

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.381 PARANÁ**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE OLIVEIRA BOAVENTURA E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL.
AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE
DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.
PARTICIPAÇÃO DA DEFENSORIA
PÚBLICA NA FIXAÇÃO DOS LIMITES
PARA A PROPOSTA DE SEU PRÓPRIO
ORÇAMENTO. MEDIDA CAUTELAR.
PRECEDENTES.

1. A fixação de limite para a proposta de orçamento a ser enviado pela Defensoria Pública, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não pode ser feita sem participação desse órgão autônomo, conjuntamente com os demais Poderes, como exigido, por extensão, pelo art. 99, § 1º, da Constituição Federal.

2. Medida cautelar deferida para o fim de suspender a eficácia do art. 7º, § 2º, da Lei nº 18.532/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) do Estado do Paraná, bem como o processo legislativo da lei

ADI 5381 MC / PR

orçamentária correspondente, e para determinar que a Defensoria Pública estadual envie, no prazo de dez dias, proposta de orçamento diretamente ao Poder Legislativo, em razão da situação excepcional.

DECISÃO:

1. Trata-se de medida cautelar requerida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.381 proposta pela Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP contra o art. 7º, § 2º, da Lei nº 18.532/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) do Estado do Paraná. O dispositivo impugnado possui a seguinte redação:

“Art. 7º ...

§ 2º A Defensoria Pública do Paraná, compreendendo seus Órgãos, Fundos e Entidades, terá como limite para elaboração de sua proposta orçamentária de 2016 e fixação de despesas com Recursos Ordinários do Tesouro Estadual o montante de até R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais).”

2. A requerente alega, inicialmente, a inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado, ao argumento de que a Defensoria Pública do Estado do Paraná deveria ter participado da discussão sobre o seu limite orçamentário fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias Estadual. Em seu entendimento, o poder de iniciativa de sua proposta orçamentária abrange a prerrogativa de discutir com os demais Poderes os limites a serem fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias à qual fica submetida, como previsto no art. 99, § 1º, da CF/88, o que não ocorreu em relação à Lei nº 18.532/2015 do Estado do Paraná. Ainda quanto a esse ponto, sustenta que, a despeito de o art. 134, § 2º, da CF/88 fazer referência ao art. 99, § 2º, e não ao seu § 1º, este último, ainda assim, lhe é aplicável.

ADI 5381 MC / PR

3. Alega também que, ao estabelecer o limite para sua proposta de orçamento para 2016 no patamar de R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais), valor este menor que seu o orçamento para 2015, que foi de R\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de reais), o dispositivo impugnado seria materialmente inconstitucional, por violação ao art. 98, § 1º, do ADCT. Em seu entendimento, por esse dispositivo, “os entes federativos estão compelidos a majorar a alocação de recursos nas Defensorias Públicas”.

4. A requerente sustenta que a inconstitucionalidade material do dispositivo impugnado decorre também da violação ao princípio da vedação do retrocesso social. É que a redução orçamentária significaria não só a impossibilidade de expansão do órgão, mas também verdadeiro retrocesso social, em razão da redução na qualidade da prestação de seus serviços.

5. Por fim, alega que é justamente num contexto de crise econômica que a Defensoria Pública se torna mais necessária. No seu entendimento, os possíveis efeitos da crise ampliariam a parcela da população sem acesso à justiça. Assim, se a parcela de pessoas que necessita dos serviços da Defensoria Pública aumenta, mas a prestação do seu serviço diminui, seria negada a uma parcela cada vez maior da sociedade o direito de acesso à justiça.

6. Conclui que o dispositivo impugnado viola os arts. 1º, II e III; 3º, I, III e IV; 5º, XXXV e LXXIV; e 134, todos da Constituição, além do art. 98, § 1º, do ADCT, restando evidenciado o *fumus boni iuris*.

7. Já quanto ao *periculum in mora*, afirma que “a simples violação aos dispositivos constitucionais acima indicados já justificaria a urgência no deferimento da medida cautelar e, por consequência, a cessação da lesão que a preservação dos efeitos do art. 7º, § 2º, da Lei nº

ADI 5381 MC / PR

18.532/2015 representa". Mas acrescenta o argumento de que a redução do orçamento da Defensoria Pública do Estado do Paraná, além de impedir a nomeação de candidatos já aprovados em concurso público, inviabilizaria a abertura de novo concurso e o planejamento de expansão do órgão.

8. Tratando-se a medida cautelar de providência de caráter excepcional, à vista da presunção de validade dos atos estatais, determinei a oitiva do Governador do Estado do Paraná, bem como da Assembleia Legislativa do mesmo Estado, no prazo comum de cinco dias, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/1999.

9. Em resposta, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná alega, preliminarmente, irregularidade de representação processual, tendo em vista que a procuração conferida pela requerente não especifica os poderes para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, sustenta a constitucionalidade do inteiro teor da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao argumento de que ela foi aprovada de acordo com o devido processo legislativo e por ser da competência do Chefe do Poder Executivo sua iniciativa legislativa.

10. Em manifestação, o Governador do Estado do Paraná informa que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual foi aprovada seguindo os trâmites legislativos. Acrescenta que o disposto no art. 99, § 1º, da CF/88 não se estende às Defensorias Públicas, já que a norma faz a alusão aos "demais Poderes". Nesse sentido, sustenta que a Constituição Federal atribui às Defensorias apenas o poder de enviar suas propostas de orçamento, não o direito de participar da elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias que fixam seus limites. Aduz que, ainda que o art. 99, § 1º, da CF/88 fosse aplicável às Defensorias Públicas, nenhum prejuízo teria sofrido a Defensoria do Paraná, já que não foi demonstrada na petição inicial a impossibilidade de este órgão ter participado da elaboração do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentária estadual. Alega

ADI 5381 MC / PR

que a redução do limite para a proposta de orçamento da Defensoria Pública estadual é justificada pelo cenário de crise econômica atual e pelas previsões de aumento da crise no próximo ano. Por fim, afirma inexistir inconstitucionalidade material, ao argumento de que à Defensoria Pública não é conferido o direito de orçamento progressivo, de que não há, no caso, retrocesso social e de que não houve violação ao princípio da separação de poderes.

11. É o relatório. Decido.

12. A Constituição Federal reconheceu a Defensoria Pública como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe 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 (art. 134, *caput*, CF/88)[1]. Mas para exercer com desembaraço sua principal função, sobretudo contra o Poder Público, era preciso conferir à Defensoria Pública autonomia. Por essa razão, a Constituição Federal assegurou-lhe, posteriormente, autonomia funcional e administrativa, além da prerrogativa de propor seu próprio orçamento (art. 134, § 2º, CF/88)[2].

13. Obviamente, essa última prerrogativa deve ser exercida dentro de limites. A questão que se coloca é sobre como tais limites são estipulados. A Constituição Federal não foi explícita quanto a esse tema, pelo menos não quanto à Defensoria Pública. Entretanto, a resposta pode ser extraída da análise da interpretação sistemática da Constituição Federal feita a seguir.

14. De acordo com o art. 99, § 1º, da Constituição Federal [3], a elaboração da proposta orçamentária dos tribunais há que atender aos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é de iniciativa legislativa do Executivo. Todavia, é inconstitucional a Lei de Diretrizes

ADI 5381 MC / PR

Orçamentárias que não contar com a participação dos tribunais competentes para elaborar as respectivas propostas orçamentárias. Isto porque o mesmo dispositivo estabelece que os limites das propostas orçamentárias devem ser estipulados conjuntamente com os demais Poderes na LDO. Se isso não ocorresse, de nada adiantaria a previsão de autonomia financeira constante do artigo [4].

15. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou em casos nos quais se discutia a constitucionalidade de Leis de Diretrizes Orçamentárias cujos limites para as propostas de orçamento não tinham sido estipulados pelo Judiciário conjuntamente como os demais Poderes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ. MEDIDA CAUTELAR. Limite percentual destinado ao Judiciário estipulado a revelia do Tribunal de Justiça do Estado. Aspecto de bom direito reconhecido na ausência de tal participação na fixação do referido limite (artigo 99 - PAR-1. da Constituição). *Periculum in mora* situado na iminência do ano de 1993, a que se dirigem as destinações legais. Medida cautelar concedida”. (ADI 810-MC, Rel. Min. Francisco Rezek, j. em 10.12.1992, DJ 19.02.1993)

“Lei de Diretrizes Orçamentárias: participação necessária do Poder Judiciário na fixação do limite de sua proposta orçamentária (CF, art. 99, § 1º): relevância da arguição e *periculum in mora* que aconselham a suspensão cautelar da lei que não atendeu a dita exigência de participação: precedente (ADIN 810)”. (ADI 848-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 18.03.1993, DJ 16.04.1993)

16. O art. 134, § 2º, da Constituição Federal também estabelece que a proposta de orçamento da Defensoria Pública deve ser elaborada dentro dos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se, então, a participação dos tribunais na fixação dos limites aos seus

ADI 5381 MC / PR

orçamentos decorre da sua própria autonomia financeira, não há razão para não reconhecer também à Defensoria Pública o direito de estipular, conjuntamente com os demais Poderes, os limites para a proposta de seu próprio orçamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isto porque o constituinte reconheceu também às Defensorias Públicas a mesma autonomia financeira conferida aos demais Poderes e ao Ministério Público, assim como a prerrogativa de propor seu próprio orçamento.

17. Essa equiparação entre a Defensoria Pública e os demais poderes no que diz respeito ao processo legislativo das leis orçamentárias tem sido reforçada pelo constituinte reformador. É o que se depreende dos arts. 166, § 14, I [5], e 168 [6] da Constituição Federal, adicionados, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais nº 85/2015 e 45/2004.

18. Embora o art. 134, § 2º, determine a subordinação da prerrogativa conferida à Defensoria Pública de propor seu próprio orçamento ao art. 99, § 2º [7], parece fora de dúvida que se trata de um erro material. A remissão correta, como corolário da própria autonomia financeira, é ao § 1º do art. 99.

19. Com efeito, a fixação de limite para a proposta de orçamento a ser enviada pela Defensoria Pública, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não poderia ser feita sem participação desse órgão autônomo, conjuntamente com os demais Poderes, como exigido, por extensão, pelo art. 99, § 1º, da Constituição Federal. Por essa razão, o art. 7º, § 2º, da Lei nº 18.532/2015, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado do Paraná para o exercício de 2016 à revelia desse órgão, afronta o art. 99, § 1º, da Constituição Federal.

20. No caso, é relevante, portanto, o fundamento jurídico do pedido de medida cautelar. O *periculum in mora* mostra-se ainda mais evidente, uma vez que já existe projeto de lei orçamentária enviado à Assembleia Legislativa, e em razão dos prazos constitucionais para a

ADI 5381 MC / PR

aprovação das leis orçamentárias (art. 35, § 2º, II e III, do ADCT).

21. Para fazer cumprir o disposto na Constituição Federal, o ideal seria determinar a rediscussão dos limites na Lei de Diretrizes Orçamentárias com a participação da Defensoria Pública. Entretanto, em face da excepcional situação, caracterizada pela iminência do ano de 2016, para o qual se dirigem os orçamentos, o caso presente exige medida igualmente excepcional.

22. Diante do exposto, determino, *ad referendum* do Plenário (RI/STF, art. 21, V), a suspensão da eficácia do art. 7º, § 2º, da Lei nº 18.532/2015 do Estado do Paraná, bem como a suspensão do processo legislativo do projeto da respectiva lei orçamentária anual para 2016, já em curso na Assembleia Legislativa estadual, devendo a Defensoria Pública do Estado do Paraná enviar, no prazo de dez dias, diretamente para o Poder Legislativo, nova proposta de orçamento sem o limite estipulado pelo referido artigo.

23. Solicito à Presidência a submissão do presente feito a Plenário para ratificação da cautelar.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 26 de novembro de 2015.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

Documento assinado digitalmente

ADI 5381 MC / PR

Notas

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

2. “**Art. 134. § 2º** Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.”

3. “**Art. 99. § 1º** Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.”

4. Também nesse sentido, cf. José Afonso da Silva. *Comentário Contextual à Constituição*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 527.

5. “**Art. 166.** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: **I** - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, **o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública** enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;” (Grifou-se)

6. “**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

ADI 5381 MC / PR

se refere o art. 165, § 9º.” (Grifou-se)

7. “**Art. 99.** Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais; II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.”