



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Secretaria de Reforma do Judiciário



Nota Técnica nº. 302 /2012/SRJ

Brasília, 20 de setembro de 2012.

Projeto de Lei Complementar nº 114/2011

Assunto: Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Autor: Senador José Pimentel (PT/CE)

RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de lei complementar originada do PLS nº 225/2011 de autoria do Senador José Pimentel, cujo objetivo é alterar dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
2. As alterações ocorrem no sentido de incluir a expressão “Defensoria Pública dos Estados” nos artigos 1º, §3º, I, “a”; 9º, §3º; 12, §3º; 52. Nos artigos 59 e 67, a proposição prevê alterações para estender às defensorias Públicas os direitos e deveres previstos na presente Lei, conferidos ao Ministério Público.
3. Há alterações também no artigo 20 da LRF, estabelecendo que a repartição dos limites globais da despesa de pessoal não poderão exceder, na esfera estadual, 47% para o Poder Executivo e 2% para a Defensoria Pública dos Estados. O texto original da LRF prevê o percentual de 49% para o Poder Executivo.
4. No artigo 54 da LRF, há inclusão do inciso V, que determina que o Chefe da Defensoria Pública dos Estados tem o dever de assinar ao final de cada quadrimestre

o Relatório de Gestão Fiscal emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no artigo 20 dessa Lei.

5. O PLP 114/2011 acrescenta também o artigo 73-D à LRF, estabelecendo cronograma a ser cumprido em até 5 (cinco) anos, para implantação progressiva da repartição dos limites de despesa com pessoal.

6. Ao final, prevê 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação da Lei para que as Defensorias Públicas dos Estados se adaptem e se organizem conforme os novos preceitos da Lei.

7. Em sua justificativa, o autor da presente proposição explica que a Defensoria Pública se fortaleceu com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, que a dotou de autonomia administrativa, funcional financeira e orçamentária. Informa ainda que a autonomia da Defensoria Pública foi regulada por meio da Lei Complementar Federal nº 132/2009, que reformulou a Lei Complementar Federal nº 80/94 (Lei Orgânica Nacional).

8. O autor cita o “III Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública”, elaborado por esta Secretaria, que demonstrou que os orçamentos das Defensorias Públicas ainda são insignificantes se comparado com os das demais instituições que formam o sistema de acesso à Justiça.

9. Ainda em sua justificativa, o autor informa que: *“Com o advento da autonomia financeira e orçamentária às Defensorias Públicas dos Estados tornou-se indispensável estabelecer que a gestão dos seus recursos sejam expressamente submetidos à disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal (...)”*. Informa ainda que a presente proposição visa *“(...) dissociar o orçamento da Defensoria Pública dos Estados do orçamento do Poder Executivo, fazendo com que este não responda pelos gastos daquela e que aquela possa exercer sua autonomia sem vinculação a outro ente.”*

10. O autor justifica que *“Tendo em vista as distintas realidades das Defensorias Públicas dos Estados, algumas melhores aparelhadas e com maiores disponibilidades orçamentárias (...), bem como considerando as distintas realidades dos Estados, o projeto prevê no seu art. 2º, o acréscimo do art. 73-D, que estabelece cronograma de até cinco anos para a implantação progressiva da nova repartição dos limites da despesa com pessoal.”*. E continua explicando que *“O art. 73-D a ser introduzido na lei parte de patamares diferentes, segundo a realidade de cada Estado, iniciando em 0,5% (cinco décimos por cento) da receita corrente líquida e*

complementando a diferença em, no mínimo 1/5 (um quinto) por ano, sucessivamente, até completar 2% (dois por cento), acompanhado do correspondente decréscimo do limite estabelecido pelo Executivo.” (grifou-se).

11. Em sua conclusão, o autor da proposição explica que: “(...) as medidas preconizadas visam assegurar às Defensorias Públicas Estaduais os recursos necessários e suficientes para se organizar e se manter, para não tolher nem frustrar o exercício da sua autonomia, ao mesmo garantindo responsabilidade com a gestão fiscal. São medidas que terão reflexos na universalidade e na qualidade da assistência jurídica prestada, contribuirão para reduzir significativamente os valores despendidos pelo Estado com o pagamento de honorários de advogados dativos e darão materialidade ao disposto no §5º do art. 4º da Lei Complementar nº 80/94, introduzido pela Lei Complementar nº 132/09, que estabelece que a assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo estado será exercida pela Defensoria Pública.”.

12. A presente proposição passou pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, nas quais recebeu parecer favorável em 06/07/2011 e 08/11/2011, respectivamente.

13. De acordo com o parecer da CAE, “(...) dados do III Diagnóstico das Defensorias Públicas, produzido pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, **demonstram que o orçamento da instituição é incipiente em relação ao orçamento global dos Estados, e desproporcional**, em termos absolutos e relativos, ao orçamento do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais, não obstante guardem, potencialmente, estreita simetria estrutural e no quantitativo de órgãos de execução. Observou-se que, em média, o Poder Judiciário dos estados absorve 5,34% dos gastos totais do estado, enquanto que o orçamento do Ministério Público foi de 2,02% do orçamento do estado e o da **Defensoria Pública foi em média de 0,40% do total de gastos pelas unidades da federação.** (...) Praticamente metade das Defensorias Públicas está com menos de 60% de preenchimento das vagas.” (grifou-se).

14. Ainda de acordo com o parecer da CAE, “concretamente, o dado consolidado existente, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, refere-se às RCLs dos 27 estados, cujo somatório, para 2010, é igual a R\$ 360,52 bilhões. Desse total, a LRF prevê, atualmente, que os executivos estaduais não poderão despender mais do que R\$ 176,65 bilhões com pessoal (ou seja, 49% da RCL). O novo limite (qual seja, 47% da RCL) diminuirá esse valor para R\$ 169,44 bilhões – diferença de R\$

7,21 bilhões.”. E conclui que “As medidas preconizadas visam a assegurar às Defensorias Públicas Estaduais o exercício pleno de suas autonomias constitucionalmente garantidas, com responsabilidade na gestão fiscal.”.

15. Conforme o parecer da CCJ do Senado Federal, “Matérias financeira e orçamentária são de competência legislativa da União (concorrentemente com Estados e Distrito Federal), conforme se pode depreender da leitura do art. 24, I e II, da Constituição Federal. A iniciativa parlamentar no caso é válida, pois as alterações propostas não invadem a esfera de competência legislativa privativa do Presidente da República, inscrita no art. 61, § 1º, da Carta Magna; tampouco tratam dos assuntos orçamentários especificamente reservados à iniciativa privativa do Poder Executivo pelos incisos I a III do seu art. 165, quais sejam, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais. No art. 165, a expressão ‘Poder Executivo’ deve ser interpretada como todos os Executivos, das três esferas de poder.”. O presente parecer votou pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição em tela.

16. Em 01/12/2011, a proposição foi remetida à Câmara dos Deputados e em 19/12/2011 foi encaminhada às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Na CFT recebeu parecer favorável do relator em 19/04/2012, pela “não aplicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação.”.

17. Em 10/05/2012 foi recebido na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) e em 24/05/2012 recebeu parecer favorável e aprovação pelo relator quanto à constitucionalidade, pois “(...) *estão observados os dispositivos constitucionais relativos, respectivamente, à competência para legislar e para iniciar o Processo Legislativo (art. 61 da Constituição Federal)*”; quanto à juridicidade, tendo em vista que “(...) *o Projeto de Lei Complementar nº 114, de 2011, não atrita contra Princípios Gerais do Direito ou contra os Princípios Informativos do nosso ordenamento jurídico.*”; quanto à técnica legislativa, pois “(...) *a proposição atende aos requisitos formais determinados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, alteração e a consolidação das leis, a qual regulamenta o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.*”.

18. Quanto ao mérito o parecer reconheceu que a proposição “reveste-se de grande importância para a adequação da legislação infraconstitucional à EC nº 45, de

2004, que dotou as Defensorias Públicas dos Estados de autonomia administrativa e funcional, da iniciativa da sua proposta orçamentária e do recebimento em duodécimos dos recursos correspondentes ao seu orçamento, nos termos do art. 134, § 2º, e do art. 168 da Constituição”. E ressalta ainda que “com o advento das autonomias financeira e orçamentária das Defensorias Públicas dos Estados, tornou-se indispensável estabelecer que a gestão dessas instituições também seja expressamente submetida à disciplina da LRF. Ou seja, trata-se de dissociar o orçamento da Defensoria Pública dos Estados do orçamento do Poder Executivo, individualizando-se as responsabilidades e, com isso, ressaltando-se a autonomia e a independência da instituição”. Em 12/06/2012 esse parecer foi aprovado pela CCJC da Câmara dos Deputados.

19. A proposição tramita em Regime de Urgência em função da aprovação do Requerimento nº 4.840/12, em 08/05/2012.

É o relatório.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO JURÍDICA

20. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que trata de normas de finanças públicas, regulamentou o disposto no §9º do art. 165 da Carta Magna. Essa lei objetiva regulamentar a matéria constitucional referente à Tributação e Orçamento, sendo que as normas gerais de finanças públicas devem ser observadas em âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

21. Como a LRF trata de matérias financeira e orçamentária, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem legislar concorrentemente sobre ela, conforme o que dispõe o art. 24, I e II¹ da Constituição Federal, ou seja, não há óbice que a União proponha alterações nessa lei.

22. O artigo 169 da Carta Magna dispõe que as despesas com pessoal ativo e inativo dos Entes da Federação não podem exceder os limites previstos em lei complementar que, atualmente, é a LRF. Ainda de acordo com esse dispositivo e

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
II – orçamento.

seus incisos, a concessão de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão de pessoal pela Administração direta e indireta dos Entes Federativos só poderão ser realizados “se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes” e “se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (...)”.

23. Importante ressaltar que a proposição em tela estabelece o limite de 2% (dois por cento) para gasto com despesa de pessoal nas Defensorias Públicas estaduais, mesmo percentual conferido ao Ministério Público pelo art. 20, inciso II, alínea “b” da LRF. No entanto, é importante lembrar que, de acordo com o §2º do artigo 134, as respectivas leis de diretrizes orçamentárias anuais dos Estados é que são competentes para fixar os valores a serem dotados na proposta orçamentária.

24. Por fim, ressaltamos que a presente nota técnica não adentra ao mérito no que diz respeito às questões relativas ao impacto orçamentário que a presente proposta poderá trazer, mas apenas aos seus aspectos jurídicos.

CONCLUSÃO

25. Do exposto, manifesta-se esta Secretaria pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 114/2011.



Thiago Pires Oliveira
Analista Técnico Administrativo

De acordo. Encaminhe-se a Assessoria Parlamentar – ASPAR com cópia para a Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL.



Kelly Oliveira Araújo
Diretora do Departamento de Política Judiciária