

EMENDA MODIFICATIVA Nº 14 /2015

(Autoria: Vários Deputados)

**Ao Projeto de Lei nº 454/2015, que "Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2016 e dá outras providências."**

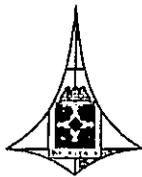
Modifica o artigo 6º e artigo 50 da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dá outras providências. Os dispositivos, renumerando os demais, passam, respectivamente, a ter a seguinte redação:

**"Art. 6º** O Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF e à Defensoria Pública do Distrito Federal - DPDF, até 30 dias antes do término dos lançamentos das propostas das unidades orçamentárias para o exercício de 2016, os estudos e as estimativas da receita para os exercícios subsequentes, inclusive da receita corrente líquida, com as respectivas memórias de cálculo, contendo as séries históricas utilizadas, a preços reais e nominais, em meio magnético e em formato compatível com banco de dados, editores de texto e planilhas de cálculo."

.....

**"Art. 50.** Os Poderes Executivo, Legislativo e a Defensoria Pública do Distrito Federal terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2016, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2015, compatibilizada com os eventuais acréscimos legais, ou outro limite que vier a ser estabelecido por lei superveniente."

Comissão de Economia, Orçamento e Finanças  
Pl. Nº 454/2015  
Fls. 805 Rubrica



Parágrafo Único: A despesa total com pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal não poderá ultrapassar o limite de 1% da Receita Corrente Líquida do exercício.”.

### JUSTIFICATIVA

A presente emenda busca adequar o texto do Projeto de Lei nº 454/2015.

#### Justificação

Trata a presente emenda da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes aos limites impostos pela Lei Complementar Federal n. 101/2000.

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.



§ 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.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.

A Constituição Federal, em seu ato de disposições transitórias ainda diz:

"Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional."

Em consonância com o dispositivo constitucional, a Lei Orgânica do Distrito Federal assim dispõe sobre a Defensoria Pública do Distrito Federal, destacando-se no texto a autonomia e o respeito às suas disposições orçamentárias: 0



"Art. 114. A Defensoria Pública do Distrito Federal é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.

§ 1º À Defensoria Pública do Distrito Federal é assegurada, nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, e do art. 2º da Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012, autonomia funcional e administrativa, cabendo-lhe elaborar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, sua proposta orçamentária e encaminhá-la ao Poder Executivo para consolidação da proposta de lei de orçamento anual e submissão ao Poder Legislativo.

§ 2º O Defensor Público-Geral do Distrito Federal só pode ser destituído, nos termos da lei, por iniciativa do Governador e prévia deliberação da Câmara Legislativa do Distrito Federal."

Ainda em relação a autonomia financeira e administrativa, notadamente na execução de seu próprio orçamento, a Lei Orgânica do Distrito Federal vai mais além, e dispõe:

"Art. 145. Os recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias da Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Tribunal de Contas do Distrito Federal e da Defensoria Pública do Distrito Federal são repassados em duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em cotas estabelecidas na programação financeira, exceto em caso de investimento, em que se obedecerá ao cronograma estabelecido."



A Emenda à Lei Orgânica de nº 86, promulgada aos 04 de março de 2015 também prevê:

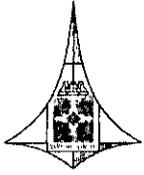
“Art. 2º O número de defensores públicos na unidade jurisdicional deve ser proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 anos, o Distrito Federal deve contar com defensores públicos para atendimento em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º, a lotação dos defensores públicos deve ocorrer, prioritariamente, para atender as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.”

Nesse específico, a emenda busca regulamentar a extensão de aplicação do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/00), considerando as inovações constitucionais trazidas pela EC n. 45/2004 e 80/2014, que dispõem sobre a independência funcional e administrativa do órgão, ressaltando inclusive sua independência financeira pela iniciativa de sua proposta orçamentária (art. 134, §2º), assim como a iniciativa legislativa para a criação de cargos públicos no âmbito do próprio órgão (art. 134, §4º). Questiona-se, portanto, sobre a precisão e adequação da estrita interpretação e aplicação das normas contidas na LRF, por serem anteriores a esse novo contexto constitucional, inexistente quando da sua vigência inicial.

É que o Distrito Federal vive situação específica, em face de sua natureza distinta do Município e dos Estados. Este é um dos pontos de partida da presente consulta. A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3756/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal cuja ementa restou assim redigida: ◀



EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

IMPUGNAÇÃO DO INCISO II DO § 3º DO ART. 1º, BEM COMO DOS INCISOS II E III DO ART. 20 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000. 1. É de se

reconhecer a legitimidade ativa ad causam da Câmara Legislativa do Distrito Federal, dado que a presente impugnação tem por alvo dispositivos da LC 101/00. Dispositivos que versam, justamente, sobre a aplicação dos limites globais das despesas com

peçoal do Poder Legislativo distrital. 2. O Distrito Federal é uma unidade federativa de compostura singular, dado que: a) desfruta de competências que são próprias dos

Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF); b) algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF); c) os serviços públicos a cuja prestação está jungido são financiados, em parte,

pela mesma pessoa federada central, que é a União (art. 21, XIV, parte final, CF). 3. Conquanto submetido a regime constitucional diferenciado, o Distrito Federal está bem

mais próximo da estruturação dos Estados-membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios. Isto porque: a) ao tratar da competência concorrente, a

Lei Maior colocou o Distrito Federal em pé de igualdade com os Estados e a União (art. 24); b) ao versar o tema da intervenção, a Constituição dispôs que a "União não

intervirá nos Estados nem no Distrito Federal" (art. 34), reservando para os Municípios um artigo em apartado (art. 35); c) o Distrito Federal tem, em plenitude, os três

orgânicos Poderes estatais, ao passo que os Municípios somente dois (inciso I do art. 29); d) a Constituição tratou de maneira uniforme os Estados-membros e o Distrito

Federal quanto ao número de deputados distritais, à duração dos respectivos mandatos, aos subsídios dos parlamentares, etc. (§ 3º do art. 32); e) no tocante à

legitimação para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, a Magna Carta dispensou à Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal o mesmo

tratamento dado às Assembléias Legislativas estaduais (inciso IV do art. 103); f) no modelo constitucional brasileiro, o Distrito Federal se coloca ao lado dos Estados-

membros para compor a pessoa jurídica da União; g) tanto os Estados-membros como o Distrito Federal participam da formação da vontade legislativa da União (arts. 45 e

46). 4. A LC 101/00 conferiu ao Distrito Federal um tratamento rimado com a sua peculiar e favorecida situação tributário-financeira, porquanto desfruta de fontes

de recursos próprios e de recursos da União, em razão da sua situação peculiar e favorecida.



cumulativas de receitas tributárias, na medida em que adiciona às arrecadações próprias dos Estados aquelas que timbram o perfil constitucional dos Municípios. 5. Razoável é o critério de que se valeram os dispositivos legais agora questionados. Se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhoado com receitas tributárias. Ademais, goza do favor constitucional de não custear seus órgãos judiciário e ministerial público, tanto quanto a sua Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar.

(ADI 3756, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2007, DJe-126 DIVULG 18-10-2007 PUBLIC 19-10-2007 DJ 19-10-2007 PP-00027 EMENT VOL-02294-01 PP-00146)

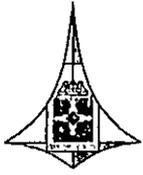
Corolário da presente decisão, o fato é que o limite de gasto com pessoal do Distrito Federal é resultado do somatório daquilo que é disponível ao Poder Executivo, no patamar de 49% e do Legislativo e Tribunal de Contas em 3%, todos sobre a Receita Corrente Líquida do Distrito Federal (artigo 20, inciso II da LRF).

Destarte, enquanto os Estados e o Município podem elevar suas despesas com pessoal até o limite de 60% da Receita Corrente Líquida, o Distrito Federal atinge, no máximo 52%, em face de não manter na sua unidade o Poder Judiciário e o Ministério Público, e, à época do julgado, a Defensoria Pública do Distrito Federal. Mesmo assim, o limite de total de gasto com pessoal nos Estados e nos Municípios é de 60%. Em suma, o limite global da unidade da unidade federativa, não está sendo atingido.

Isso porque na concepção original do legislador constituinte, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Defensoria Pública do Distrito Federal seria criada e mantida pela União (o que nunca foi feito)

O texto original do artigo 21, inciso tinha a seguinte redação:

Art. 21. Compete à União:



...

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

Como corolário desta disposição à época vigente, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, e já disciplinava a previsão de limites de Receita Corrente Líquida destacado para a Defensoria Pública do Distrito Federal, embora partilhado com outros entes.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

...

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

Como se vê, desde a edição da Lei de Responsabilidade fiscal já era intenção do legislador assegurar recursos para manutenção da Defensoria Pública do Distrito Federal, nos mesmos moldes do que era feito com o Ministério Público e o Judiciário. Aliás, a única Defensoria Pública que tinha previsão na LRF de limites com pessoal da Receita Corrente Líquida é a do Distrito Federal.

Nessa marcha, um dos argumentos utilizados pelo Relator na supracitada ADI para manter os percentuais do Distrito Federal era o fato de que não precisaria arcar com os custos de manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público e da DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL, pois todos seriam mantidos pela UNIÃO, nos limites já delineados pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal.



Todavia, a Emenda Constitucional nº 69/2012, já destacada alhures mudou as bases do voto na ADI, ao transferir para o Distrito Federal a criação e a manutenção da Defensoria Pública do DF, retirando-a das responsabilidades da UNIÃO.

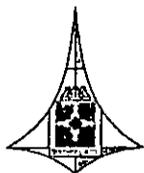
Sob o ponto de vista normativo, a União reduziu o comprometimento de Receita Corrente Líquida para pagamento de pessoal da Defensoria Pública do DF, sem contudo ter havido a adequada e necessária reformulação do texto da legislação infraconstitucional, dentre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal, não obstante o comando estabelecido na própria EC/69:

“Art. 3º O Congresso Nacional e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional e de acordo com suas competências, instalarão comissões especiais destinadas a elaborar, em 60 (sessenta) dias, os projetos de lei necessários à adequação da legislação infraconstitucional à matéria nela tratada.”

De qualquer maneira, a inércia das casas de leis não pode servir à ineficácia de disposição constitucional, já que, se por um lado já era o desejo do legislador a previsão de valores destacados para a Defensoria Pública do Distrito Federal, ainda mais após a incorporação no texto constitucional da autonomia para as defensorias públicas.

Conclusão inarredável é que, não obstante ainda não existir norma fixando os percentuais para a Defensoria Pública do Distrito Federal, por outro é inconcebível que ele seja atribuído ao Poder Executivo, sob pena de descumprimento da norma maior.

O ponto questionado versa, basicamente, sobre os limites de gastos com pessoal prescritos na LRF e a extensão das restrições postas aos gestores públicos para contenção desse tipo específico de despesa, o que é fator essencial à manutenção saudável das contas públicas no exercício de uma gestão fiscal responsável, finalidade maior da LC n. 101/00. e



Nesse sentido, a LRF impõe sobre o valor da receita corrente líquida (RCL) um percentual máximo para despesas com pessoal, dividindo-o em dois níveis: um global, aplicável de maneira conjunta a todo o ente político, que, para os Estados, é de 60% da RCL, conforme art. 19, II, da LRF; e um específico, em que, dentro do mesmo limite global de 60%, cada poder ou órgão discriminado no art. 20/LRF não pode ultrapassar o montante percentual que lhe é atribuído, constando atualmente nos seguintes termos:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

II - na esfera estadual:

- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

Conforme se vê, são mencionados todos os Poderes ou instituições dotadas de autonomia financeira à época da edição da lei, razão pela qual são reservados percentuais independentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ao Ministério Público Estadual, mencionado, ainda, o Tribunal de Contas como ente responsável por repartir com o Poder Legislativo o mesmo valor percentual de 3%. No Estado de Alagoas, por exemplo, a previsão legislativa define que cabe ao Poder Legislativo o percentual de 2% da fatia prevista na LRF e ao Tribunal de Contas o restante (1%). Nesse sentido, cada um opera independentemente sobre a parcela que lhe cabe.

Ocorre, entretanto, que à Defensoria Pública não foi dispensada qualquer previsão no momento de tal edição legislativa, no ano de 2000, o que se deu em virtude de a instituição não gozar, à época, de relevante autonomia expressada no



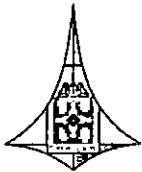
texto constitucional, quadro que se alterou com o advento das Emendas Constitucionais n. 45, de 2004, e n. 80, de 2014.

No texto original da Constituição a Defensoria já era reconhecida como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, mas nada dispunha sobre autonomia, enfatizando-se apenas a sua função de defesa e orientação jurídica dos necessitados e a necessidade de provimento do cargo por concurso público de provas e títulos. Atualmente, foi incluída no Título IV, Capítulo IV, uma seção específica destinada à Defensoria, dispondo sobre a sua autonomia administrativa, financeira, sobre a independência funcional, indivisibilidade e unidade da instituição, além de outras prerrogativas.

Em verdade, o que se verifica é que o constituinte derivado reformador caminhou no sentido da equiparação institucional da Defensoria Pública ao Ministério Público, o que se visualiza da simples leitura dos artigos constitucionais destinados a cada um dos entes para que se constate a similaridade. Não demanda muito esforço, pois, constatar que as alterações no art. 134 foram claramente inspiradas no art. 127, assim como o §4º daquele se assemelha ao §1º deste ao tratar da "unidade, indivisibilidade e independência funcional". Da mesma maneira, o §2º, do art. 134, é semelhante aos §§ 2º e 3º do art. 127. A segunda parte do §4º do art. 134 ainda atribui à Defensoria Pública competência para iniciar processo legislativo referente ao estatuto da carreira, aos cargos, remunerações e organização da instituição, conforme inicialmente conferido ao Judiciário.

Assim, parece acertada a opinião exposta no parecer da auditoria ao apontar que o legislador constituinte derivado não pretende mais uma simetria apenas entre Poder Judiciário e Ministério Público, mas que a simetria se dê, respeitadas as peculiaridades, entre estes e a Defensoria Pública, ficando evidente a imposição de independência na gestão de seus recursos, livre de ingerências de qualquer dos Poderes ou de interesses externos à entidade.

Cabe asseverar, ainda, que o entendimento acerca da aqui mencionada independência financeira da Defensoria já foi objeto de manifestação pelo Supremo



Tribunal Federal, ao decidir pela impossibilidade de o Chefe do Executivo alterar a proposta orçamentária enviada pela Defensoria sob pena de ofensa ao comando constitucional.

O reconhecimento da autonomia da Defensoria Pública vem sendo objeto de decisões reiteradas do Supremo Tribunal Federal em casos semelhantes:

"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.

1. A Associação Nacional dos Defensores Públicos, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não detém legitimidade ativa para mandado de segurança quando a associação e seus substituídos não são os titulares do direito que pretende proteger. Precedente: MS nº 21.291/DF-AgR-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 20/10/95. Resta à associação a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, único meio capaz de sanar a lesividade alegada.

2. A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado.

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, mas, sim, de controle repressivo de constitucionalidade de ato concreto do chefe do Poder Executivo.

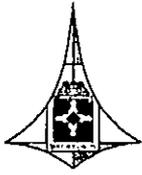
4. São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição. Precedentes: ADI nº 3965/MG, Tribunal Pleno, Relator a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 30/3/12; ADI nº 4056/MA, Tribunal 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."

(REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 307, Relator Ministro Dias Toffoli)

E ainda:

"A EC 45/2004 outorgou expressamente autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, além da iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º): donde, ser inconstitucional a norma local que estabelece a vinculação da Defensoria Pública a Secretaria de Estado. A norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da CF pela EC 45/2004 é de eficácia plena e



aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos." (ADI 3.569, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJ de 11-5-2007.) No mesmo sentido: ADI 4.056, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7-3-2012, Plenário, DJE de 1º-8-2012; ADI 3.965, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 7-3-2012, Plenário, DJE de 30-3-2012; RE 599.620-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27-10-2009, Segunda Turma, DJE de 20-11-2009.

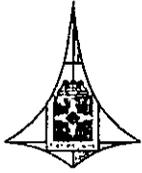
Ainda quando por oportunidade de decisão liminar nos autos da ADI 5218/PR, o Min. Ricardo Lewandowski firmou o seguinte entendimento:

"Foi a EC nº 80 que trouxe a garantia de iniciativa de lei à Defensoria Pública, além do paralelismo natural entre os Tribunais de Justiça (TJs) e as DPes, e, no que couber, a aplicação de preceitos do Estatuto da Magistratura de responsabilidade do Supremo Tribunal Federal, como: exigência de três anos de atividade jurídica para os concursos públicos de ingresso à carreira, mudança nos critérios de promoção por merecimento e antiguidade, previsão de cursos de preparação, aperfeiçoamento e promoção dos Defensores Públicos, subsídios remuneratórios, além do incentivo à criação do Conselho Nacional da Defensoria Pública (CNDP).

Entendo que, de acordo com o regramento constitucional, qualquer medida normativa que venha a suprimir a autonomia da Defensoria Pública, jungindo-a administrativamente ao Poder Executivo local, implica necessariamente violação à Carta Magna.

....

Assim, ainda que não seja pela densidade de seu conteúdo normativo, a autoaplicabilidade do referido dispositivo decorre do simples fato de a Defensoria Pública integrar o aparato organizacional do Estado como instituição autônoma e livre de subordinação ao Executivo e aos demais Poderes."o

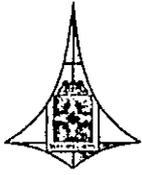


Nos autos do Processo de Reclamação n. 19.669-MC/R, o Ministro Celso de Mello destacou:

Assentadas tais premissas, tenho para mim, em juízo de sumária cognição, que as razões ora expostas bem evidenciam a plausibilidade jurídica da pretensão cautelar deduzida pela Associação Nacional de Defensores Públicos, especialmente se se considerar a questão no ponto em que ela se identifica com o tema pertinente à autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária que a Carta Política outorgou às Defensorias Públicas estaduais, eis que as expressões normativas impugnadas nos autos da ADI 5.218-MC/PR, constantes do art. 16 da Lei nº 18.409/2014 do Estado do Paraná, estariam ocasionando, no âmbito da Defensoria Pública paranaense, um estado de submissão financeira ao Poder Executivo estadual, capaz de comprometer – por eventual gestão arbitrária do orçamento ou, até mesmo, por injusta recusa de liberar os recursos nele consignados – a própria autonomia daquela Instituição.

É que a Defensoria Pública estadual – consideradas as prerrogativas constitucionais que lhe acentuam as múltiplas dimensões em que se projeta a sua autonomia – dispõe de competência para praticar atos próprios de gestão, cabendo-lhe, por isso mesmo, adotar as medidas que reputar necessárias ao pleno e fiel desempenho da alta missão que lhe foi outorgada pela Lei Fundamental da República, sem que se permita ao Poder Executivo interferir, de modo indevido, na própria intimidade dessa Instituição, seja pela arbitrária oposição de entraves burocráticos, seja pela formulação de exigências descabidas, seja, ainda, pelo abusivo retardamento de providências administrativas indispensáveis, frustrando-lhe, injustamente, a realização de compromissos essenciais e necessários à preservação dos valores cuja defesa lhe foi confiada.

Na realidade, o Supremo Tribunal Federal tem advertido que os princípios institucionais destinados a garantir às Defensorias Públicas estaduais (CF, art. 134, § 2º, na redação dada pela EC nº 45/2004) o exercício do "self-government" assegura



lhes o necessário grau de independência institucional em face dos demais Poderes do Estado, notadamente do Poder Executivo”

...

Não custa rememorar, neste ponto, que a existência de qualquer ato estatal que, de alguma maneira, possa restringir o alcance da autonomia financeira outorgada às Defensorias Públicas estaduais qualifica-se como fator apto a comprometer a autonomia funcional e administrativa que foi assegurada, a essa Instituição, pelo texto da própria Constituição da República.

A outorga constitucional de autonomia às Defensorias Públicas estaduais traduz um natural fator de limitação dos poderes dos demais órgãos do Estado, notadamente daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo. A dimensão financeira dessa

autonomia constitucional – considerada a instrumentalidade de que se reveste – responde à necessidade de assegurar-se a essa Instituição a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ela concebida, instituída e organizada.

Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, as Defensorias Públicas estaduais nada poderão realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima Instituição da República, incumbida, fundamentalmente, como expressão e instrumento do regime democrático, da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, nos termos do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.”

Sendo assim, fica claro um novo quadro constitucional relativo ao tratamento a ser dispensado à Defensoria Pública, principalmente pela expressa menção a respeito da iniciativa para propor projeto de lei na criação de cargos da



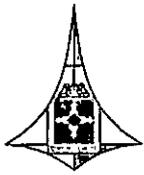
carreira. É contraditória uma interpretação constitucional que aponte a independência do órgão, mas que, para exercer suas competências funcionais e prerrogativas outorgadas constitucionalmente, esteja a autoridade condicionada à regularidade de gestão referente a esferas de governo que não são da sua alçada. Tal circunstância, por si só, caracteriza ingerência indevida funcional e administrativa sobre a Defensoria, ainda que não se configure na hipótese um ato comissivo por parte do Chefe do Executivo; jogando por "terra" a nova vontade constitucional.

Ademais, cabe frisar que os comandos contidos nos artigos 134 e 135 da Constituição Federal são daqueles classificados como de aplicabilidade plena e imediata, ou seja, prescindem de maior regulamentação para a sua incidência, produzindo efeitos imediatos, sem condicionantes legislativas.

Veja-se, portanto, que a independência financeira do Ministério Público, por exemplo, não decorre da previsão contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, mas ao contrário, uma vez que a Lei Complementar referida tem o escopo de apenas regulamentar os limites da autonomia que já estava inscrita no texto fundamental. Se faz presente um novo quadro constitucional e, neste, a Defensoria Pública goza das mesmas prerrogativas, há de ser superada a insuficiência legislativa não olvidando o instrumento normativo já posto, mas compatibilizando-o e aproveitando-o ao máximo em consonância com os novos ditames constitucionais.

Assim, se considerada a previsão orçamentária do órgão há disponibilidade financeira suficiente e interesse público que aponte a necessidade de criação de novos cargos de Defensor Público, o Defensor Público Geral tem o chamado "poder-dever" de assim agir, principalmente ao considerar o art. 98, caput, e seu §1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Portanto, ao verificar novamente a LRF, mesmo sabendo que o limite para sua despesa de pessoal deve ser extraído do percentual atribuído ao Poder Executivo (até porque anteriormente a ele vinculada), mas considerando que o órgão individualmente dispõe de saúde financeira e equilíbrio econômico-orçamentário suficiente, não deve incidir sobre ele as restrições relativas ao limite prudencial do art.



22 que paira sobre o Executivo, sob pena de tornar letra morta a disposição constitucional que confere autonomia administrativa e financeira à Defensoria. Pensar do modo contrário, seria o mesmo que admitir uma interferência indevida e reflexa dos atos do Poder Executivo na política de gestão fiscal e auto-organização de responsabilidade da própria Defensoria. Essa é a interpretação que se mostra mais acertada ao contrastar a Constituição Federal com a LRF.

Conforme contido na própria LRF, ainda que a limitação aos gastos com pessoal se dê num nível global, referente a todo o ente político, e num nível específico, referente a cada órgão dotado de independência ou Poder do Estado, a despeito da possibilidade de existência de um descompasso financeiro que comprometa o limite global, ainda assim, as restrições do limite prudencial só são aplicáveis ao respectivo órgão que houver incorrido no excesso e não a todos em solidariedade, como forma de correção do desequilíbrio e, por que não dizer, sanção fiscal ao ente violador do comando da LRF.

Logo, enquanto o art. 20 não for atualizado pelo legislador complementar para abarcar o novo quadro constitucional, a Defensoria Pública não poderá ser penalizada pelo desequilíbrio financeiro do Executivo, devendo somente responder pela saúde financeira da sua própria unidade gestora.

O argumento é lógico e necessário para a convivência harmônica da responsabilidade fiscal entre o Chefe do Poder Executivo e o Defensor Público-Geral, que pode prover os seus cargos. Cada provimento de cargo do Executivo subtrai uma da Defensoria Pública, assim como cada nomeação do Defensor Público-Geral esvazia uma do Governador, à luz dos limites de pessoal. Necessária a ressalva da realização desses provimentos havendo prévia dotação orçamentária.

Portanto, ainda que o Poder Executivo, como um todo, venha a comprometer seus limites, se a Defensoria Pública dispuser de números financeiros e orçamentários que demonstrem compatibilidade com a gestão fiscal responsável que a LC n. 101/00 impõe, a criação de cargos pretendida não deve ser obstaculizada por eventual excesso do Executivo. Do contrário, estará sendo prejudicada a autonomia



financeira da Defensoria em favor do desajuste de gasto com pessoal por parte do Executivo, uma vez que este estaria indevidamente ocupando índices que caberiam àquela.

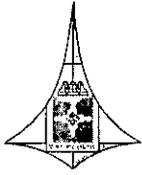
Com isso, não se pretende excluir a Defensoria Pública da política de responsabilidade na gestão fiscal traçada pela Lei. Ao contrário, urge que se registre a necessidade de reformulação da LRF para atender e conformar as novas situações de "poder", como se faz presente na situação aqui analisada. Afigura-se imprescindível que a Defensoria Pública ou qualquer órgão que detenha ou venha a deter autonomia financeira e orçamentária sujeite-se a limites de gestão fiscal. A ausência de regramento, entretanto, não deve servir à irresponsabilização total, mas tampouco deve resultar em restrição à autonomia constitucionalmente outorgada.

De outro lado, mesmo considerando toda a construção aqui operada, caso se decidisse por aplicar um critério interpretativo extremamente restrito à leitura dos comandos da LRF, este mesmo critério deveria ser utilizado por todo o instrumento normativo, em nome da harmonia e coerência das conclusões a serem extraídas.

Portanto, nesse sentido, é de se ver que o atingimento do limite prudencial que trata o parágrafo único do artigo 22 impõe restrições aplicáveis apenas aos Poderes ou órgãos mencionados no artigo 20. Logo, dispondo a Defensoria Pública de competência para propor legislativamente a criação de cargos da carreira e provê-los, mas não estando expressamente elencada no artigo 20, a situação prudencial que se encontra o Poder Executivo a ela não se aplicaria, nem afetaria a sua competência constitucionalmente disposta.

Pois bem. Percebe-se que a fixação de limite na Receita Corrente Líquida de gastos com pessoal permite melhor exercício de sua autonomia, e NÃO viola os preceitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na esteira deste raciocínio, é notório que o artigo 20, inciso I, letras b e c da LRF fixam os limites máximos para o Executivo (49%) e para o Legislativo (3%). A fixação de percentual à Defensoria Pública do Distrito Federal, além de não alterar os

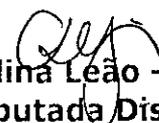


limites acima impostos, ainda serviria de dar efetividade e cumprimento ao comando estabelecido na Emenda Constitucional n. 69/2013.

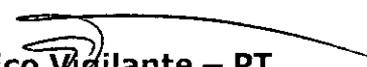
Sala das sessões,

de 2015.

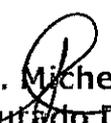
**Agaciel Maia - PTC**  
**Deputado Distrital**

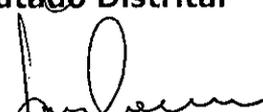
  
**Celina Leão - PDT**  
**Deputada Distrital**

**Chico Leite - PT**  
**Deputado Distrital**

  
**Chico Vigilante - PT**  
**Deputado Distrital**

**Cristiano Araújo - PTB**  
**Deputado Distrital**

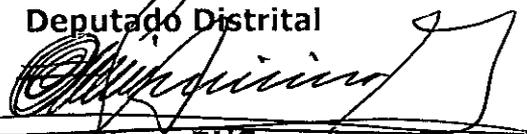
  
**Dr. Michel - PP**  
**Deputado Distrital**

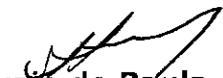
  
**Joe Valle - PDT**  
**Deputado Distrital**

  
**Juarezão - PRTB**  
**Deputado Distrital**

**Júlio César - PRB**  
**Deputado Distrital**

**Liliane Roriz - PRTB**  
**Deputada Distrital**

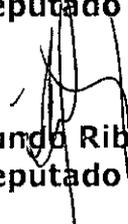
  
**Lira - PHS**  
**Deputado Distrital**

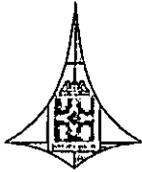
  
**Luzia de Paula - PEN**  
**Deputada Distrital**

  
**Prof. Israel Batista - PV**  
**Deputado Distrital**

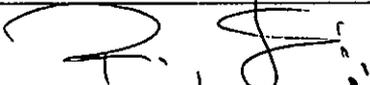
  
**Prof. Reginaldo Veras - PDT**  
**Deputado Distrital**

**Rafael Prudente - PMDB**  
**Deputado Distrital**

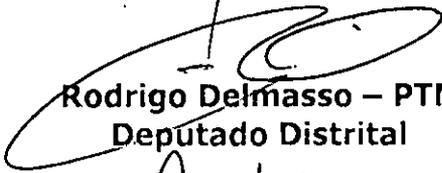
  
**Raimundo Ribeiro - PSDB**  
**Deputado Distrital**



**Renato Andrade – PR**  
Deputado Distrital

  
**Ricardo Vale – PT**  
Deputado Distrital

**Robério Negreiros – PMDB**  
Deputado Distrital

  
**Rodrigo Delmasso – PTN**  
Deputado Distrital

**Sandra Faraj – SD**  
Deputada Distrital

  
**Felma Rufino – PPL**  
Deputada Distrital

**Wasny de Roure – PT**  
Deputado Distrital

  
**Wellington Luiz - PMDB**  
Deputado Distrital