

18/11/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.644 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES
PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S) : ILTON NORBERTO ROBL FILHO
ADV.(A/S) : ISABELA MARRAFON
ADV.(A/S) : TATIANA ZENNI DE CARVALHO GUIMARAES
FRANCISCO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
ADV.(A/S) : YURI CARAJELES COV
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JUNIOR
ADV.(A/S) : LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE
ADV.(A/S) : BRUNA SANTOS COSTA
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL -
SECCIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : MARIANE LATORRE FRANÇO SO LIMA DE PAULA

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pela Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP, em face da Lei Complementar 1.297/2017, 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 parcela

ADI 5644 / SP

de 40% do Fundo de Assistência Judiciária à prestação de assistência jurídica suplementar.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Artigo 236 - O Fundo de Assistência Judiciária, instituído pela Lei nº 4.476, de 20 de dezembro de 1984, e regulamentado pelo Decreto nº 23.703, de 27 de maio de 1985, destinado a custear despesas concernentes à prestação de assistência judiciária gratuita, vincula-se, a partir da promulgação desta lei complementar, à Defensoria Pública do Estado, que passará, imediatamente, a gerir os seus recursos, inclusive o saldo acumulado.

(...)

§ 4º - Da totalidade das receitas que compõem o Fundo de que trata o caput deste artigo, 40% (quarenta por cento) serão destinados à prestação de assistência judiciária suplementar (acrescentado pela Lei Complementar n. 1.297/2017).

§ 5º - Caso as despesas afetas à prestação de assistência judiciária suplementar não alcancem no mesmo exercício financeiro o percentual de que trata o § 3º deste artigo, o saldo restante será aplicado às demais despesas suportadas pelo Fundo de Assistência Judiciária (acrescentado pela Lei Complementar n. 1.297/2017).

Defende a Requerente, preliminarmente, a sua legitimidade ativa e a pertinência temática.

Alega ofensa ao julgamento da ADI 4163, no qual esta Suprema Corte fixou entendimento que privilegia a autonomia da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A lei a ora impugnada ameaçaria esta autonomia, porque: “*revela a intenção do legislador paulista em novamente frustrar a expansão do modelo público de assistência jurídica integral e gratuita*” (eDOC 1, p. 10).

ADI 5644 / SP

No mérito, afirma que a lei estadual contestada está maculada por inconstitucionalidades formais e materiais.

A inconstitucionalidade formal estaria consubstanciada em violação ao disposto nos arts. 93, *caput*, 96, II, e 134, §4º, todos da Constituição da República. Isso pois a lei limitou a gerência do Fundo de Assistência Judiciária, o qual representa parte significativa do orçamento da Defensoria Pública, e, por isso, só poderia ser alterado por lei de iniciativa privativa do Defensor Público-Geral do Estado, conforme previu a Emenda Constitucional 80/2014. Ademais, alega que o diploma impugnado *“afeta diretamente a criação e extinção de cargos, a organização da infraestrutura de novos postos de atendimento e a folha de pagamento dos membros e servidores. Ou seja, impede-se que a Instituição livremente administre seu orçamento”* (eDOC 1, p. 16).

Afirma também que, ao vincular 40% do Fundo de Assistência Judiciária à assistência judiciária suplementar, a lei impugnada impede a expansão da Defensoria Pública estadual e torna permanente um modelo de assistência que deveria ser transitório, usurpando, dessa forma, função constitucionalmente atribuída àquela instituição. Nesse sentido, no plano da inconstitucionalidade material, aduz violação aos arts. 5º, LXXIV, CRFB, bem como ao art. 98, ADCT.

Alega, ainda, que *“não bastasse a manifesta ofensa ao art. 98 do ADCT, a norma impugnada também violou, materialmente, a autonomia administrativa e orçamentária da Defensoria Pública, bem como a sua prerrogativa de enviar proposta orçamentária ano a ano, de acordo com a lei de diretrizes orçamentárias”*, conforme disposto pelo art. 134, §2º, da Constituição Federal.

Postula a suspensão imediata dos efeitos da lei conforme o art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/1999, por entender presentes os requisitos autorizativos da medida cautelar.

Alega a título de comprovação do *periculum in mora* que o Fundo de Assistência Judiciária constitui 90% do orçamento da Defensoria Pública paulista e que a lei em comento não previu nenhuma medida para compensar o percentual agora destinado à realização de convênio para

ADI 5644 / SP

assistência jurídica suplementar. Ademais, a Lei Complementar 1.297/2017 estaria em descompasso com a previsão orçamentária daquele ano, instalando cenário de grave insegurança jurídica, especialmente no que se refere à aprovação das contas daquela instituição pelo Tribunal de Contas do Estado.

O *fumus boni iuris* estaria configurado “no flagrante vício de iniciativa e notório efeito deletério com que a norma atacada macula o núcleo essencial da autonomia financeira e orçamentária da Defensoria Pública do Estado” (eDOC 1, p.35).

No mérito, requer a procedência da ação, tornando definitiva a cautelar postulada, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal e material da lei impugnada.

Em 03 de fevereiro de 2017, adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, haja vista a relevância da matéria e sua importância para a ordem social e segurança jurídica (eDOC 19).

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo sustenta não haver vício de iniciativa na norma, visto que “a lei hostilizada não versa sobre a proposta orçamentária da Defensoria estadual (art. 134, §2º, CF), tampouco sobre quaisquer das matérias declinadas no art. 96, inciso II, da CF, aplicável às Defensorias Públicas por força do §4º do art. 134” (eDOC 23, p.3).

No mérito, entende que a verba destinada à realização de convênios para a prestação de assistência jurídica favorece a ampliação do acesso à Justiça, em consonância com o julgado na ADI 4.163, e vai ao encontro dos objetivos fundamentais da República, dispostos nos incisos I, III e IV, da Constituição.

O Governador do Estado de São Paulo destaca que o diploma atacado não padece de vício de iniciativa, pois “o espectro de autonomia conferido constitucionalmente à Defensoria Pública não contempla o estabelecimento de fontes próprias de receita orçamentária”, a qual segue sendo do chefe do Executivo estadual” (eDOC 27, p. 5).

Defende ainda que o texto constitucional não afasta a possibilidade de atuação suplementar da advocacia privada ao elencar a Defensoria como função essencial à Justiça e que o diploma estadual não coloca

ADI 5644 / SP

qualquer óbice à expansão de seus quadros e estrutura, e tampouco viola sua autonomia. Inexistente, então, qualquer inconstitucionalidade material.

A Advocacia-Geral da União posicionou-se pela *procedência* da ação direta em face da existência de vício formal e material no diploma impugnado. O parecer foi assim ementado (eDOC 29):

Defensoria Pública. Lei Complementar nº 1.297, de 04 de janeiro de 2017, do Estado de São Paulo, que destina 40% (quarenta por cento) das receitas do Fundo de Assistência Judiciária à prestação de assistência judiciária suplementar. Inconstitucionalidade formal. Diploma legal originário de proposta de autoria do Governador do Estado. Interferência na programação orçamentária da Defensoria Pública. Prerrogativa atribuída à chefia dessa instituição quanto à iniciativa de sua proposta orçamentária. Inconstitucionalidade material. A destinação de percentual das receitas do Fundo de Assistência Judiciária impõe a realização de convênios para a prestação de assistência judiciária suplementar, ou seja, por advogados privados, que não integram a Defensoria Pública. Violação à autonomia funcional e administrativa dessa instituição, de modo a cercear seu avanço institucional (artigo 134, § 20, da Constituição Federal e artigo 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Afronta aos direitos fundamentais ao amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral e gratuita, consagrados no artigo 50, incisos XXXV e LXXIV, da Lei Maior. Manifestação pela procedência do pedido formulado pela requerente.

No mesmo sentido, ainda, a manifestação da Procuradoria-Geral da República em parecer assim ementado (eDOC 34):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI 1.297, DE 4 DE JANEIRO DE 2017, DO ESTADO DE SÃO PAULO. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA PARA A PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

ADI 5644 / SP

SUPLEMENTAR. LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUTONOMIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. INICIATIVA RESERVADA AO DEFENSOR PÚBLICO GERAL.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Estado de São Paulo foram admitidos no feito como *amici curiae* (eDOC 18 e 40).

Este processo foi pautado para julgamento na ambiência do Plenário Virtual no dia 11 de dezembro de 2020, vindo a sofrer subsequente pedido de destaque pelo e. Ministro Alexandre de Moraes.

É, em síntese, o relatório.