

## VOTO

**O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator):** Preliminarmente, assento o preenchimento dos pressupostos de legitimidade e cabimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A Requerente é entidade de classe de âmbito nacional, defluindo evidente a sua legitimidade conforme o art. 103, IX, CRFB, e o art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999.

Recorde-se, ademais, que nos termos da jurisprudência desta Corte, trata-se de hipótese de verificação de pertinência temática da atuação da entidade de classe e do público que atende. Sendo a ANADEP a entidade congregadora dos defensores públicos de todo o Brasil, presente de forma inequívoca a pertinência temática exigida para instalar controle de constitucionalidade na hipótese de legislação que trate de aspectos institucionais das Defensorias Públicas estaduais ou da União.

No mérito, a controvérsia cinge-se à constitucionalidade da interferência do Chefe do Poder Executivo na autonomia orçamentária da Defensoria Pública Estadual, conforme posto na Lei 1.297, do Estado de São Paulo, que inseriu os §§ 4º e 5º no art. 236 da Lei Complementar Estadual 988/2006 (Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo), passando a vincular, por sua vez, parcela de 40% do Fundo de Assistência Judiciária à prestação de assistência jurídica suplementar.

No tocante ao alegado vício formal, verifica-se que o problema se resolve a partir do condomínio de competências legislativas, assim como da análise de compatibilidade entre o artigo 134 do Texto Constitucional e o objeto normativo impugnado.

A repartição de competências é característica essencial em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por consequência, a convivência harmônica entre as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta disposição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta o domínio dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas

otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

O artigo 24, XIII, da Constituição Federal estabelece a competência legislativa concorrente entre União, Estado e Distrito Federal para dispor sobre assistência jurídica e Defensoria Pública. Assim, cabe à União o estabelecimento de normas gerais sobre o tema, e aos Estados exercer competência suplementar, dentro dos limites traçados.

Por isso, veio a lume a Lei Complementar 80/1994, que “ *Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências*”.

No entanto, a partir da EC 80/2014 a repartição de competências também garante, nos art. 134, §4º c/c arts. 93, caput e 96, II, aos Defensores-Públicos Gerais a iniciativa privativa para leis que versem sobre a organização, atribuições e estatuto das respectivas instituições no âmbito de cada Estado federado, bem como de suas propostas orçamentárias.

A legislação paulista ora impugnada, cuja iniciativa foi do Poder Executivo local, alterou a lei orgânica da Defensoria Pública estadual, para modificar a gestão da principal fonte de arrecadação da instituição, com consequentes reflexos em seu orçamento.

O Fundo de Assistência Judiciária – FAJ, instituído pela Lei estadual n. 4.476, de 20 de dezembro de 1984, é vinculado e gerido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo desde a promulgação de sua lei orgânica e, conforme comprovado pela requerente, constitui a fonte primária de receitas daquele órgão.

A lei 1297/2017 do Estado de São Paulo, ao destinar 40% das receitas que compõem o FAJ à prestação de assistência jurídica suplementar, na prática, está a vincular parcela significativa do orçamento da Defensoria estadual à celebração de convênios com advogados dativos. Ao fixar parcela do orçamento para uma finalidade específica, a lei em questão implica em clara interferência na gestão da instituição, cuja autonomia está garantida por previsão constitucional.

Resta, pelos motivos acima, caracterizada a inconstitucionalidade formal do diploma impugnado por vício de iniciativa, a qual seria reservada ao Defensor- Público Geral do Estado de São Paulo, por força da repartição de competências desenhada pelos arts. 24, XIII, 93, caput, 96, II e 134, § 4º, da Constituição Federal

Em relação à inconstitucionalidade material, a Requerente alega precipuamente que ao destinar uma porcentagem obrigatória do Fundo de Assistência Judiciária para a celebração de convênio de assistência suplementar, a Lei impugnada está a perpetuar um modelo misto de assistência jurídica e gratuita, com atuação concomitante de advogados dativos e das Defensorias Públicas estaduais.

Em seu artigo 134, a Constituição da República concretiza o art. 5º, LXXIV. Converte-se, assim, o direito fundamental de assistência jurídica, gratuita e integral em verdadeira garantia constitucional, ao atribuir-se à Defensoria Pública a qualidade de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Recaem no rol de competências da Defensoria Pública, para além de outras funções, a promoção da defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita.

Entendo, assim, que o constituinte originário optou por um modelo público de assistência jurídica gratuita, fazendo-se necessário, contudo, um período transitório do atual modelo misto, que comporta também a atuação de advogados privados, em regra, através da celebração de convênios com a OAB, até a total estruturação das Defensorias Públicas Estaduais e da União.

Para que se dê a referida transição, o art. 68, do ADCT, incluído pela EC 80/2014, prevê um modelo ordenado de expansão das Defensorias Públicas, as quais, até 2022, deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais em todo o território nacional. Frente a tal cenário, resta claro que, ao limitar o orçamento de sua Defensoria, e em consequência, as condições materiais de preservação de seu quadro funcional, o Estado de São Paulo se contrapõe à plenitude do modelo de desenvolvimento da assistência judiciária inscrito na Constituição da República.

A constitucionalidade de iniciativas legislativas que, de alguma forma, acabam por perpetuar o modelo misto de assistência jurídica e/ou barrar o

desenvolvimento das Defensorias Públicas já foi analisada em diversas ocasiões por esta Suprema Corte, sob os mais diferentes aspectos. Destaco trecho do voto proferido pelo Min. Cezar Peluso, Relator da ADI 4163:

*“É dever constitucional do Estado oferecer assistência jurídica gratuita aos que não disponham de meios para contratação de advogado, tendo sido a Defensoria Pública eleita, pela Carta Magna, como o único órgão estatal predestinado ao exercício ordinário dessa competência. Daí, qualquer política pública que desvie pessoas ou verbas para outra entidade, com o mesmo objetivo, em prejuízo da Defensoria, insulta a Constituição da República. Não pode o Estado de São Paulo, sob o pálio de convênios firmados para responder a situações temporárias, furtar-se ao dever jurídico-constitucional de institucionalização plena e de respeito absoluto à autonomia da Defensoria Pública.”*

Destaco ainda que a Defensoria Pública conta com independência e autonomia administrativa, financeira e orçamentária, conferidas pelas EC 45 /2004, 73/2013 e 80/2014 e esculpidas no art. 134, da Constituição Federal.

Assim como ocorre com o Ministério Público, a capacidade de se autogovernar, foi atribuída como instrumento para a garantia do cumprimento de suas funções institucionais.

A norma sob exame, de iniciativa do Poder Executivo, restringiu de forma drástica a autonomia orçamentária da instituição, e em consequência, a autonomia administrativa, a qual garante liberdade gerencial de recursos financeiros e humanos, em relação à própria organicidade e aos agentes públicos, frustrando o modelo constitucionalmente previsto.

Ademais, estando parte de seu orçamento compulsoriamente destinado à celebração de convênios para prestação jurídica suplementar, pela lei 1.297, a competência para elaboração da proposta orçamentária pelo Defensor-Público Geral também fica restrita, por contingenciamento prévio do Executivo estadual.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal já assentou, em diversas ocasiões, que a interferência e subordinação da Defensoria Pública a qualquer Poder implica necessariamente a violação de sua autonomia. Nesse sentido:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Medida cautelar. Referendo. Ato do Poder Executivo do Estado da Paraíba. Redução, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 encaminhado pelo Governador do Estado da Paraíba à Assembleia Legislativa, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado. Cabimento da ADPF. Mérito. Violação de preceito fundamental contido no art. 134, § 2º, da Constituição Federal. Autonomia administrativa e financeira das Defensorias Públicas estaduais. Medida cautelar confirmada.

(...)

3. A arguição dirige-se contra ato do chefe do Poder Executivo estadual praticado no exercício da atribuição conferida constitucionalmente a esse agente político de reunir as propostas orçamentárias dos órgãos dotados de autonomia para consolidação e de encaminhá-las para a análise do Poder Legislativo. Não se cuida de controle preventivo de constitucionalidade de ato do Poder Legislativo, ma, sim, de controle repressivo de constitucionalidade de ato concreto do chefe do Poder Executivo.

4. **São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição.** Precedentes: ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia , DJ de 30/3/12; ADI nº 4056/MA, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski , DJ de 1/8/12; ADI nº 3569/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence , DJ de 11/5/07. Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. A inserção da Defensoria Pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira.

5. Medida cautelar referendada.

(ADPF 307-MC-Ref, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, Dje 13.02.2014)

Destaco ainda, no mesmo sentido de garantir a autonomia e autogoverno das Defensorias Públicas, os seguintes precedentes: ADI 2.903,

Min. Celso de Mello; ADI 3.965, Min. Carmen Lucia ADI 4.056, Min. Ricardo Lewandowski; ADI 5.286, Min. Luiz Fux; ADI 5.287, Min. Luiz Fux; ADI 5.381 MC- Ref, Min. Roberto Barroso.

Por fim, entendo que a lei ora impugnada contraria entendimento firmada por esta Corte, no julgamento da supra citada ADI 4.163, cuja ementa destaco o seguinte trecho:

**INCONSTITUCIONALIDADE.** Ação de descumprimento de preceito fundamental ADPF. Art. 109 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 234 da Lei Complementar estadual nº 988/2006. Defensoria Pública. Assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. Previsões de obrigatoriedade de celebração de convênio exclusivo com a seção local da Ordem dos Advogados do Brasil OAB-SP. Inadmissibilidade. Desnaturação do conceito de convênio. Mutilação da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria. Ofensa consequente ao art. 134, § 2º, cc. art. 5º, LXXIV, da CF. Inconstitucionalidade reconhecida à norma da lei complementar, ulterior à EC nº 45/2004, que introduziu o § 2º do art. 134 da CF, e interpretação conforme atribuída ao dispositivo constitucional estadual, anterior à emenda. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida como ADPF e julgada, em parte, procedente, para esses fins. Voto parcialmente vencido, que acolhia o pedido da ação direta . É inconstitucional toda norma que, impondo a Defensoria Pública Estadual, para prestação de serviço jurídico integral e gratuito aos necessitados, a obrigatoriedade de assinatura de convênio exclusivo com a Ordem dos Advogados do Brasil, ou com qualquer outra entidade, viola, por conseguinte, a autonomia funcional, administrativa e financeira daquele órgão público (ADI 4163, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 01/03/2013).

Na ocasião daquele julgamento, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade do art. 234, da Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o qual fixava a obrigatoriedade daquela instituição de celebrar convênio com a OAB-SP.

A destinação, por lei, de percentual do Fundo de Assistência Judiciária para a prestação de assistência judiciária suplementar equivale, na prática, à referida imposição de convênio obrigatório, mutilando, ainda que por via diversa, a autonomia funcional da Defensoria Pública.

Ante o exposto, julgo procedente a presente Ação Direta para, declarar a inconstitucionalidade, formal e material, da Lei Complementar 1297/2017, do Estado de São Paulo.

É como voto.

*Plenário Virtual - minuta de voto - 11/12/2020 00:00*