

**VIII CONGRESSO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS**  
**DEFENSORIA PÚBLICA: PASSAPORTE ESSENCIAL À CIDADANIA**  
**CONCURSO DE TESES**

**TESE:**

**DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL: NÃO INCIDÊNCIA DO PARÁGRAFO ÚNICO**  
**DO ARTIGO 22 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

# DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL: NÃO INCIDÊNCIA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 22 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

## 1. INTRODUÇÃO

O acesso à Justiça deve ser democratizado, dado o princípio da igualdade jurisdicional<sup>1</sup>. Assim, aos que não ostentam condições financeiras próprias ao patrocínio ou defesa de uma causa, o Estado deve fornecer assistência jurídica, sob pena de negar acesso aos Tribunais por razões econômicas. O que significa, numa palavra, fechar o Tribunal aos pobres<sup>2</sup>.

Neste passo, a Constituição Federal de 1988 criou a Defensoria Pública. Prevista no art. 134, *caput*, objetiva oferecer defesa técnica, em todas as instâncias, aos que comprovarem insuficiência de recursos, na esteira do direito fundamental à assistência jurídica integral e gratuita, nos termos do inciso LXXIV do art. 5º da Lei Magna.

Em 2004, a fim de tornar efetiva a norma constitucional de acesso à Justiça, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 45/2004, conhecida como *Reforma do Poder Judiciário*. Entre as mudanças, a Defensoria Pública do Estado (DPE) passou a ostentar autonomia administrativa e financeira, mudando assim o art. 132, § 2º, da Constituição de 1988.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 199.

<sup>2</sup> Em nosso escrito *Tribunal fechado aos mais pobres*, pontuamos: “Ovídio, jurista romano, pronunciou nos tempos da arcada que: *cura pauperibus clausa est*, isto é, o tribunal está fechado para os mais pobres. Quis dizer aquele jurisconsulto, que os humildes, os desassistidos, os desprovidos de poder econômico, estão, todos, invariavelmente distantes das portas do Palácio da Justiça. É que o acesso ao Poder Judiciário reclama, a rigor, recursos necessários à contratação de um Advogado. Proventos costumeiramente escassos à alimentação dos necessitados, sequer cogitáveis ao patrocínio de uma causa. Nesse cenário, surge a Defensoria Pública. Consiste, segundo a norma constitucional (art. 134, *caput*, CF), numa instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus dos necessitados, isto é, dos desprovidos de situação econômica favorável. Trata-se de órgão destinado à promoção da justiça social, propiciando o acesso de todos ao Judiciário”. Diário de Natal de 27-09-2008.

Instado a se pronunciar sobre a autonomia administrativa da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, como se a Constituição precisasse repetidas vezes da declaração da Corte Suprema para ser respeitada, o Supremo Tribunal Federal reconheceu como auto-executável<sup>3</sup> o novo preceito constitucional que reformou a condição administrativa da Defensoria<sup>4</sup>.

Os reflexos dessa decisão, conseqüentemente, reclamam meditação sobre outros setores da experiência jurídica, a exemplo das regras pertinentes ao direito financeiro.

O estudo sob enfoque examina as repercussões normativas da autonomia da DPE à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), notadamente sobre as que tratam do limite prudencial. Pretende-se, em resumo, responder a seguinte indagação: a norma contida no art. 22, parágrafo único, da LRF (limite prudencial), incide sobre a Defensoria Pública Estadual no que toca à despesa com pessoal, considerando a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004?

Destarte, inicia-se o estudo pelo exame da regra contida na LRF concernente ao limite permitido para despesa com pessoal ativo e inativo, para depois tratar especificamente da incidência ou não dessa norma à Defensoria Pública do Estado.

## **2. O LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL IMPOSTO PELA LRF: VEDAÇÃO E EXCEÇÃO AO PROVIMENTO DE CARGOS**

---

<sup>3</sup> “Consideram-se auto-executáveis as disposições constitucionais bastantes em si, completas e suficientemente precisas na sua hipótese de incidência e na sua disposição, aquelas que ministram os meios pelos quais se possa exercer ou proteger o direito que conferem, ou cumprir o dever de desempenhar o encargo que elas impõem”, ensina Inocêncio Mártires Coelho (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 49-50).

<sup>4</sup> BRASIL. Pleno, ADI 3569-0, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 02-04-2007.

A Lei Complementar Federal 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), estabelece normas, consubstanciadas em princípios e regras destinadas a impor uma gestão fiscal responsável<sup>5</sup>. Além da verdade, também regulamenta o art. 169, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual a despesa com pessoal ativo e inativo não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. A par disso, a despesa com pessoal reclama dotação orçamentária suficiente, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Por conseguinte, a LRF prescreveu limites para despesa com pessoal por ente da Federação (art. 19), apurada pelo regime de competência, considerando os valores do mês em referência adicionados aos dos onze imediatamente anteriores, que não poderão exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>6</sup>: União 50%, Estados 60% (Executivo 49,0%, Legislativo + TCE 3,0%, Judiciário 6,0%, Ministério Público Estadual 2,0%) e Municípios 60%. Por outro lado, caso a despesa com pessoal exceda a 95% (noventa e cinco por cento) do limite (ou seja, 57% da RCL), o Poder ou Órgão que tenha excedido o limite em referência não poderá prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, salvo a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança pública, nos termos do art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> MOTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 26.

<sup>6</sup> JUND, Sérgio. *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 249. Nesse sentido, também anota Benedicto de Tolosa Filho: “A despesa total com pessoal será obtida através da soma realizada no mês em referência, com as dos onze meses imediatamente anteriores, através da utilização do regime de competência” (*Comentários à nova Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2000, p. 46). Essa norma comenta Carlos Motta e Jacoby Fernandes, “determina a verificação, ao final de cada quadrimestre, do cumprimento dos limites especificados nos arts. 19 e 20. Este comando legal deve ser lido com os arts. 54 e 55 da LRF, que tratam dos relatórios de gestão fiscal que possibilitarão tal controle” (*Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Delrey, 2001, p. 344).

<sup>7</sup> Lembra Carlos Motta e Jacoby Fernandes, que “a idéia em si não constitui inovação. Disposições de conteúdo análogo haviam já explicitadas em nível infraconstitucional com a chamada Lei Camata, bem como com a Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999, cujo teor, voltado para a área de pessoal, era bastante semelhante ao da LRF nessa matéria, tendo sido por esta revogado” (*Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Delrey, 2001, p. 329).

Essa norma versa sobre o “limite prudencial”. Quando a despesa com pessoal está próxima do teto legalmente permitido pela LRF, proibi-se que o gestor, por exemplo, nomeie mais servidores, salvo os que venham a exercer atividades nas áreas da educação, saúde e segurança pública. Em síntese, cuida-se de uma obrigação imposta ao Poder Público, direcionada a evitar o desequilíbrio das contas públicas decorrentes de uma irresponsável despesa com pessoal.

Tecendo comentários sobre o dispositivo em apreço, anotam Aduino Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rosângela Temel, que “o parágrafo único desse artigo, ao estabelecer vedações, à medida que determinado Poder ou órgão de um ente da Federação atinja 95% do total da despesa de pessoal que lhe seria permitida, estabelece uma espécie de limite prudencial, como era denominado no projeto original”<sup>8</sup>. E ainda, comenta Murta Lages, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que a LRF prevê a hipótese na qual o ente público encontra-se quase atingindo o limite de gasto permitido (limite prudencial), sendo defeso, a partir dessa evidência, prover cargos públicos. Trata-se, segundo o julgador de Contas, de um sinal de advertência à Administração, com a finalidade de evitar que se atinja o limite de despesa com pessoal<sup>9</sup>.

Por oportuno, vale destacar que a exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF, não pode ser interpretada restritamente, no sentido de que a reposição dos servidores somente ocorrerá em casos de aposentadoria ou falecimento. À evidência, também nos casos de exoneração e demissão dos servidores será possível igual substituição<sup>10</sup>. Ora, *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* (onde há a mesma razão deve haver idêntica disposição).

---

<sup>8</sup> In: CRUZ, Flávio da (Org). *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 117.

<sup>9</sup> Consulta 657.277. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: TCEMG, 2002.

<sup>10</sup> Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Visão sistemática orientada pela finalidade. DESPESAS COM PESSOAL. Vedações decorrentes de ter

Percebe-se que entre as medidas tendentes a reordenar a despesa com pessoal, tem-se a proibição legal de prover cargos públicos. Todavia, no desiderato de não prejudicar áreas sensíveis do serviço público oferecido pelo Estado, o próprio diploma excepciona essa vedação quando evidenciada a necessidade de prover cargos nas áreas de saúde, educação e segurança pública.

A seguir, analisa-se a situação da DPE perante a LRF, sob ótica da Emenda Constitucional 45/2004 que outorgou ao órgão autonomias administrativa, financeira e orçamentária. O questionamento principal consiste em saber se o disposto no artigo 22, parágrafo único, da LRF, também se aplica à DPE. Noutras palavras, se a proibição de prover cargos em decorrência do limite prudencial também repousa sobre a Defensoria. Antes, porém, convém expor breves notas sobre a nova autonomia administrativa e financeira da DPE, notadamente seus pressupostos constitucionais.

### **3. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO**

De acordo com o art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Trata-se de direito fundamental que consubstancia, de um lado, a universalidade do acesso à Justiça, de

---

vido excedido 95% do limite legal. REPOSIÇÃO DE SERVIDORES EXONERADOS, DISPENSADOS OU DEMITIDOS. Mera reposição não causa aumento de despesa. POSSIBILIDADE. Condicionamentos decorrentes da comprovada necessidade do serviço público e da observância do percentual de comprometimento verificado no quadrimestre” (TCE/RS. Parecer 13/2004. Processo 14450200/04-1. Relator Auditor Conselheiro Substituto Alexandre Mariotti, Decisão de 19-05-2004).

outro, a orientação jurídica integral à população economicamente vulnerável. Representa, segundo a irrefutável cognição de Mauro Cappelletti, “o mais básico dos direitos humanos”<sup>11</sup>.

Para assegurar essa prestação positiva do Poder Público, o art. 134, *caput*, da Constituição Federal de 1988 instituiu a Defensoria Pública do Estado. Pela regra constitucional, “a Defensoria Pública é instituição 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”.

Em outras palavras, prestar assistência jurídica gratuita à população carente, em qualquer esfera administrativa, compete à Defensoria Pública<sup>12</sup>. Pontua nessa direção Maurício Antônio Ribeiro Lopes, quando, analisando a garantia prevista no art. 134, *caput*, da Constituição de 1988, reconhece “uma garantia bifronte da assistência judiciária: a de corresponder a um item constitucional catalogado no capítulo dos direitos individuais e de constituir-se também em atividade estatal ao exercício da função jurisdicional”<sup>13</sup>. José Afonso da Silva, nessa mesma perspectiva, anota essa relação intrínseca entre o direito à assistência jurídica gratuita e a Defensoria Pública. De acordo com o mestre paulista “é justo reconhecer que a Constituição deu um passo importante, prevendo, em seu art. 134, a Defensoria Pública como instituição essencial

---

<sup>11</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 12. Anotam os autores, ainda, “que o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação” (p. 11-12).

<sup>12</sup> Entendeu dessa forma o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Indagado, por intermédio da Consulta n.º 1929/2009, sobre a possibilidade da Câmara Municipal de Monte Alegre/RN contratar Advogado para prestar assistência jurídica gratuita à população, respondeu a Corte de Contas que: “Não é possível ao Poder Legislativo Municipal prestar assistência jurídica à população carente em razão de não estar em suas atribuições. Esta atribuição incumbe à Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte, nos termos do art. 134 da Constituição Federal, e do art. 89 da Constituição Estadual”. Assim, acordaram a Consulta nos seguintes termos: EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONSULTA. PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA À POPULAÇÃO CARENTE PELO PODER LEGISLATIVO. IMPOSSIBILIDADE. ATRIBUIÇÃO QUE FOGE DA COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO. DEVER DA DEFENSORIA PÚBLICA (Processo 1929/2009 – TC, Rel. Conselheira Presidente Maria Adélia Sales, Decisão 566/2009, Julgado em 14 de julho de 2009).

<sup>13</sup> Garantia de Acesso à Justiça: Assistência judiciária e seu perfil constitucional. In. *Garantias Constitucionais do Processo Civil*. (Coord.) José Rogério Cruz e Tucci. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 48.

à função jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma art. 5º, LXXIV”<sup>14</sup>. É como diz, também, Willian Douglas, segundo o qual “desde 1998 a Constituição Federal prevê a defesa jurídica dos necessitados e, ao mesmo tempo, a instituição que deve patrociná-la, a Defensoria Pública (arts. 5º, LXXIV e 134)”<sup>15</sup>.

A respeito da Defensoria Pública, como instituição própria para oferecer assistência jurídica aos hipossuficientes, o Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal asseverou que a Defensoria, enquanto instituição permanente e indispensável à função jurisdicional do Estado caracteriza-se como mecanismo de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. Por essa razão, afirmou o Ministro que: “a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo incosequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas – carentes e desassistidas –, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado”.

Bem resumiu o *Chief Justice* Celso de Mello, ao consignar que “a Defensoria não pode (e não deve) ser tratada de modo incosequente pelo Poder Público”. Assim, exatamente para impedir que a Defensoria Pública permaneça em segundo plano, não obstante a essencialidade do serviço oferecido pela Instituição<sup>16</sup>, que a Emenda Constitucional 45/2004, denominada *Reforma*

---

<sup>14</sup> *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 615. Em seus comentários, igualmente obtempera Paulo Gustavo Gonet Branco: “Por deliberação constitucional, os hipossuficientes devem receber assistência jurídica integral do Estado (art. 5º, LXXIV, da CF). O órgão do Estado incumbido dessa tarefa é a Defensoria Pública, que o art. 134 da CF definiu como instituição essencial à função jurisdicional do Estado. A Defensoria não apenas recebeu a missão de defender os necessitados em todos os graus de jurisdição, como também foi assinada a tarefa de orientar essa mesma população nos seus problemas jurídicos, mesmo que não estejam vertidos em uma causa deduzida em juízo” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1047).

<sup>15</sup> Indispensabilidade da Defensoria Pública. In: *Doutrina*. Coord. James Tubenchlek. Rio de Janeiro: Instituto de Direito, 1996, p. 302.

<sup>16</sup> Carlos Eduardo Freire Roberedo, a propósito, retrata com régua e compasso essa essencialidade: “Assim, no intuito de democratizar o processo decisório, e enquanto curadora do regime democrático, alinhou-se a Defensoria Pública ao lado do Poder Judiciário, e a afirmação constitucional de que ela é essencial à função jurisdicional, se justifica simplesmente porque representa ‘o elo entre a sociedade e o Estado’, sem qualquer compromisso com o



do Poder Judiciário, concedeu à Defensoria Pública dos Estados plena autonomia administrativa, financeira e orçamentária<sup>17</sup>.

Como dito no intróito, no particular da autonomia administrativa e financeira, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a incidência direta do art. 134, § 2º, da Lei Maior. Firmou-se entendimento no sentido de que “a norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da Constituição Federal pela EC 45/04 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos”<sup>18</sup>.

Demais, convém destacar que essa autonomia agora prescrita nos moldes da conferida pela Constituição de 88 ao Ministério Público, permitirá que a DPE consiga efetivamente desenvolver seu mister institucional, pois com orçamento próprio e respectivo repasse do duodécimo progredirá por si mesma, prescindindo da ingerência do Poder Executivo. É que, muitas vezes, o Executivo deixa de aplicar os recursos públicos necessários à gestão da

---

interesse estatal. Daí o cuidado normativo que, espreado por todo ordenamento, classifica a sua imprescindibilidade no equilíbrio de forças, na paridade de armas, sendo certo que a assistência jurídica por ela ministrada serve de instrumento na defesa de um regime socialmente mais justo” (A Defensoria Pública e a sua essencialidade constitucional. *Livros de Estudos Jurídicos*. V. 4. Coord. James Tubenchlak e Ricardo Bustamante. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1992, p. 115).

<sup>17</sup> Acerca dessas disposições, anota Luís Roberto Barroso: “como é corrente, a Emenda Constitucional nº 45/04 procurou fortalecer as Defensorias Públicas e para esse fim (i) dotou-as de autonomia funcional e administrativa, (ii) lhes concedeu a iniciativa de sua proposta orçamentária (CF/88, art. 134, § 2º) e (iii) desvinculou o repasse dos recursos que lhes cabem do Poder Executivo, impedindo bloqueios ou providências equivalentes (CF/88, art. 168)”. E encerra dizendo que “as alterações visaram especificamente a conferir maior independência às Defensorias e assegurar-lhes melhores condições de exercer sua função pública de forma eficiente” (Petição para ingresso como *amicus curiae* na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4163-SP, relator Ministro Cezar Peluso. Disponível em: [www.anadep.org.br](http://www.anadep.org.br). Acesso: 30-06-2009).

<sup>18</sup> EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: art. 2º, inciso IV, alínea c, da L. est. 12.755, de 22 de março de 2005, do Estado de Pernambuco, que estabelece a vinculação da Defensoria Pública estadual à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos: violação do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da EC 45/04: inconstitucionalidade declarada. 1. A EC 45/04 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. 2. A norma de autonomia inscrita no art. 134, § 2º, da Constituição Federal pela EC 45/04 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, dado ser a Defensoria Pública um instrumento de efetivação dos direitos humanos. II. Defensoria Pública: vinculação à Secretaria de Justiça, por força da LC est (PE) 20/98: revogação, dada a incompatibilidade com o novo texto constitucional. 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal - malgrado o dissenso do Relator - que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se resolve em mera revogação da primeira, a cuja declaração não se presta a ação direta. 2. O mesmo raciocínio é aplicado quando, por força de emenda à Constituição, a lei ordinária ou complementar anterior se torna incompatível com o texto constitucional modificado: precedentes (Pleno, ADI 3569-0, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 02/04/2007).

Instituição, para desperdiçá-los freqüentemente em programas de publicidade institucional que mais servem para promoção do Governo do que para atender as demandas sociais. De toda sorte, a Defensoria Pública do Estado representa uma genuína Instituição do Estado, motivo porque não pode permanecer aquém de sua importância constitucional.

Partindo dessas premissas, pode-se asseverar, em resumo, que a Defensoria Pública do Estado tem autonomia administrativa e financeira. Daí porque, mostra-se imperiosa a reordenação da legislação infraconstitucional aos novos pressupostos constitucionais inscritos no art. 134, § 2º, da Lei Fundamental da República. Pois, do contrário, as restrições contidas na LRF não terão eficácia em face da DPE.

#### **4. NÃO SUJEIÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL AOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL PREVISTOS NA LRF**

A Defensoria Pública Estadual, por ser detentora de autonomia administrativa e financeira, a exemplo do Ministério Público, precisa de um percentual específico para despesa com pessoal previsto na LRF, sob pena de permanecer como único Órgão constitucional com autonomia orçamentária e financeira sem limitação para despesa com pessoal previsto em lei. Isso permitirá à Instituição um gasto com pessoal longe de qualquer restrição, salvo aquelas que possam ser consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>19</sup>.

É que o art. 169, da Constituição Federal, prevê que a “despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os

---

<sup>19</sup> De acordo com Carlos Motta e Jacoby Fernandes, “competem à Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos da Lei Maior, quatro importantes funções: a) em relação à política de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, estabelecer a autorização para: a.1) concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração; a.2) criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras; a.3) admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título” (*Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Delrey, 2001, p. 104).

limites estabelecidos em lei complementar”. E a LRF, por sua vez, não estabelece um limite percentual à despesa com pessoal para a DPE, até porque sua edição antecede a autonomia financeira conquistada pela Defensoria. Isso significa dizer que, enquanto não houver adequação da LRF aos novos parâmetros constitucionais instituídos pela EC 45/2004, isto é, permanecendo *lege ferenda* o percentual limite à Defensoria Pública Estadual para despesa com pessoal, tem-se por inaplicável a regra imposta pelo art. 22, parágrafo único, inciso IV, da LRF.

A propósito, o princípio da legalidade incide especialmente sobre as pessoas jurídicas de direito público interno. É categórico o disposto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, ao consignar que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O indefinido “ninguém refere-se não apenas ao particular, ao cidadão, como também ao próprio Estado, ao governante, ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário, que não podem criar obrigações novas, limitando-se a ação dos agentes desses Poderes ao cumprimento da Lei”, ensina José Cretella Jr<sup>20</sup>. Desta feita, enquanto durar a lacuna pertinente ao limite percentual de despesa com pessoal próprio à Defensoria Pública dos Estados, dado que detêm, por imperativo constitucional, autonomia financeira e orçamentária, inexistirão vedações legais à despesa com pessoal, salvo disposição em contrário na LDO.

A interpretação acima deduzida encontra amparo na boa técnica de interpretação constitucional. É que qualquer interpretação parte da norma constitucional, tendo em conta o princípio da supremacia da Constituição.<sup>21</sup> Todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal, destaca José

---

<sup>20</sup> *Comentários à Constituição 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988, p. 193.

<sup>21</sup> Sobre o princípio da supremacia da Constituição, ensina Luis Roberto Barroso que “toda interpretação constitucional se assenta no pressuposto da superioridade jurídica da Constituição sobre os demais atos normativos no âmbito do Estado. Por força da supremacia constitucional, nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental” (*Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 156).

Afonso da Silva<sup>22</sup>. E ainda, de acordo com Celso Ribeiro Bastos: “não se dá conteúdo à Constituição a partir das leis. A fórmula a adotar-se para a explicitação de conceitos opera sempre ‘de cima para baixo’, o que serve para dar segurança em suas definições”. Em síntese, arremata o saudoso mestre paulista, que “o postulado da supremacia da Constituição repele todo o tipo de interpretação que venha de baixo, é dizer, repele toda a tentativa de interpretar a Constituição a partir da lei”<sup>23</sup>.

Ora, como ainda reclama nova regulamentação, a LRF não pode nesse ponto restringir a eficácia da norma constitucional, razão pela qual o gestor da Defensoria Pública não está adstrito ao limite prudencial prescrito no art. 22, parágrafo único, da LRF, enquanto inexistir percentual pontualmente fixado para a Defensoria Pública Estadual.

Aliás, foi esse o entendimento perfilhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Ao examinar questão referente ao limite de despesa com pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal, o TCU firmou jurisprudência no sentido de que “o limite máximo de despesas com pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios deve ser incluído em inciso específico do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e em alínea própria do art. 2º do Decreto n. 3.917/2001”<sup>24</sup>.

Por esse ângulo, pode-se concluir que não haverá qualquer descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso se resolva nomear os defensores públicos aprovados no respectivo concurso de provas, pois não subsiste limite legalmente estabelecido para despesa com pessoal para a DPE.

---

<sup>22</sup> *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 47.

<sup>23</sup> *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 1997, p. 101-102.

<sup>24</sup> BRASIL. Plenário, Acórdão 1674/2005, Processo 013.631/2001-5, Relator Ministro Valmir Campelo, DOU 27-07-2005.

Sabe-se que a antinomia entre norma ordinária anterior e a Constituição superveniente se resolve em mera revogação da primeira<sup>25</sup>. Partindo dessa premissa, poder-se-ia supor que as normas referentes à despesa com pessoal teriam sido revogadas. Em sentido contrário, pensamos que a norma constitucional inserta no art. 134, § 2º, inaugura novo regramento que pressupõe norma própria a estabelecer limite para despesa com pessoal à Defensoria Pública Estadual. O diploma da responsabilidade fiscal permanece aplicável noutras situações. Porém, relativamente à questão da despesa com pessoal, impõe-se prévia adequação legislativa para produzir os mesmos efeitos aplicáveis ao Executivo, ao Judiciário, ao Ministério Público e ao Poder Legislativo. Imaginar o contrário significará a permanência de uma restrição infraconstitucional que não se coaduna com a efetividade<sup>26</sup> da Constituição Federal que, com régua e compasso, consigna autonomia financeira à Defensoria, circunstância que supõe a reordenação da LRF ao novo regime constitucional da Defensoria Pública dos Estados.

Como dito, mencionada proibição reclama a inclusão de um percentual para gasto com pessoal específico à Defensoria Pública<sup>27</sup>, de modo a não inviabilizar a eficácia do preceito constitucional, à maneira dos percentuais existentes para o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Por conseguinte, mostra-se inaplicável à Defensoria Pública Estadual, a vedação prevista no art. 22, parágrafo único, da LRF, sob pena de restringir, sem lastro normativo, a eficácia da norma constitucional, bem como consubstanciar ofensa ao princípio da legalidade.

---

<sup>25</sup> BRASIL. STF, ADI 438, Ministro Paulo Brossard, DJ 07-02-1992.

<sup>26</sup> De acordo com J. J. Gomes Canotilho, “este princípio, também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efetiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê” (apud Luís Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 235).

<sup>27</sup> O Deputado Federal José Pimentel PT/CE apresentou o Projeto de Lei Complementar 10/2007, incluindo o percentual de 2% para despesa com pessoal específico à Defensoria Pública. Porém, em função da existência do Projeto de Lei Complementar 1/2007 de iniciativa do Poder Executivo, que versa igualmente sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, para o qual inclusive fora designado relator da matéria, o deputado cearense retirou a proposição individual. (Disponível em: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso: 13/07/2009).

## 5. CONCLUSÃO

Entre os temas que permearam a *Reforma do Judiciário* destacou-se a democratização do acesso à Justiça. E no cerne dessa política governamental encontra-se, de fato, o fortalecimento da Defensoria Pública.

É certo que a Emenda Constitucional 45/2004, a exemplo de qualquer reforma constitucional, tenciona emprestar mudanças institucionais harmônicas aos desejos e necessidades da sociedade. Embora instituída em 1988, a Defensoria Pública permanecia ignorada, esquecida e desprezada pelo Poder Público. Daí porque, houve a necessidade de revestir a Instituição de autonomia administrativa e financeira, uma vez que a Defensoria representa, efetivamente, o passaporte da cidadania, ou melhor, um instrumento de afirmação da dignidade da pessoa humana<sup>28</sup>, motivo porque deve ser estruturada para oferecer seus serviços aos cidadãos que por uma razão ou outra passam por dificuldades econômicas, mas precisam de competente amparo jurídico-profissional.

Destarte, por todas as razões expostas no presente estudo, pode-se concluir que não haverá qualquer descumprimento à LRF, caso se resolva nomear os Defensores Públicos aprovados no respectivo concurso de provas, malgrado esteja o Poder Executivo no limite prudencial (art. 22, parágrafo único, LRF), até que seja incluído um percentual para despesa com pessoal próprio à Defensoria Pública Estadual, a exemplo do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, uma vez que a DPE detêm autonomia financeira, inclusive para

---

<sup>28</sup> Nesse sentido o parecer do então Procurador Geral da República Antônio Fernando de Souza, na ADI 3569-0: De fato, o papel da Defensoria Pública como instrumento de afirmação da dignidade humana, através da garantia do acesso ao Poder Judiciário, é relevante e fundamental à construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, daí porque possui eficácia imediata a norma que assegura a autonomia da Instituição (ADI 3569/PE, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em: 10-06-2008).

propor sua respectiva proposta orçamentária, nos termos do art. 134, § 2º, a par de receber o repasse de duodécimo próprio, na forma do art. 168, ambos da Constituição Federal. Por conseguinte, mostra-se inaplicável à Defensoria Pública Estadual, a vedação prevista no art. 22, parágrafo único, da LRF, sob pena de negar vigência ao novo comando constitucional, além de violar o princípio da reserva legal qualificada.

Em resumo, as restrições postas na LRF não podem, enquanto inadequadas ao novo regime constitucional da Defensoria Pública Estadual, impedir que a sociedade tenha acesso à Justiça, que pressupõe o incremento de mais defensores, sobretudo quando subsistem poucos para atenderem toda a população.

## **6. BIBLIOGRAFIA**

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Org. Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Saraiva, 2001.

FILHO, Benedicto de Tolosa. *Comentários à nova Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2000.

HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

JUND, Sérgio. *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Garantia de Acesso à Justiça: Assistência judiciária e seu perfil constitucional. In. *Garantias Constitucionais do Processo Civil*. Coord. José Rogério Cruz e Tucci. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MOTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2000.

ROBEREDO, Carlos Eduardo Freire. A Defensoria Pública e a sua essencialidade constitucional. *Livros de Estudos Jurídicos*. V. 4. Coord. James Tubenclak e Ricardo Bustamante. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1992.

SANTOS, Willian Douglas Resinente dos. Indispensabilidade da Defensoria Pública. *Doutrina*. Coord. James Tubenchlek. Rio de Janeiro: Instituto de Direito, 1996.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1994.

\_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Paulo Maycon Costa da. *Tribunal fechado aos mais pobres*. Diário de Natal de 27-09-2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: TCEMG, 2002.

VICCARI JÚNIOR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TEMEL, Rosângela. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. In: CRUZ, Flávio da (Org). São Paulo: Atlas, 2006.