

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 225, de 2011 – Complementar, que altera dispositivos da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal) e dá outras providências.

RELATOR: Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 225, de 2011 – Complementar, de autoria do Senador José Pimentel, que altera pontualmente dispositivos da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), de modo a conferir à Defensoria Pública dos Estados o tratamento dispensado às unidades dotadas de autonomia, em razão da previsão do § 2º do art. 134 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n° 45, de 2004 (Reforma do Judiciário).

O Projeto foi lido em plenário em 5 de maio de 2011, tendo sido distribuído a esta Comissão e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

O autor esclarece que, com o advento da autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública dos Estados, bem como da iniciativa de sua proposta orçamentária, *tornou-se indispensável estabelecer que a gestão dos seus recursos seja expressamente submetida à disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal, reformando os artigos correspondentes e explicitando os instrumentos de compatibilização com a nova ordem.* Informa, ainda, que o cerne da proposição consiste em *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.

Em sua percepção, é imperativa a adequação da LRF, editada em 2000, à autonomia da Defensoria Pública dos Estados, consagrada no Texto Constitucional por meio da EC nº 45, de 2004, razão pela qual devem ser alterados os artigos 1º, 9º, 12, 20, 52, 54, 56, 59 e 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Ademais, a proposição em exame prevê que seja acrescentado à LRF o art. 73-D, estabelecendo os prazos para a repartição dos limites globais da despesa com pessoal prevista no inciso II, alíneas *c* e *e* do seu art. 20, de modo a fixar patamares diferenciados, segundo a realidade de cada Estado.

Até o momento, o projeto não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.

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.

O art. 169, *caput*, da Constituição reza que *a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*

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.

Atendidos, assim, os requisitos constitucionais formais, observa-se que a proposição também não afronta o Texto Maior em qualquer aspecto material.

A legitimidade da iniciativa respalda-se, ademais, no art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal, visto que se trata de projeto de lei complementar para dispor sobre lei que compõe o ciclo de gestão financeira e patrimonial da administração pública.

No tocante à juridicidade, a proposição cumpre as exigências de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade.

Em relação à técnica legislativa, 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.

Evoquem-se, ainda, os precedentes desta Comissão, a exemplo do Parecer da lavra do insigne ex-Senador Arthur Virgílio, examinando as amplas alterações à LRF propostas no PLS nº 229, de 2009.

A proposição do Senador José Pimentel é 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. Veja-se que o referido dispositivo constitucional confere esse tipo de autonomia apenas às Defensorias Públicas dos Estados, daí porque, acertadamente, o autor não menciona na proposição as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal e Territórios, previstas no art. 134, § 1º, da Constituição, as quais não desfrutam das mesmas prerrogativas constitucionais, embora a Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que *organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados*, estatua, em seu art. 3º, serem *princípios institucionais da Defensoria Pública*

a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

A autonomia administrativa da Defensoria Pública pressupõe a capacidade de organizar sua administração, praticando os respectivos atos de gestão; a funcional, o exercício de suas funções livre de ingerência de qualquer outro órgão do Estado; a financeira, a administração dos próprios recursos; e a orçamentária, a formulação de sua proposta orçamentária.

A LRF, por sua vez, estabelece normas para as finanças públicas e disciplina o art. 169 da Constituição Federal, que determina a imposição de limites nos gastos públicos com pessoal. Ora, 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.

O art. 1º do presente Projeto insere na LRF a expressão “Defensoria Pública dos Estados” nos arts. 1º, § 3º, I, *a*; 9º, *caput* e § 3º; 12, § 3º; 20, § 2º; 52, *caput*; 56, *caput*; 59, *caput*; e 67, *caput*. A intenção geral é igualar o tratamento dado às Defensorias Públicas dos Estados, para efeito da aplicação da LRF, ao que já é conferido de forma autônoma, aos poderes Executivo, Legislativo – aí inseridos os Tribunais de Contas –, Judiciário e ao Ministério Público de todas as esferas de poder, para o que são necessários diversos ajustes ao longo do texto da LRF.

Ademais, o art. 1º do Projeto dá nova redação ao art. 54 da LRF, incluindo o inciso V, com os seguintes dizeres: “V – Chefe da Defensoria Pública dos Estados”. Outra alteração à LRF é proposta no seu art. 20, II, *c*, com a proporcional inclusão da alínea *e*, redefinindo a repartição dos limites globais com despesa de pessoal na esfera estadual, ao reduzir o limite do Poder Executivo estadual de 49% para 47% e fixar o limite da Defensoria Pública dos Estados em 2%. Além disso, busca-se harmonizar a redação com o acréscimo da expressão “a Defensoria Pública dos Estados” em novo inciso V do § 2º do art. 20. Esta última alteração, todavia, contém pequeno erro de redação, pois atualmente só há três incisos no referido parágrafo. Deveria ser inciso IV, portanto.

A nosso ver, é necessário, ainda, lembrar a decisão cautelar do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238, suspendendo

liminarmente a eficácia dos arts. 56 e 57 da LRF. Não obstante isso, os dispositivos vigoram, não havendo óbice, portanto, à sua alteração, pois ainda fazem parte do ordenamento jurídico. Contudo, o art. 56, *caput*, objeto de alteração na proposição em exame, continuará sem eficácia até que o STF profira decisão definitiva nos autos da referida ADI.

Considerando as distintas realidades das Defensorias Públicas Estaduais bem como as dos Estados da Federação, o projeto prevê, no seu art. 2º, o acréscimo do art. 73-D à LRF, estabelecendo um cronograma de até cinco anos para a implantação progressiva da nova repartição dos limites da despesa com pessoal, de modo a permitir a adaptação de todas as partes envolvidas aos novos preceitos da LRF.

Esse cronograma parte de patamares diferentes, segundo a realidade de cada Estado, iniciando, no mínimo, em 0,5% (meio por cento) da receita corrente líquida, para vigorar no ano seguinte ao da publicação da lei, 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 para o Poder Executivo.

Cabe aqui outra observação. O percentual é para um teto de gastos, não para um piso. Se depois de alguns anos, a Defensoria continuar gastando menos que 2% da receita corrente líquida do Estado, o limite de gastos terá sido observado. Se for para estabelecer regra de transição, ela deveria ter como referência principal e detalhada o Poder Executivo, pois este sim terá seus limites reduzidos. Sobre isso, todavia, acreditamos mais adequada a manifestação da CAE.

A matéria deverá receber, ainda, parecer da CAE quanto a seu mérito financeiro e orçamentário, haja vista a atribuição dessa Comissão, prevista no art. 99, IV, do RISF, de opinar sobre proposições pertinentes a *tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico; orçamento, juntas comerciais, conflitos de competência em matéria tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dívida pública e fiscalização das instituições financeiras.*

Em suma, as medidas preconizadas visam a assegurar às Defensorias Públicas Estaduais o exercício pleno de suas autonomias constitucionalmente garantidas, com responsabilidade na gestão fiscal.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 225, de 2011 – Complementar, e, no mérito, por sua aprovação, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº 01 – CCJ (DE REDAÇÃO)

Renumere-se o inciso V do § 2º do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acrescido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 225, de 2011- Complementar, como inciso IV.

Sala da Comissão, 06 de julho de 2011.

Senador Eduardo Suplicy, Presidente em exercício.

Senador Eunício Oliveira, Relator.