida associação, conforme dispõe o estatuto social, tem por finalidade a defesa das prerrogativas, direitos, interesses e livre exercício dos defensores públicos; b) ausência de interesse de agir, por não cumprimento do requisito legal da subsidiariedade para o ajuizamento da ADPF, na medida em que cabíveis para discussão do litígio posto o mandado de segurança coletivo e a ação civil pública; c) ausência de pressuposto processual de validade, por não haver indicação expressa, na procuração outorgada pela Associação autora, do ato ou omissão atribuído ao Governador do Estado.

No mérito, sustenta a tese jurídica de inexistência de violação de preceito fundamental, configurado na autonomia financeira da Defensoria Pública. Com o fim de justificar a argumentação, esclarece duas premissas principais.

A primeira, no sentido de que o Estado de Mato Grosso, no ano de 2017, passou por obstáculos financeiros, em decorrência do aumento exponencial de despesas com pessoal e da amortização de dívidas internas e externas, despesa consequente do aumento da remuneração de servidores públicos, bem como da diminuição na arrecadação de receitas derivadas principalmente do ICMS. Em face desse cenário de desequilíbrio orçamentário-financeiro (aumento de despesas e diminuição de receitas), alega que adotou diversas medidas de redução e

ADPF 504 / MT

controle de despesas, conforme o Decreto nº 1.258/2017 (juntado como anexo).

A segunda premissa fundamenta-se no argumento de que o Estado de Mato Grosso, não obstante o referido déficit orçamentário, respeitou a autonomia financeira da Defensoria Pública, nos termos dos arts. 134, § 2º, e 168 da CRFB, na medida em que repassado para a instituição, no ano de 2017, o valor de R\$ 104.855,419, quantia que corresponde a 88% do numerário previsto na Lei Orçamentária.

Defende que a postura adotada revela seu compromisso com os poderes constituídos e órgãos autônomos de Estado. Ou seja, a não efetivação do repasse dos duodécimos na integralidade teria decorrido de motivo externo à escolha de atuação governamental, consistente na frustração de receita experimentada ao longo do ano de 2017.

Para justificar a aludida causa externa de frustração de receitas, assevera que, de acordo com as informações constantes na Nota Técnica nº 013/20178/SATE/SEFAZ (juntada no processo), o Estado de Mato Grosso arrecadou menos que o previsto no planejamento de ingresso de receitas. Nesse sentido, aponta os precedentes formados no julgamento do MS 31.671/RN e MS 24.483/RJ, para validar o argumento da frustração de receita como causa excludente da obrigação constitucional.

Quanto ao ponto, explica: *“no mês de dezembro de 2017, em que houve excesso de arrecadação decorrente do recebimento dos recursos do fundo de exportação, procedeu ao repasse na ordem de R\$ 19.885.002,70, o qual possibilitou a quitação do quadro funcional da Defensoria Pública, inclusive 13º salário. Evidente, assim, que, não há qualquer prejuízo ao desempenho das funções institucionais da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, na medida em que o Governo do Estado de Mato Grosso vem repassando os duodécimos de acordo com a sua arrecadação”*.

8. As informações prestadas pelo Governador do Estado foram complementadas, nos termos da Petição nº 8.183/2018, na qual apresentado demonstrativo de compromisso com o pagamento dos duodécimos à Defensoria Pública, de acordo com o excesso de arrecadação, nos termos do Decreto estadual n. 1.349/2008. Destaca que o

ADPF 504 / MT

compromisso firmado neste Decreto atesta o equacionamento pela administração pública do problema do pagamento dos duodécimos residuais do ano 2017.

9. A parte requerente, em resposta à manifestação do Governador do Estado, refutou as preliminares arguidas. No tocante ao mérito, afirmou que a queda na arrecadação do Estado e a irresponsabilidade no aumento de despesas públicas não são argumentos válidos para justificar a inconstitucionalidade arguida nesta ADPF.

Anexou petição de esclarecimento (9.390/2018), informando os dados referentes ao valor devido pelo Estado à Defensoria Pública no exercício de 2017, correspondente a R\$ 9.903.404,09, e no exercício de 2018, equivalente a R\$ 2.730.700,96. Os dados vieram acompanhados de certidão emitida pela Coordenadoria Financeira da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso.

10. O Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso requereu ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*, o que deferi.

11. O Governo do Estado, em nova petição (n. 15703/2018), trouxe a Nota Técnica nº 060/2018-SATE/SEFAZ, emitida pela Secretaria de Estado da Fazenda, na qual informado o pagamento do valor de R\$ 5.000.000,00 à Defensoria Pública, em janeiro de 2018, referente à quantia devida a título de duodécimos, bem como do numerário correspondente aos duodécimos dos meses de janeiro e fevereiro do ano de 2018 (Petição nº 15.703/2018).

12. Em resposta, a parte autora infirma a alegação de pagamento, conforme documentos juntados no processo, reveladores da ausência do repasse dos duodécimos.

13. O Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, *amicus curiae* habilitado no processo, juntou manifestação (Petição nº 19.962/2018). Alega, por meio dos relatórios resumidos da execução orçamentária do 1º bimestre de 2018, que não houve frustração de receita, como defendido pelo Governo. Ao contrário, fora verificado excesso de arrecadação da receita corrente líquida, quando confrontado

ADPF 504 / MT

com o padrão orçamentário no intervalo de tempo entre 2013 e 2018.

14. O Governo do Estado de Mato Grosso, por sua vez, contesta a alegação da parte autora quanto à falsidade da Nota Técnica nº 060/2018-SATE/SEFAZ, sustentando que o repasse à Defensoria Pública do Estado foi efetuado (valor de R\$ 5 milhões de reais, no dia 26.01.2018), nos termos da Nota Técnica nº 082/2018-SATE/SEFAZ. Junta documentos (Petição nº 23.825/2018).

15. O pedido de medida cautelar foi por mim deferido em 14.5.2018, *ad referendum* deste Plenário, para determinar que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso repasse os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, sob a forma de duodécimos, até o dia 20 de cada mês, de acordo com a norma constitucional do art. 168, bem como o pagamento das parcelas vencidas a esse título, caso não efetuado (art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999).

16. Em face da decisão proferida, o Governador do Estado de Mato Grosso peticionou no processo requerendo a submissão do feito à conciliação, com a notificação de todos os Poderes e órgãos autônomos do Estado (Poder Judiciário, Poder Legislativo, Defensoria Pública estadual, Ministério Público estadual e Tribunal de Contas estadual), a fim de que fosse realizada resolução consensual do conflito (Petição nº 32.454/2018).

17. Contra a decisão monocrática por mim deferida, como medida cautelar, em juízo sumário de cognição e procedimento abreviado, o Estado de Mato Grosso interpôs agravo regimental, cuja pretensão recursal fundamenta-se na reforma da decisão e, por conseguinte, no indeferimento do pedido cautelar.

18. A Procuradoria-Geral da República, em parecer juntado, opinou pelo não conhecimento do agravo regimental e, no mérito, pela confirmação da decisão de medida cautelar.

19. O Governador do Estado de Mato Grosso peticionou informando celebração de acordo extrajudicial entre o Estado, a Defensoria Pública e a Associação dos Defensores Públicos de Mato Grosso. Afirmou que o acordo foi formulado após amplo diálogo e subscrito pelos membros do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado, órgão máximo da

ADPF 504 / MT

instituição beneficiada com a presente ADPF.

20. Segundo os termos firmados no acordo, a pactuação circunscreve-se ao planejamento de como será implementado o pagamento dos duodécimos vencidos e reconhecidos do ano 2017 e do ano 2018, bem como a efetivação do repasse dos duodécimos vindouros, consoante os limites materiais do Tesouro do Estado, por intermédio do Poder Executivo estadual.

Nessa linha, pede a homologação do acordo extrajudicial, após a oitiva da Associação autora, com a consequente suspensão da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental até o total cumprimento do pactuado.

21. A autora, intimada a se manifestar sobre o referido acordo extrajudicial, requereu a sua homologação, com o consequente sobrestamento do feito, nos termos da cláusula sexta, ou seja, até 30.6.2020, ou até o repasse integral do valor de R\$ 9.903.404.00.

22. A Procuradoria-Geral da República opinou pela homologação, em parecer assim ementado:

(...) 1. Em regra, a tutela do direito objetivo por meio de ADPF não comporta autocomposição, uma vez que se trata de instrumento inserido no modelo de controle concentrado, vocacionado a preservar, à falta de outro meio eficaz de salvaguarda, a integridade da Constituição. 2. Não será admitida a ADPF sempre que exista qualquer outro meio eficaz para neutralizar, de maneira ampla, geral e imediata, a situação de lesividade ao preceito fundamental (princípio da subsidiariedade Lei 9.882/1999, art. 4.º-§1.º). 3. A subsidiariedade, como pressuposto negativo de admissibilidade da ADPF, não se limita aos instrumentos processuais voltados à tutela de direitos. A expressão qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, contida no art. 4.º, §1.º da Lei 9.882/1999, abarca a autocomposição dos interesses subjacentes ao ato do Poder Público, notadamente quando este não possua conteúdo normativo e a solução seja capaz de neutralizar a situação de lesividade aos preceitos fundamentais. 4. O acordo extrajudicial

ADPF 504 / MT

entre o Estado de Mato Grosso, a Defensoria Pública do Estado e a Associação dos Defensores Públicos Estaduais (AMDEPMT), desde que cumpridos seus termos, contemplará de forma integral o objeto desta ADPF, uma vez que abrange os valores indevidamente retidos dos duodécimos relativos aos exercícios financeiros de 2017 e 2018, bem como a forma de pagamento dos duodécimos do exercício financeiro corrente. 5. O cenário de grave crise fiscal, com queda importante da receita corrente líquida do Estado, impõe compatibilização entre a autonomia da Defensoria Pública, a realidade fiscal e a legislação, particularmente com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Parecer pela homologação do acordo extrajudicial e sobrestamento do feito até que integralmente cumpridos os seus termos.

23. Considerando os termos formulados no acordo extrajudicial (documento 96), mais especificamente as cláusulas primeira, segunda, terceira e quarta, que estabelecem um plano de ação e um cronograma para o pagamento dos duodécimos vencidos, bem como aqueles referentes aos meses vincendos; considerando que nas cláusulas do acordo consta que o repasse ocorrerá independente de homologação judicial; e considerando a cláusula sexta, a requerer a suspensão desta ADPF até 30.6.2020 ou até o repasse integral da quantia mencionada na cláusula terceira, o que ocorresse primeiro, determinei a intimação da parte autora e do Governador do Estado do Mato Grosso para que se manifestassem acerca da solução da controvérsia quanto ao pagamento dos valores referentes aos duodécimos, no prazo de 10 dias.

24. Em resposta, a Associação Nacional de Defensores Públicos (Anadep) informou o adequado adimplemento da obrigação, com o pagamento dos valores dos duodécimos.

Relatados os principais elementos argumentativos e processuais.

20/10/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 504
MATO GROSSO**

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

Contexto Decisório

1. Senhor Presidente, submeto ao referendo do Plenário a decisão monocrática de concessão de medida cautelar por mim proferida, com fundamento nas seguintes razões:

“16. Legitimidade ativa

De acordo com os precedentes desta Suprema Corte – *v.g.*, ADPF-MC 307, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 27.03.2014, ADPF-MC 384, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 03.02.2016, ADPF 339, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 29.07.2016, ADPF-MC 428, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 28.04.2017, ADPF 330, Rel. Min. Celso de Mello, DJE 04.03.2015, ADI 4.270, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012, ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008 -, a associação autora (ANADEP) ostenta legitimidade para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental em defesa das prerrogativas institucionais da Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso. Trata-se de matéria jurídica já deliberada e decidida por este Tribunal.

Ajuizada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, como visto, para garantir autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso por omissão do Poder Executivo estadual no repasse dos duodécimos do orçamento devido, conforme obrigação constitucional prescrita no art. 168.

Do cotejo entre os pedidos feitos nessa ação e os objetivos institucionais da Associação Nacional, verifica-se relação direta entre as finalidades sociais da ANADEP e a defesa das prerrogativas institucionais da Defensoria de um específico ente

ADPF 504 / MT

federado. Ou seja, não há falar em defesa de direitos individuais e coletivos da categoria de defensores, tampouco em confundir a legitimidade ativa necessária para o ajuizamento de ações constitucionais distintas, como o mandado de segurança e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Configuradas a legitimidade da autora (arts. 102, § 1º, e 103, IX, da Magna Carta c/c art. 2º, I, da Lei 9.882/1999) e a pertinência temática, além da subsidiariedade, pois a associação de classe não dispõe de **outro meio eficaz** para sanar a apontada lesividade.

17. Cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Requisito processual negativo da subsidiariedade

A presente arguição não esbarra no óbice processual – pressuposto negativo de admissibilidade – contemplado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, segundo o qual “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Tenho por demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia objeto da presente ADPF. Ressalto, considerando a preliminar arguida pelo Governador do Estado de Mato Grosso, que *“a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”* (ADPF 237-AgR/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 28.5.2014).

Não bastasse, tem sido prestigiada, na interpretação desse dispositivo, a consideração da eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a

ADPF 504 / MT

eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que o referido dispositivo, ao consagrar o que a doutrina vem convencendo chamar de cláusula de subsidiariedade da arguição de descumprimento, exige, como condição de admissibilidade da ação, a inexistência de outro meio de sanar a lesividade que seja tão eficaz e definitivo quanto a ADPF, qual seja outra medida adequada no universo do sistema concentrado de jurisdição constitucional, como decidido na ADPF 33/PA, Rl. Min. Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006.

Nessa perspectiva, acerca do requisito da subsidiariedade, o Ministro Dias Toffoli, relator do acórdão prolatado na ADPF nº 307 MC-Ref, que teve como parte autora a mesma desta ação constitucional:

“(…)

Preliminarmente, **cumpre reconhecer o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental à hipótese, visto que preenchidos seus dois requisitos básicos: a inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade arguida pela autora; e a efetiva demonstração de violação, em tese, a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.**

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

Sendo o ato em questão dotado de efeitos concretos e oriundo de autoridade pública, poder-se-ia cogitar da impetração de mandado de segurança coletivo para impugná-lo. No entanto, a Associação Nacional dos Defensores Públicos, segundo a jurisprudência desta Supremo Tribunal Federal, não detém legitimidade ativa para este remédio processual no presente caso, tendo em

ADPF 504 / MT

vista que a mencionada associação e seus substituídos não são os titulares do direito que se pretende proteger neste feito – qual seja, direito à consolidação, no projeto de lei orçamentária para o ano de 2014, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba nos termos em que formulada por este órgão, ou seja, sem a redução perpetrada pelo Governador do Estado. O direito em questão pertence, sim, à instituição Defensoria Pública do Estado da Paraíba, a quem a Constituição Federal conferiu as prerrogativas insculpidas no art. 134, § 2º. Sendo assim, caberia Preliminarmente, cumpre reconhecer o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental à hipótese, visto que preenchidos seus dois requisitos básicos: a inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade arguida pela autora; e a efetiva demonstração de violação, em tese, a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.

(...)

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

Portanto, entendo cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, na medida em que tem por objeto, na forma do art. 1º, caput, da Lei 9.882/1999, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público que violam a independência financeira e administrativa de instituições como a Defensoria Pública do Estado, quando deixa de cumprir com a obrigação constitucional do repasse dos duodécimos, até o dia 20 de cada mês.

Configuração de preceito fundamental

A arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à

ADPF 504 / MT

falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se afirmar que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (art. 102, §1º, da Carta Política) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, interpretadas a partir de uma leitura coerente e integrativa da ordem constitucional.

A redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental “*decorrente desta Constituição*”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, prescrições implícitas, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e fundamentalidade. É o caso, por exemplo, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são constituídos a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

A dificuldade inerente ao labor hermenêutico conducente à determinação do alcance do instrumento da arguição de descumprimento foi dimensionada com precisão no julgamento da ADPF 33/PA (DJ 27.10.2006).

Em certo sentido, ainda, a tutela sobre o descumprimento de preceito constitucional alcança um universo de comportamentos estatais mais amplo do que a de inconstitucionalidade, a abranger a lesão à Constituição

ADPF 504 / MT

resultante de “ato do Poder Público” outro que não apenas a “lei ou ato normativo”, sempre que traduza efetivo e material descumprimento da Constituição.

Nessa linha argumentativa, é persuasivo concluir que lesão ao postulado da separação e independência entre os Poderes, ao princípio da igualdade ou ao princípio federativo, considerada a centralidade da posição por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, desfigura a própria essência do regime constitucional pátrio.

O mesmo argumento pode ser construído em torno da garantia de continuidade dos serviços públicos, na medida em que estes assumem, no regime previsto na Carta de 1988, instrumentos particularmente relevantes de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de natureza prestacional.

Por tais razões, e ciente da dificuldade interpretativa de densificação normativa dos preceitos constitucionais, este Supremo Tribunal Federal tem admitido a ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente da omissão de chefe do Poder Executivo em cumprir a obrigação constitucional do repasse dos duodécimos às instituições e órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário, em uma ampla conceituação.

A razão subjacente para o reconhecimento normativo de preceito fundamental ao art. 168 da Constituição Federal reside em dois argumentos. O primeiro consiste no fato da obrigação veiculada neste texto constitucional ser o elemento estruturante para o adequado desempenho e funcionamento da instituição da Defensoria Pública. Órgão essencial para o projeto de uma efetiva administração da justiça, bem como para a realização da força normativa constitucional do acesso à justiça para cidadãos desprovidos de recursos financeiros suficientes.

Em outras palavras, a obrigação constitucional do repasse dos duodécimos é a garantia primária para a constituição independente da Defensoria Pública, o art. 168, nessa

ADPF 504 / MT

perspectiva, é garantia para a efetividade do art. 5º, inciso LXXIV, e art. 134, da Constituição Federal.

O segundo argumento é referente à tutela da relação independente e harmônica entre os Poderes constituídos da República, como previsto no art. 2º da Constituição. O repasse obrigatório da verba do duodécimo configura garantia primária, mais uma vez, para a existência dessa relação, de modo a conferir autonomia real aos poderes e órgãos essenciais para o adequado desenho institucional do Estado de Direito.

18. Regularidade processual da demanda

Na procuração juntada ao processo eletrônico (petição n. 75709/2017) não consta indicação expressa do ato ou omissão atribuído ao Governador do Estado. Todavia, esse requisito é da petição inicial e não da procuração, o requisito necessário para a validade da procuração outorgada e, por conseguinte, para a regularidade processual, consiste na atribuição dos poderes específicos ao advogado subscritor da inicial para o exercício da jurisdição constitucional abstrata, o que foi feito.

Rejeito as preliminares. *Passo ao mérito.*

19. Acesso a Justiça: direito fundamental processual estruturante do Estado de Direito

Os direitos fundamentais processuais, percebidos e reconhecidos como categoria jurídica, representam não apenas um mínimo essencial para a defesa dos cidadãos frente a atuação do poder estatal, apresentado pelo Poder Judiciário, mas, antes, um conjunto permanente e imutável de direitos de um sistema civilizado de administração da justiça. (Mauro Cappelletti. *Fundamental guarantees of the parties in civil litigation*. Comparative constitutional, international and social trends. Stanford Law Review, vol. 52, p. 652).

Todavia, a história da literatura jurídica e da prática jurisdicional demonstra que regras, instituições ou princípios não alcançam suas finalidades e razões subjacentes quando se lhes considera a relevância jurídica apenas no plano abstrato e positivo. As variáveis da realidade social, econômica, política e

ADPF 504 / MT

institucional devem igualmente ser levadas em consideração para a efetiva força normativa das regras, notadamente daquelas que envolvem direitos fundamentais processuais.

O significado jurídico dos direitos fundamentais processuais que compõem, em conjunto, a estrutura do *processo justo* exige do Estado- jurisdicional e do Estado-legislador atuação positiva na disposição de técnicas processuais adequadas e eficientes para a prestação da tutela jurisdicional, bem como de estruturas e instituições necessárias para a densificação normativa do acesso à justiça (MARINONI, Luiz Guilherme. 8 ed. *Teoria Geral do Processo Civil*. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014).

Nesse sentido, José Gomes Canotilho, quanto ao conteúdo e normatividade do direito de acesso aos tribunais, afirma “*A centralidade da garantia do acesso ao direito da tutela jurisdicional efectiva tem razões que merecem ser explicitadas: (i) em primeiro lugar ela pressupõe um catálogo de direitos fundamentais, pois qualquer comunidade de direito é necessariamente uma comunidade de direitos; (ii) em segundo lugar, só uma protecção jurisdicional efectiva realiza a dimensão de juridicidade do poder, no seu sentido básico de proibição da autodefesa e de afirmação do monopólio estatal da coerção; (iii) em terceiro lugar, o recorte do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional como direito autônomo e específico permite fazer funcionar uma tutela dos direitos a vários níveis (...) O direito de acesso ao direito e à justiça é um direito complexo “marcado por normas”, pois nele se precipitam várias dimensões constitutivas a que correspondem outros tantos níveis de garantia.*” (O direito de acesso à justiça constitucional. Estados da Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, 2011).

Por outras palavras, o reconhecimento de direitos, garantias e remédios processuais no plano abstrato e conceitual-positivo é insuficiente e inadequado para a realização da norma constitucional de acesso à justiça. Com mais razão ainda, quando se trata de norma constitucional estruturante do desenho institucional do Estado de Direito e da democracia

ADPF 504 / MT

(WALDRON, Jeremy. *The rule of law and the importance of procedure*. Nomos, vol. 50, 2011, p. 3-31). O direito de acesso aos tribunais é o instrumento à disposição de todo cidadão para defender-se em face da atuação de terceiros e do próprio Estado. Ou seja, é a técnica indispensável para a contestação pública e legítima das regras decisórias estatais, seja no campo administrativo, seja no judicial ou, mesmo, no legislativo.

O acesso à justiça deve ser reconhecido como um direito efetivo, e não uma mera perspectiva teórica e abstrata. É certo, contudo, que barreiras há a dificultar, quando não a obstaculizar, o acesso efetivo e adequado ao sistema de justiça geral. Essas barreiras consistem em problemas sociais, estruturais, econômicos e mesmo jurídicos, na medida em que o direito de acesso ao judiciário implica custos financeiros, culturais e sociais.

Melhor explicando, para o cidadão litigar e requerer a proteção do seu direito, necessita financiar o pagamento de três variáveis imprescindíveis na administração da justiça, como despesas do processo, custos judiciais e honorários de sucumbência, mais os honorários advocatícios contratados, que envolvem esfera privada. Ressalvam-se aqui os contextos específicos, por exemplo, juizados e gratuidade da justiça.

A ausência de condições materiais para a tutela dos direitos processuais acarreta, em essência, violação do direito de tratamento igualitário perante o Direito. Isso porque se, de um lado, o litigante que não possui condições econômicas de arcar com os custos do processo terá efetivos prejuízos no exercício do direito de acesso à justiça e, portanto, de proteção adequada ao direito material, de outro, o litigante adversário, com condições financeiras e técnicas, atuará com maior eficiência no processo. Tal situação configura desequilíbrio procedimental substantivo entre as partes, na sua atuação perante o Estado e contra o Estado ou terceiros.

A barreira social, por outro lado, consiste em elemento anterior para o adequado acesso à justiça e à dimensão normativa da comunidade política no qual inserido o cidadão.

ADPF 504 / MT

Esse elemento é o conhecimento prévio dos próprios direitos e do funcionamento do sistema de justiça, problema que se agrava, em maiores proporções, nas comunidades com índices de baixa escolaridade e rendimento financeiro (e cultural).

As questões sociais, culturais e econômicas devem ser reconhecidas como problema ou barreira a ser contornada para que o acesso à proteção judicial adequada e efetiva se desloque, do plano retórico abstrato, para o concreto das circunstâncias e necessidades da realidade.

A reivindicação dos direitos, notadamente das pessoas hipossuficientes do ponto de vista social e financeiro, é tarefa que compõe o direito de acesso à justiça, o qual é categorizado como o direito aos direitos, e o desenho da administração da justiça. Sem o adequado conhecimento dos direitos e sem estruturas e técnicas processuais adequadas, os direitos fundamentais individuais, coletivos ou sociais, são quimeras e abstrações, destituídas de significado jurídico e normativo (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acess to justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective*. Buffalo Law Review, vol. 27, 181-292). Daí a necessidade de instituições e estruturas procedimentais que permitam o desenvolvimento de projetos de educação jurídica dos cidadãos sobre seus direitos.

A potencialidade da eficácia dos direitos deve ser traduzida em realidade para os cidadãos que não possuem condições sociais, técnicas, e econômicas de reivindicarem seus direitos, e mesmo de reivindicarem sua inclusão na institucionalidade estatal. O trabalho para tornar o direito das *pessoas comuns* verdadeiramente realizados se desdobra em duas dimensões, quais sejam, a assistência judiciária gratuita e a informação dos direitos. Ignorar essas facetas do acesso à justiça, por vezes, traz uma falsa percepção de normalidade institucional de proteção judicial, uma vez que, em alguns momentos, o problema não se coloca pelo simples fato da ausência de reivindicação dos direitos pelas *pessoas*. Ausência que opera em decorrência de um contexto de desconhecimento

ADPF 504 / MT

normativo.

Desse modo, quanto mais carente e mais distante uma comunidade se encontra do centro cultural e financeiro de um Estado, mais ela precisa de atuação da assistência judiciária em uma concepção abrangente (de significado jurídico e social do acesso), com estruturas adequadas para o fiel cumprimento desse dever.

Esse papel de garantia da assistência judiciária de qualidade técnica e, por conseguinte, da tutela do direito de acesso à justiça (em concepção ampla), que envolve os direitos fundamentais processuais e os meios adequados para a reivindicação dos direitos, é desempenhado, na ordem constitucional brasileira, pela figura da instituição da Defensoria Pública.

Nesse sentido, o art. 134 da Constituição prescreve que à Defensoria Pública compete *“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”*.

20. O papel institucional da Defensoria Pública: autonomia administrativa, funcional e financeira como preceito fundamental

Ciente desse papel e da importância da Defensoria Pública como órgão imprescindível para o adequado desenho constitucional da administração da justiça e efetiva realização do direito fundamental de acesso a justiça (art. 5º, inciso XXXIV, CRFB), o constituinte reformador e o legislador ordinário empenharam-se para a resolução normativa do problema.

O papel da Defensoria Pública, enquanto órgão de Estado essencial para o funcionamento da justiça, foi decidido por esse Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2.903, oportunidade na qual se deliberou acerca do alcance, limites e densificação normativa dessa instituição, conforme razão de

ADPF 504 / MT

decidir abaixo transcrita:

DEFENSORIA PÚBLICA – RELEVÂNCIA – INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO – O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA.

- A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas – carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da inefetiva institucionalização desse órgão de 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 pelos 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 do art. 5º, LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República. (ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.09.2008).

Em resumo, ao lado do regime de gratuidade da justiça

ADPF 504 / MT

(art. 5º, inciso LXXIV, CRFB), a ordem constitucional brasileira previu a figura da instituição da Defensoria Pública, como medida necessária e indispensável para o incremento da realização do direito de acesso à justiça. Todavia, esse papel, na realidade jurídica brasileira, foi (e ainda é, em certa medida) de implementação gradual e com dificuldades, por dois motivos principais.

O primeiro no sentido de que há nítida desproporção entre a quantidade de juízes e promotores em diversas localidades, com um percentual de dois para um, conforme relatório do Mapa da Defensoria Pública no Brasil. O segundo por conta do implemento tardio dessa instituição em alguns entes federados, situações que exigem a adoção de procedimentos temporários, como convênios entre a Defensoria e universidades, bem como com a OAB, para oferecer os serviços de proteção judicial aos mais amplos espaços (ARENHART, Sérgio Cruz. *Acesso à justiça: relatório brasileiro*. Revista de Processo Comparado, vol. 6, jul-dez, 2017).

21. Repasse obrigatório de recursos por duodécimos, interpretação do art. 168 da Constituição Federal

Em face desse cenário é que devem ser interpretadas as Emendas Constitucionais n. 45/2004 e n. 80/2014. A primeira reforma assegurou a autonomia das Defensorias Públicas estaduais e classificou como princípios institucionais de seu funcionamento a independência funcional, unidade e indivisibilidade. A segunda reforma, por seu turno, transcendeu o plano normativo dos princípios para o plano da concretização das garantias necessárias para o desempenho imparcial e de qualidade da instituição, por meio da instrumentalização financeira e desvinculação com o Poder Executivo, com o repasse obrigatório dos recursos por duodécimos.

A autonomia financeira da Defensoria pública e sua capacidade institucional de formulação de proposta orçamentária, a qual deve ser levada em conta no espaço de

ADPF 504 / MT

deliberação política, no âmbito do Congresso Nacional, versa questão jurídica decidida, inclusive, por esta Relatora, conforme ADPF-MC 428/RN, DJe 01.12.2016.

Por outro lado, a nova redação do texto constitucional atribuída ao 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*), na segunda reforma, pretendeu resguardar a higidez do orçamento destinado às Defensorias Públicas, por meio da técnica do repasse obrigatório dos recursos por duodécimos. Técnica esta responsável por garantir a efetividade do princípio da independência funcional e financeira dessa instituição.

Assinale-se que esse desenho de autonomia financeira é voltado para a proteção da interferência indevida do Chefe do Poder Executivo em outros Poderes e órgãos (ou instituições) de Estado. Desse modo, o argumento de contingenciamento de gastos públicos não pode ser usado como instrumento de barganha política contra outros poderes e instituições, sob pena de deturpação e captura do Estado de Direito.

Nessa linha argumentativa, a interpretação conferida pelo Ministro Edson Fachin, na decisão monocrática proferida na ADPF 384/MG, que versou sobre questão constitucional controversa semelhante, com relação à obrigatoriedade do repasse dos duodécimos para a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais:

“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

ADPF 504 / MT

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 vigentes, 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.”

Igual resposta jurisdicional, acerca da interpretação do art. 168 da Constituição, de acordo com o princípio da separação de poderes e autonomia funcional dos órgãos de Estado, foi tomada no julgamento do MS 34.483, Rel. Min. Dias Toffoli, conforme justificativa abaixo:

O direito prescrito no art. 168 da CF/1988 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.

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 101/2000, art. 9º), operando-se esses ajustes em um ambiente de diálogo institucional, em que o Poder

ADPF 504 / MT

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.

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 contingenciamento uniforme seja autorizado por decisão judicial, resguardando-se a possibilidade de compensação futura no caso de a frustração orçamentária alegada não se concretizar.

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. (MS 34.483, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 22-11-2016, 2ª T, DJE de 8-8-2017).

22. Vale dizer, especificamente quanto à questão do repasse de duodécimos às Defensorias Públicas, dois casos foram recentemente julgados pelo Plenário deste Supremo Tribunal no sentido da obrigatoriedade do repasse, a ADPF 339-PI e a ADPF 384/MG, precedentes judiciais que incidem no caso em análise, enquanto versa sobre situação semelhante.

ADPF 504 / MT

Ainda nessa linha de raciocínio, a interpretação jurídica atribuída ao texto constitucional do art. 168, em período anterior à reforma, por esse Supremo Tribunal Federal, conforme jurisprudência colacionada abaixo:

Mandado de segurança impetrado por Tribunal de Justiça contra omissão de governador do Estado: dotações orçamentárias (repasse dos duodécimos) (art. 168 da CF) (...) No que concerne, porém, aos meses posteriores, de dezembro de 1996, em diante, o MS é deferido 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 vencerem até o final de seu mandato, sempre até o dia 20 de cada mês.” (MS 22.384, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 26-9-1997.)

O legislador constituinte, dando consequência a 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 da autonomia. A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que compromettesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político-jurídica daquelas instituições. Essa prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente, aos órgãos estatais para os quais foi deferida. (...) De absoluta intransmissibilidade, portanto, essa posição jurídica, que também não poderá ser invocada por terceiros, especialmente por entidades de direito privado – ainda que qualificadas como entidades de classe –, cujo âmbito

ADPF 504 / MT

de atuação não transcende a esfera dos direitos de seus próprios associados.” (MS 21.291-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27-10-1995.)

“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 equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário.” (MS 21.450), Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 5-6-1992.)

Dotações orçamentárias destinadas ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Dispositivo de medida provisória que parece pretender contornar o art. 168 da Carta da Republica, visto que afasta o prazo de entrega das dotações orçamentárias ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público.”(ADI 37-MC) , Rel. Min. Francisco Rezek, DJ de 23-6-1989.)

23. O afastamento da incidência da regra constitucional do art. 168 da Constituição e dos precedentes judiciais afirmados poderia ocorrer apenas na hipótese de causa excepcional. Essa causa de exceção consiste na configuração da situação de frustração de receita líquida arrecada pelo ente federado, de modo a impossibilitar o cumprimento das obrigações financeiras e orçamentárias.

O caráter excepcional da situação de frustração de receita há de ser comprovado pelo ente federado, como forma de garantia da alegada independência financeira e exclusão da hipótese de ingerência indevida do Poder Executivo no funcionamento dos demais Poderes e órgãos do Estado, como o caso da Defensoria Pública. Do contrário, o Executivo poderia, ao argumento da dinâmica arrecadatória do Estado, escolher onde alocar os recursos, mesmo aqueles com destinação constitucional.

Acrescento à justificativa desenvolvida que, na hipótese de

ADPF 504 / MT

contingenciamento de despesas, em razão de frustração na arrecadação de receitas, na verdade, a limitação do empenho e movimentação financeira fica a cargo dos Poderes e instituições. De modo que o contingenciamento não pode ocorrer em quaisquer circunstâncias pelo Poder Executivo, sem a participação do Poder ou órgão afetado, que possui independência funcional e financeira.

24. Da análise dos elementos de prova juntados no processo, infere-se, de acordo com a cognição provisória inerente à jurisdição cautelar, que as notas técnicas apresentadas tanto pela parte requerente quanto pelo Governador do Estado de Mato Grosso demonstram violação da norma constitucional do art. 168. Como afirmado pelo próprio Estado, o repasse integral dos recursos não ocorreu, no prazo do dia 20 de cada mês (documento n. 15703/2018). O efetivo pagamento dos duodécimos ocorreu com atraso e de forma fracionada.

A situação de inadimplemento inconstitucional acarretou ingerência indevida do Poder Executivo nas atividades da instituição da Defensoria Pública, que teve de readequar os projetos de prestação da assistência judiciária gratuita em diversas localidades, com o remanejamento, quando não fechamento, dos núcleos de assistência. Com efeito, este fato implica diretamente a proteção judicial adequada das *pessoas comuns*, hipossuficientes financeiramente. Com mais razão, afeta as *pessoas comuns* que vivem em comunidades da capital do Estado, com melhores estruturas.

O argumento da frustração de receita não ficou comprovado. Em cotejo a Nota Técnica e o relatório resumido da execução orçamentária (documentos 19962/2018), juntado pelo *amicus curiae* SINJUSMAT, e elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda, verifica-se que a arrecadação da receita líquida permaneceu estável, sem frustrações relevantes ou significativas.

25. Ante o exposto, configurados os requisitos da plausibilidade jurídica do pedido e do perigo da demora, e, nos

ADPF 504 / MT

termos do art. 5º, §1º, da Lei nº 9.882/99, defiro o pedido de medida cautelar, *ad referendum* do Tribunal Pleno, para determinar que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso repasse os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, sob a forma de duodécimos, até o dia vinte de cada mês, de acordo com a norma constitucional do art. 168, bem como o pagamento das parcelas vencidas a esse título, caso não efetuado.

Comunique-se, com urgência, para imediato cumprimento, enviando cópia desta decisão ao Governador do Estado de Mato Grosso.

Como já solicitadas informações à autoridade responsável pelo ato questionado (art. 6º da Lei nº 9.882/1999), determino a intimação da Procuradoria-Geral da República, nos termos do art. 7º, parágrafo único, da Lei n. 9.882/99.”

Das razões do referendo e da conversão procedimental para o julgamento do mérito

2. Reafirmando os fundamentos jurídicos justificados na decisão monocrática tomada, submeto-os à consideração dos eminentes pares deste Plenário, a fim de que decisão coletiva seja proferida com autoridade final e definitiva acerca do problema jurídico-constitucional posto.

3. Acresço às razões decisórias recente precedente formado por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 384, Rel. Min. Edson Fachin, em 06.8.2020, que versou questão constitucional semelhante – repasse obrigatório de duodécimos referentes à dotação orçamentária da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, à luz dos arts. 168 e 134, § 2º, da Constituição da República.

A solução jurídica, como solucionada pela maioria, definiu: *“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*

ADPF 504 / MT

destinados à instituição”.

4. Na esteira da orientação que tem sido adotada por este Plenário, considerando o adequado aparelhamento e a suficiência da instrução do processo, bem como a consolidação, com o decurso do tempo, da jurisprudência desta Corte sobre o tema, proponho a conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito a fim de julgar **procedente** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para *determinar que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso repasse os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, sob a forma de duodécimos, até o dia vinte de cada mês, de acordo com a norma constitucional inferida do art. 168.*

5. Prejudicado o agravo regimental interposto pelo Estado de Mato Grosso contra a decisão monocrática de deferimento da medida cautelar, em razão deste julgamento do mérito pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

6. Proferida a decisão monocrática, com a determinação do adimplemento da obrigação de pagar os duodécimos, nos termos do art. 168 da Constituição Federal, o Estado de Mato Grosso, a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso e a Associação dos Defensores Públicos de Mato Grosso formularam acordo extrajudicial cujo objeto circunscreveu-se ao pagamento dos valores correspondentes aos duodécimos vencidos. No particular, o acordo contemplou parcialmente o objeto desta ação constitucional, ao abarcar os valores retidos dos duodécimos relativos aos exercícios financeiros de 2017 e 2018, e a forma de pagamento dos duodécimos do exercício financeiro corrente.

Para a adequada compreensão dos termos do acordo, transcrevo-o abaixo:

“**RESOLVEM** celebrar o presente Acordo no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 504, trâmite no Supremo Tribunal Federal, e submetê-lo à homologação judicial, nos termos prescritos no art. 487, III, ‘b’, do Código de Processo Civil, observadas as seguintes cláusulas:

ADPF 504 / MT

CLAÚSULA PRIMEIRA: O presente acordo tem por objetivo solucionar as pendências financeiras relativas a repasses de duodécimos devidos à Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso.

CLÁUSULA SEGUNDA: Quanto aos valores atinentes ao mês de janeiro de 2018, no montante de R\$ 2.730.700,96 (dois milhões, setecentos e trinta mil, setecentos reais e noventa e seis centavos), o repasse se dará da seguinte forma:

I) Independentemente de homologação judicial, na data de 23 de setembro de 2018, a quantia de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

II) Na data de 23 de outubro de 2018, a quantia de R\$ 865.350,48 (oitocentos e sessenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e quarenta e oito centavos);

III) Na data de 23 de novembro de 2018, a quantia de R\$ 865.350,48 (oitocentos e sessenta e cinco mil, trezentos e cinquenta reais e quarenta e oito centavos).

CLÁUSULA TERCEIRA: Quanto aos valores atinentes ao exercício 2017, no montante de R\$ 9.903.404,00 (nove milhões, novecentos e três mil e quatrocentos e quatro reais), o repasse se dará por meio da destinação de 10% (dez por cento) dos recursos oriundos de excesso de arrecadação em cada quadrimestre dos anos de 2018, 2019 e 2020, conforme prescrito no art. 46 do Decreto Estadual n. 1.349, de 26 de janeiro de 2018.

CLÁUSULA QUARTA: O duodécimo relativo aos meses vencidos será repassado na seguinte forma:

I) Uma parcela mensal, pertinente à despesa de pessoal e encargos sociais, entre o penúltimo dia de cada mês e o segundo dia útil mês subsequente;

II) Uma parcela mensal, referente ao custeio, no dia 23 ou no dia útil subsequente.

CLÁUSULA SEXTA: O presente acordo será submetido à homologação judicial, implicando na suspensão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 504, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, até a data de 30/06/2020 ou até o repasse integral da quantia mencionada na Cláusula

ADPF 504 / MT

Terceira, o que ocorrer primeiro.

Parágrafo primeiro. Não havendo cumprimento dos repasses da Cláusula Segunda, nas respectivas datas, acarretará a imediata rescisão do presente acordo e consequente prosseguimento da ADPF 504.

Parágrafo Segundo. Havendo a quitação da quantia mencionada na Cláusula Terceira, a ADPF 504 será extinta.

E para que produza seus regulares efeitos jurídicos, as PARTES assinam o presente instrumento, em 04 vias, de igual teor e forma.

7. Considerando os termos formulados no acordo extrajudicial (documento 96), mais especificamente as cláusulas primeira, segunda, terceira e quarta, que estabelecem um plano de ação e um cronograma para o pagamento dos duodécimos vencidos, bem como aqueles referentes aos meses vincendos; considerando que nas cláusulas do acordo consta que o repasse ocorrerá independente de homologação judicial; e considerando a cláusula sexta, a requerer a suspensão desta ADPF até 30.6.2020 ou até o repasse integral da quantia mencionada na cláusula terceira, o que ocorresse primeiro, determinei a intimação da parte autora e do Governador do Estado do Mato Grosso para que se manifestassem acerca da solução da controvérsia quanto ao pagamento dos valores referentes aos duodécimos, no prazo de 10 dias.

Em resposta, a Associação Nacional de Defensores Públicos (Anadep) informou o adequado adimplemento da obrigação, com o pagamento dos valores dos duodécimos.

8. O adimplemento do acordo extrajudicial com o pagamento das parcelas vencidas, referentes ao ano de 2017 e ao mês de janeiro de 2018, acarretou a perda superveniente de objeto quanto ao pedido específico.

Conclusão

9. Proponho a conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito a fim de julgar **procedente** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para *determinar que o Poder*

ADPF 504 / MT

Executivo do Estado de Mato Grosso repasse os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, sob a forma de duodécimos, até o dia vinte de cada mês, de acordo com a norma inferida do art. 168 da Constituição Federal.

É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 504
MATO GROSSO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: LAURA PIMENTEL DO CARMO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MATO GROSSO - SINJUSMAT
ADV.(A/S)	: BRUNO JOSÉ RICCI BOAVENTURA E OUTRO(A/S)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A Associação Nacional de Defensores Públicos ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo como objeto descumprimento, pelo Governador do Estado de Mato Grosso, da obrigação de repassar, em duodécimos, até o vigésimo dia do mês, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública.

Apontou violados os artigos 134, § 2º, e 168 da Constituição Federal.

O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia constitucional presentes manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República. A conversão do exame da liminar em julgamento final é possível e desejável, em função da sobrecarga a inviabilizar o adequado exercício jurisdicional do Supremo.

Tem-se legitimidade ativa, no que sinalizada pertinência temática, ou seja, elo considerados o conteúdo da norma impugnada e os objetivos institucionais da requerente – artigo 2º do Estatuto Social.

A Relatora, ministra Rosa Weber, assentou o prejuízo parcial do pedido ante o cumprimento de acordo extrajudicial alusivo ao repasse dos créditos dos duodécimos vencidos, referentes aos meses de setembro a novembro de 2017 e janeiro de 2018.

ADPF 504 / MT

Votou no sentido da procedência do que pleiteado, para determinar que o Chefe do Executivo estadual repasse, na forma de duodécimos, os valores das dotações orçamentárias reservadas à Defensoria Pública, até o dia vinte de cada mês, nos termos do artigo 168 da Constituição Federal.

O Supremo, no julgamento da medida acauteladora na ação direta de inconstitucionalidade nº 5.296, relatora ministra Rosa Weber, acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 11 de novembro de 2016, pronunciou-se sobre a compatibilidade da Emenda de nº 74/2013, a versar autonomia administrativa e financeira das Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. Na ocasião, fiz ver o vínculo da garantia considerado Poder:

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

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

Quanto ao vício formal, vejo-o configurado. A PEC não se presta ao drible à iniciativa privativa de um Poder. Isso foi proclamado no caso a que me referi, do Estado da Bahia, em que, mediante PEC, manietou-se a iniciativa do Tribunal de Justiça visando a criação de cargos de Desembargador no respectivo âmbito. O Tribunal glosou a emenda constitucional, o que aprovado pela Assembleia Legislativa. Aqui, não há a menor dúvida que a iniciativa, para disciplina da Defensoria Pública da União, é do Poder Executivo, como está no artigo 61

ADPF 504 / MT

da Constituição Federal.

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

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

No julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 384, relator ministro Luiz Edson Fachin, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 8 de outubro de 2020, o Tribunal, à maioria, julgou procedente o pedido formulado, determinando ao Governador do Estado de Minas Gerais o repasse, até o dia 20 do mês, sob a forma de um doze avos da dotação anual prevista, dos valores destinados, pela Lei Orçamentária, à Defensoria Pública considerado o exercício financeiro de 2016, inclusive parcelas vencidas e créditos adicionais.

Acompanhei a divergência inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes para julgar parcialmente procedente o pedido, assentando a entrega dos recursos em período de normalidade financeira, sendo providenciados, ante frustração da receita, ajustes pelos diversos segmentos destinatários, de forma igualitária.

Penso que o voto do ministro Gilmar Mendes, sem esvaziar o conteúdo do artigo 168 da Constituição Federal,

ADPF 504 / MT

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.

Surge impertinente potencializar o mecanismo revelado no artigo 168 da Constituição Federal a ponto de, frustrada a arrecadação, manter a salvo, da limitação de empenho e movimentação financeira, a Defensoria Pública.

O que se tem é providência no sentido de evitar que o contingenciamento em virtude de frustração na realização da receita recaia unicamente sobre o Executivo.

Julgo parcialmente procedente o pedido, assentando que, considerada frustração da arrecadação, procedam os diversos segmentos destinatários, de forma igualitária, aos ajustes próprios.

20/10/2020**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 504
MATO GROSSO**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: LAURA PIMENTEL DO CARMO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MATO GROSSO - SINJUSMAT
ADV.(A/S)	: BRUNO JOSÉ RICCI BOAVENTURA E OUTRO(A/S)

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação de descumprimento de preceito fundamental, em que se discute omissão do Poder Executivo estadual no repasse de duodécimos do orçamento devido à Defensoria Pública Estadual, em contexto de frustração de receita orçamentária pelo Estado, à luz dos arts. 134, § 2º e art. 168, da Constituição Federal.

A matéria não é nova nesta Corte. No julgamento da ADPF 384, Rel. Min. Edson Fachin, Dje 8.10.2020, este Supremo Tribunal Federal assentou, à luz da autonomia administrativa, financeira e orçamentária atribuída à Defensoria Pública pelo art. 134, da Constituição, ser dever do Estado, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, o repasse da integralidade dos recursos orçamentários, destinados à Defensoria Pública do Estado pela lei orçamentária anual.

Na ocasião, divergi parcialmente da tese vencedora, por entender que, em período de normalidade financeira, resta clara a obrigatoriedade do repasse orçamentário, de modo que eventuais contingenciamentos

ADPF 504 / MT

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.

Ocorre que, 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.”

Isso porque, 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.

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.

ADPF 504 / MT

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.

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.

Cumprir 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 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).

ADPF 504 / MT

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.

Isso posto, entendo que o repasse financeiro dos duodécimos 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

ADPF 504 / MT

(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 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

ADPF 504 / MT

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 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 decesso na**

ADPF 504 / MT

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 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

ADPF 504 / MT

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), 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 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

ADPF 504 / MT

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.

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.

ADPF 504 / MT

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 (ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a Democracia**. São Paulo: Saraiva, 2012, 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 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”. (ZAGREBELSKY, Gustavo. “A Lei, o Direito e a Constituição”. In: **Anuário Português de Direito Constitucional**. Volume III. Coimbra; Lisboa: Coimbra Editora; Associação Portuguesa de Direito Constitucional, 2003)

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

ADPF 504 / MT

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, 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”. (LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 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

ADPF 504 / MT

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.

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.

Destaco, por oportuno, que a Lei estadual 10.490/2016 (LDO 2017) dispunha, em seu art. 34, mecanismo voltado ao cumprimento da execução orçamentária prevista, em caso de frustração de receita:

Art. 34. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita está aquém do previsto, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira para adequar o cronograma de execução mensal de desembolso ao fluxo da receita realizada, visando atingir as metas fiscais estabelecidas para o exercício,

ADPF 504 / MT

em conformidade com o disposto nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, observados os seguintes procedimentos:

I - definição do montante de limitação de empenho e movimentação financeira que caberá a cada Poder, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas, calculado de forma proporcional à participação de cada um no total das dotações fixadas para outras despesas correntes e despesas de capital na Lei Orçamentária de 2017;

II - comunicação, pelo Poder Executivo, até o 20º (vigésimo) dia após o encerramento do bimestre, aos demais Poderes, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas do montante que caberá a cada um na limitação de empenho e movimentação financeira, informando os parâmetros utilizados e a reestimativa da receita;

III - limitação de empenho e movimentação financeira que será efetuada na seguinte ordem de prioridade:

a) os projetos novos que não estiverem sendo executados e os já inclusos no Orçamento anterior, mas que tiveram sua execução abaixo do esperado ou sem execução, conforme demonstrado no Relatório da Ação Governamental do

ano anterior;

b) investimentos e inversões financeiras;

c) outras despesas correntes;

d) as despesas atendidas com recursos de contrapartida em operações de créditos e convênios.

(...)

§ 3º Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, com base na informação a que se refere o inciso II deste artigo, editarão ato, até o 30º (trigésimo) dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, que estabeleça os montantes indisponíveis para empenho e movimentação financeira.

(...)”.

Previsão semelhante foi repetida nas demais legislações

ADPF 504 / MT

orçamentárias do Estado, constando, atualmente, do art. 36 da Lei 10.986/2019 (LDO 2020), o que segue:

Art. 36. Caso seja verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita está aquém do previsto, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público estadual, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira para adequar o cronograma de execução mensal de desembolso ao fluxo da receita realizada, visando atingir as metas fiscais estabelecidas para o exercício, em conformidade com o disposto nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, observados os seguintes procedimentos:

I – Definição do montante de limitação do empenho e movimentação financeira que caberá a cada Poder, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas, calculado de forma proporcional à participação de cada um no total das dotações fixadas para outras despesas correntes e despesas de capital na lei orçamentária de 2000;

II – Comunicação pelo Poder Executivo, até o 20º dia após o encerramento do bimestre, aos demais Poderes, ao Ministério Público, à Defensoria e ao Tribunal de Contas, do montante que caberá a cada um na limitação de empenho e movimentação financeira, informando os parâmetros utilizados e a reestimativa de receita;

III – limitação de empenho e movimentação financeira, que será efetuada na seguinte ordem de prioridade:

a) os projetos novos que não estiverem sendo executados e aos inclusos no Orçamento anterior, mas que tiveram sua execução abaixo do esperado ou sem execução, conforme demonstrado no Relatório de Ação Governamental do Ano anterior;

b) investimentos e inversões financeiras;

c) outras despesas correntes;

ADPF 504 / MT

d) as despesas atendidas com recursos de contrapartida em operações de créditos e convênios.

(...)

§ 2º Caso ocorra a recuperação da receita prevista, total ou parcialmente, far-se-á a recomposição das dotações limitadas de forma proporcional às reduções realizadas;

§ 3º Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, com base na informação a que se refere o inciso II deste artigo, editarão ato, até o 30º (trigésimo) dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, que estabeleça os montantes indisponíveis para empenho e movimentação financeira.”

Consequentemente, havendo queda da arrecadação nos termos propostos, deveria o Estado observância às regras fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para solucionar o impasse correspondente ao impacto no repasse das dotações orçamentárias para os demais Poderes e órgãos autônomos.

Apenas no caso em que um dos Poderes ou órgão autônomo recusasse-se ao cumprimento da autocontenção prevista em lei, é que surgiria a necessidade de adequação da previsão orçamentária à receita efetivamente realizada, no tocante ao direito do repasse dos duodécimos aos demais Poderes e órgãos autônomos pelo Poder Executivo, de forma uniforme, desde que admitido mediante decisão judicial, ressalva da a possibilidade de eventual compensação futura, no caso de a frustração orçamentária alegada não se concretizar.

Conclusão

Ante o exposto, acompanho a relatora quanto à parcial perda superveniente de objeto no tocante ao pedido específico referente aos anos de 2017 e 2018. No mérito, acompanho a Relatora quanto à procedência do pedido, ressalvando apenas que, no caso de comprovada frustração de receitas, é possível a adequação uniforme do repasse de duodécimos aos à Defensoria Pública do Estado, nos termos da Lei de

ADPF 504 / MT

Diretrizes Orçamentárias estadual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou conforme admitido mediante decisão judicial, ressalvada a possibilidade de eventual compensação futura, nos termos da jurisprudência desta Corte.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 504

PROCED. : MATO GROSSO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

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

ADV.(A/S) : LAURA PIMENTEL DO CARMO (39230/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MATO GROSSO - SINJUSMAT

ADV.(A/S) : BRUNO JOSÉ RICCI BOAVENTURA (9271/MT) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, entendeu pela perda superveniente de objeto quanto ao pedido de valores retidos dos duodécimos relativos aos exercícios financeiros de 2017 e 2018, converteu o referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito a fim de julgar procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para determinar que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso repasse os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública estadual, sob a forma de duodécimos, até o dia vinte de cada mês, de acordo com a norma inferida do art. 168 da Constituição Federal, e julgou prejudicado o agravo regimental interposto pelo Estado de Mato Grosso contra a decisão monocrática de deferimento da medida cautelar, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava parcialmente procedente o pedido. O Ministro Gilmar Mendes acompanhou a Relatora com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 9.10.2020 a 19.10.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário