

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
8.010 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS DEFENSORES PUBLICOS FEDERAIS
ADV.(A/S)	: CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Federais - ANADEF em face do art. 3º, *caput*, inciso V, e § 2º, IV, da LC 200/2023, com o objetivo de excepcionar as receitas próprias da Defensoria Pública da União (DPU) do teto de gastos previsto no diploma legislativo.

Eis o teor do objeto impugnado:

LC 200/2023

Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

(...)

V - da Defensoria Pública da União.

(...)

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites

estabelecidos neste artigo:

(...)

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;

Fundamenta, em síntese, que a Constituição, especialmente após as Emendas Constitucionais n. 74/2013 e 80/2014, conferiu à DPU autonomia funcional, administrativa e financeira, além de iniciativa de proposta orçamentária. Alega que essas garantias constituem instrumentos indispensáveis para que a instituição desempenhe suas funções constitucionais sem interferências externas, de modo que a submissão ao teto de receitas que a própria instituição arrecada, praticamente esvaziaria essas autonomias.

Aduz, ainda, que a Constituição criou um núcleo de instituições autônomas integrantes do sistema de Justiça, incluindo o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Assim, não seria admissível reconhecer proteção às receitas próprias do Judiciário e do Ministério Público da União e negar a mesma proteção à DPU.

Ressalta, por fim, que a instituição possui receitas próprias relevantes, em especial o Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União (FADPU), regulamentado pela Lei n. 14.941/2024, abastecido principalmente por honorários sucumbenciais e receitas vinculadas, cujos recursos são destinados ao aparelhamento institucional, a modernização, interiorização e o aperfeiçoamento dos serviços da

ADI 8010 MC / DF

Defensoria.

Requer a concessão de medida cautelar para se “realizar interpretação conforme a Constituição do art. 3º, inciso V, e § 2º, IV, da Lei Complementar nº 200/2023”, a fim de que “a interpretação segundo a qual as receitas próprias da Defensoria Pública da União, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas, não se submetem ao teto de gastos do Regime Fiscal Sustentável, até o julgamento final do mérito”.

Em caráter definitivo, requer seja julgado procedente o pedido, “conferindo-se interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, V, e § 2º, IV, da Lei Complementar nº 200/2023, para se estabelecer a interpretação segundo a qual não se submetem ao teto de gastos do Regime Fiscal Sustentável as receitas próprias da DPU, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas.”.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais. Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em

ADI 8010 MC / DF

3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 14/6/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais quais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

No caso sob análise, ainda que em sede de cognição sumária, fundada em juízo de mera probabilidade, entendo presentes os requisitos necessários para deferir a cautelar pleiteada.

A autonomia financeira e orçamentária da Defensoria Pública é elemento imprescindível em sua missão constitucional, essencial para afiançar a independência necessária para que o órgão promova a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Nesse sentido, esta SUPREMA CORTE tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis que restringem drasticamente a autonomia orçamentária da Defensoria Pública. Cito:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE

DIREITO PÚBLICO. DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. LEI 1.297/2017 DO ESTADO DE SÃO PAULO. VINCULAÇÃO DE PARCELA DE 40% DO FUNDO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA À PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA SUPLEMENTAR. LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL. OFENSA À INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AOS DEFENSORES-PÚBLICOS GERAIS, NOS TERMOS DOS ARTS. 134, § 4º C/C ARTS. 93, CAPUT E 96, II, DA CONSTITUIÇÃO. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. 1. 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. 2. A A lei 1297/2017, 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. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente.

Esse grau de autodeterminação deve conviver, contudo, com uma estrutura de responsabilidade fiscal difusa, que se projeta sobre todos os poderes constituídos em todos os planos federativos.

Trata-se da observância do binômio AUTONOMIA FINANCEIRA e RESPONSABILIDADE FISCAL, conceito este indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas,

principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos.

O novo regime fiscal introduzido pela LC 200/2023, ao encampar a responsabilidade, veio a reforçar a autoridade jurídica da norma insculpida no art. 169 da CF, no propósito legítimo de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Poderes de Estado, a partir de um compromisso fiscal baseado no crescimento sustentável da dívida pública, sem alterar a autonomia de poderes e órgãos independentes.

Esta compreensão lastreara precedente pretérito desta CORTE, especificamente no julgamento da lei de responsabilidade fiscal, sob minha relatoria:

3.9. A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação.

3.10. Só a fixação de consequências individualizadas para os desvios perpetrados por cada instância pode tornar o compromisso fiscal efetivo. A LRF estabeleceu modelo de corresponsabilidade entre os Poderes. Ao positivar esse modelo, a LRF [não] violou qualquer disposição constitucional, mas sim prestigiou a prudência fiscal, valor chancelado constitucionalmente.

(ADI 2261, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 28/8/2020)

A definição de um teto de gastos alberga, todavia, algumas exceções, sobretudo quando há recursos oriundos de receitas próprias,

normalmente afetados às finalidades institucionais do respectivo órgão, conforme se verifica no próprio objeto impugnado nestes autos, contido na LC 200/2023:

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

[...]

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;

Em que pesem, portanto, sucessivos modelos normativos reforçarem a responsabilidade fiscal de poderes constituídos e entes federados, devendo a Defensoria Pública da União se adequar aos limites impostos, há de se ter presente o prejuízo acarretado em represar recursos orçamentários oriundos de receitas próprias, sobretudo quando estes se encontram vinculados a propósitos específicos diretamente relacionados à sua autonomia.

Realço que as receitas próprias da DPU possuem destinação vinculada. Os honorários sucumbenciais (FADPU) devem, por força da tese fixada no Tema 1.002 de Repercussão Geral (RE 1.140.005, Rel. Min. LUÍS ROBERTO BARROSO), ser destinados exclusivamente ao aparelhamento da instituição:

1. É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive

aquele que integra;

2. O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição.

De igual modo, os recursos provenientes do recém-criado Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União - FDPFU (Lei n. 15.500/2026) estão vinculados ao cumprimento do dever de interiorização previsto no art. 98 do ADCT.

Submeter tais recursos legalmente afetados a um limite genérico de despesas ofende, ainda, o princípio da eficiência (CF, art. 37, *caput*), produzindo a inviabilidade prática de o recurso existir contabilmente sem que possa ser aplicado na expansão da assistência jurídica aos necessitados.

Em situação análoga - referente ao Poder Judiciário da União -, essa SUPREMA CORTE excepcionou do cômputo e aplicação do teto de gastos, na aplicação da regra fiscal estabelecida pela LC 200/2023, as hipóteses de receitas próprias, nos seguintes termos:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL (LEI COMPLEMENTAR 200/2023). TETO DE GASTOS. RECEITAS PRÓPRIAS DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DO TETO. RECONHECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS TRIBUNAIS. PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB para examinar a aplicação do teto de gastos da LC 200/2023 às receitas próprias do Poder Judiciário da União, quando destinadas ao custeio das suas atividades específicas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Saber se o novo regime fiscal impôs uma limitação inconstitucional às receitas vinculadas e próprias do Poder Judiciário da União, em violação aos princípios da separação dos Poderes (CF, art. 2º), da autonomia financeira do Poder Judiciário (CF, arts. 98, § 2º; e 99, § 1º), da eficiência (CF, art. 37) e da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A LC 200/2023 reforça a responsabilidade fiscal e estabelece limites individualizados para despesas primárias, com exceções específicas para entidades com receitas próprias, como universidades, empresas públicas e instituições científicas.

4. O não enquadramento das receitas próprias dos tribunais federais nas exceções previstas na lei compromete a autonomia desses órgãos, assim como impede a destinação exclusiva de parte destas verbas ao custeio das atividades judiciais, prevista no art. 98, § 2º, da Constituição Federal.

5. No âmbito do Poder Judiciário, fundos especiais e receitas próprias vinculadas a finalidades específicas não devem ser incluídos no teto de gastos, sob pena de inviabilizar a continuidade das funções essenciais da Justiça.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Pedido julgado procedente para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, *caput* e § 2º, da Lei Complementar 200/2023, de forma a excepcionar do teto ali

previsto as receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário da União.

Tese de julgamento: As receitas próprias de tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar 200/2023.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 2º; 37; 98, § 2º; e 99, § 1º.

Jurisprudência relevante citada: ADI 2261, rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 15/09/2020; ADI 6045, rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 17/07/2020; ADI 6930, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 15/08/2023.

(ADI 7641, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2025)

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL (LEI COMPLEMENTAR 200/2023). TETO DE GASTOS. RECEITAS PRÓPRIAS DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DO TETO. RECONHECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS TRIBUNAIS. EMBARGOS REJEITADOS.

(...)

3. O acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia veiculada na inicial.

4. As receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder

Judiciário da União que foram excluídas do teto de gastos instituído pela Lei Complementar 200/2023 por força do acórdão embargado abrangem: (i) despesas custeadas com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas; e (ii) custas e emolumentos.

5. Não se afiguraria legítimo modificar retroativamente a base de cálculo originalmente utilizada na apuração do limite de despesas primárias para os órgãos Poder Judiciário federal, diminuindo-lhe o valor para, então, projetá-lo a partir deste patamar inferior, com as devidas correções, para os exercícios seguintes. Tal solução não leva em consideração que tais órgãos não gozaram de uma margem orçamentária adicional em face de suas receitas próprias nos exercícios de 2024 e de 2025 e acaba por reduzir o limite fiscal atual e porvindouro para as suas despesas como se tivessem.

6. A solução interpretativa que melhor prestigia a segurança jurídica, o equilíbrio orçamentário e, em última análise, a autonomia do Poder Judiciário federal é aquela que mantém os limites individualizados atuais para as despesas primárias de seus respectivos órgãos, tais quais previstos na Lei Orçamentária Anual de 2025. O teto dos orçamentos posteriores (2026 e seguintes) deverão ser calculados a partir das dotações de 2025, com base na fórmula prevista no art. 3º, § 1º, I, da LC 200/2023, com a exclusão das receitas próprias da base de cálculo do limite para dali em diante.

7. É importante consignar que o cálculo do limite fiscal, assim como da margem orçamentária adicional conferida pela receitas próprias (despesas custeadas com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas, assim como custas e emolumentos) deve levar em consideração os valores efetivamente recolhidos por cada órgão do Poder

Judiciário federal.

IV. DISPOSITIVO

8. Embargos de Declaração rejeitados, com o registro de esclarecimentos prestados de ofício.

(ADI 7641-ED, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 20/10/2025)

Mais recentemente, no julgamento da ADI 7922, também de minha relatoria, a CORTE julgou, por unanimidade, procedente o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, caput e IV, e § 2º, IV, da Lei Complementar 200/2023, e reconhecer, quanto ao Ministério Público da União, que os valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar n. 200/2023 (acórdão pendente de publicação).

Nesta linha de ideias, a mesma compreensão firmada quanto à fiscalidade do Poder Judiciário federal e do Ministério Público da União deve prevalecer em relação à Defensoria Pública da União.

Tal simetria fiscal-orçamentária autoriza, portanto, estender ao regime normativo aplicado à Defensoria Pública da União a compreensão alcançada nas ADI's 7641 e 7922.

Dessa forma, valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com entes federativos ou entidades privadas, tal qual previsto no art. 3º, § 2º, IV, da LC 200/2023 para determinadas entidades federais, devem também ser excepcionados para a Defensoria Pública da União no cômputo de seu teto fiscal, permanecendo na unidade orçamentária para a devida apropriação futura.

Os valores relativos a tais receitas que ainda não foram despendidos pela DPU (tanto aqueles oriundos de exercícios anteriores quanto os do

presente exercício financeiro e, evidentemente, os futuros) devem ser empregados para o custeio de suas despesas, observados os limites impostos pelas dotações orçamentárias disponíveis ou pelos créditos adicionais que venham a ser abertos para esse fim, como permitido no art. 4º, § 1º, III, “d”, da Lei Anual de 2026 (Lei 15.346/2026).

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum*** do Plenário desta SUPREMA CORTE, para reconhecer, quanto à Defensoria Pública da União, que receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com entes federativos ou entidades privadas, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar n. 200/2023.

Comunique-se ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, para ciência e cumprimento imediato desta decisão, solicitando-lhes informações, no prazo de 5 (cinco) dias, conforme o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para a devida manifestação definitiva sobre a controvérsia.

Ciência à Procuradoria Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 1º de outubro de 2026.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente