



Estado do Piauí Tribunal de Contas



TC/001087/2015

PROCESSO	TC/001087/2015
ÓRGÃO/ENTIDADE	Defensoria Pública do Estado do Piauí
TIPO/EXERCÍCIO	Consulta/2015
ASSUNTO	Limite de Despesas com Pessoal
RELATORA	Abelardo Pio Vilanova e Silva
PROCURADOR	Jose Araújo Pinheiro Junior

Exmo. Sr. Conselheiro Relator,

1.0 Do Relatório

O presente processo de Consulta, formulado pela Defensora-Geral do Estado do Piauí, Dra. Norma Brandão de Lavenère Machado Dantas, trata sobre a aplicabilidade das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal à Defensoria do Estado, quando os limites de gastos com pessoal forem desrespeitados pelo Poder Executivo, o que se questiona considerando a autonomia funcional, administrativa e financeira, bem como a disponibilidade orçamentária e financeira desta instituição, a qual não contribuiu para o desequilíbrio das contas do Governo.

Recebida a consulta, o E. Conselheiro Relator, Dr. Abelardo Pio Vilanova e Silva, em sede de juízo de admissibilidade (fl. 01 da peça 03 do Processo TC/001087/2015), constatou que “o pleito preenche os requisitos necessários para que seja admitido como Consulta, nos termos do art. 201 do Regimento Interno, uma vez que a consulente possui legitimidade e acostou as peças de instrução exigidas”.

Após o recebimento e admissão, o E. Relator remeteu os autos à Comissão de Regimento e Jurisprudência, que se manifestou pela inexistência de prejulgado ou decisão reiterada sobre o tema, enviando-os, ato contínuo, a esta Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual para análise técnica.

Sendo o bastante a se relatar, passa-se ao mérito da questão.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



TC/001087/2015

2.0 Da análise

A Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, traz, no art. 19, os limites globais que podem ser utilizados a título de despesa com pessoal por cada um dos entes federados, senão vejamos:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Como se vê, os Estados podem gastar até 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL – com pessoal, devendo, no entanto, obedecer aos limites discriminados para cada poder e para o Ministério Público constantes do artigo 20 da mesma lei, cujo teor dispõe:

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

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- 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;

Pelos limites transcritos acima, percebe-se, pois, que a Defensoria do Estado não foi contemplada com um percentual próprio para gastos com pessoal, haja



Estado do Piauí Tribunal de Contas



TC/001087/2015

vista que historicamente tem sua gestão orçamentária vinculada ao Poder Executivo, mormente à época de edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, obedecendo, portanto, o limite a ele imposto.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, no entanto, o legislador constituinte expressamente assegurou à Defensoria Pública do Estado (e, posteriormente, à Defensoria Pública da União através das EC 74 e 80, ambas de 2013) autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária, consoante disposto na redação atual do art. 134, § 2º, da Constituição da República:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

§ 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. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



Estado do Piauí Tribunal de Contas



TC/001087/2015

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

Resta claro que, pelas alterações introduzidas através das emendas acima mencionadas, houve uma considerável ampliação das prerrogativas inerentes à Defensoria Pública, passando a gozar, desde então, de independência funcional, administrativa e financeira.

A citada independência se materializa, por exemplo, na sua iniciativa de proposta orçamentária própria, além de outras garantias até então só deferidas aos poderes e ao Ministério Público, ou seja, aos órgãos constantes do rol do art. 19 da LRF.

Diante das alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais referidas acima, evidenciou-se um aparente desacerto entre o texto magno e a norma infraconstitucional (LRF), a qual não foi objeto de reformulação para a garantia à autonomia orçamentária desde então assegurada à Defensoria Pública, o que supostamente deixa implícito a continuidade da instituição como órgão vinculado ao Poder Executivo e ao seu respectivo limite com pessoal.

Cumpra esclarecer, entretanto, que diante de um aparente conflito normativo envolvendo a legislação infraconstitucional, no caso representada pela Lei Complementar 101/2000, e a Constituição Federal, esta última sempre deve prevalecer, haja vista estar no topo da pirâmide normativa, sobrepondo-se de forma absoluta a todas as outras espécies normativas, mesmo porque todas estas têm como fundamento de validade a própria Carta Magna.

Outrossim, convém mencionar que das alterações implantadas com o advento das Emendas Constitucionais 45/2004, 74/2013 e 80/2013, extraem-se



Estado do Piauí Tribunal de Contas



TC/001087/2015

normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, não dependendo de regulamentação infraconstitucional para que produzam efeitos, conforme tem decidido reiteradamente o Excelso Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 7º, VII, 16 E 17 DA LEI ESTADUAL 8.559, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2006. **AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL. VIOLAÇÃO DO ART. 134, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, NA REDAÇÃO DA EC 45/04. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. O Supremo Tribunal Federal fixou 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." [ADI n. 3.569, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 11.5.07]. Agravo Regimental a que se nega provimento. (RE 599620 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 27/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-07 PP-01369 RT v. 99, n. 892, 2010, p. 123-125 LEXSTF v. 31, n. 372, 2009, p. 270-274)**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEIS DELEGADAS N. 112 E 117, AMBAS DE 2007. 1. Lei Delegada n. 112/2007, art. 26, inc. I, alínea h: Defensoria Pública de Minas Gerais órgão integrante do Poder Executivo mineiro. 2. Lei Delegada n. 117/2007, art. 10; expressão "e a Defensoria Pública", instituição subordinada ao Governador do Estado de Minas Gerais, integrando a Secretaria de Estado de Defesa Social. 3. **O art. 134, § 2º, da Constituição da República, é norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata.** 4. **A Defensoria Pública dos Estados tem**



Estado do Piauí Tribunal de Contas



TC/001087/2015

autonomia funcional e administrativa, incabível relação de subordinação a qualquer Secretaria de Estado. Precedente. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3965, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 29-03-2012 PUBLIC 30-03-2012 REVJMG v. 63, n. 200, 2012, p. 351-355)

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. (ADI 3569, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-013 DIVULG 10-05-2007 PUBLIC 11-05-2007 DJ 11-05-2007 PP-00047 EMENT VOL-02275-01 PP-00160 LEXSTF v. 29, n. 342, 2007, p. 96-105)



Estado do Piauí Tribunal de Contas



TC/001087/2015

Destarte, ainda que o legislador infraconstitucional tenha se mantido inerte em relação ao dever de adequar as leis aos novos ditames constitucionais, certo é que não há óbice à aplicabilidade direta imediata das alterações provenientes das Emendas peditas, pois, conforme colacionado acima, trata-se de preceito constitucional de eficácia plena.

Sendo assim, é tido como inconstitucional qualquer norma ou ato que disponha em sentido contrário ao disposto no artigo 134 da Constituição Federal, de sorte que, mesmo não havendo previsão legal de limite próprio para as despesas com pessoal da Defensoria Pública, não se pode incluí-la como órgão do Poder Executivo e, menos ainda, vinculá-la a alguma Secretaria de Estado, sendo dever do gestor garantir o orçamento próprio à instituição e compila-lo nos moldes em que for enviado.

A propósito, no que diz respeito à independência orçamentária, pertinente trazer à baila julgados recentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal, cuja orientação é no sentido de que os órgãos independentes não podem ser prejudicados pelos desequilíbrios ocorridos no âmbito dos demais órgãos e poderes, mormente porque não deram causa à irregularidade e nem possuem ingerência para saná-la.

Nesse sentido, o Pretório Excelso vem adotando a teoria da intranscendência das sanções, que restringe apenas ao infrator as restrições impostas pelo descumprimento da lei, deixando, assim, de prejudicar os demais órgãos que cuidaram de observar as normas pertinentes. É o que consta das ementas abaixo transcritas:

E M E N T A: SIAFI/CADIN/CAUC – IMPEDIMENTO À REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADAS AO PROGRAMA EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO 2 – PEF2, AO PROFISCO E AO PROGRAMA DE TRANSPORTES E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PDE/MS – RESTRIÇÕES QUE, EMANADAS DA UNIÃO, INCIDEM SOBRE O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL POR ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR PARTE DE SEU PODER JUDICIÁRIO, DO LIMITE SETORIAL QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL IMPÕE A TAL ÓRGÃO PÚBLICO



Estado do Piauí Tribunal de Contas



TC/001087/2015

(LC Nº 101/2000, ART. 20, II, “B”) – **POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O ALTO SIGNIFICADO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A QUESTÃO DE SUA APLICABILIDADE AO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: LIMITE GLOBAL E LIMITE SETORIAL EM TEMA DE DESPESA COM PESSOAL (PODER JUDICIÁRIO). – O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, “a”, “b” e “d”), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes.**

(ACO 1612 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 12-02-2015 PUBLIC 13-02-2015)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CAUTELAR. INSCRIÇÃO DE ENTE FEDERATIVO EM CADASTRO FEDERAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS SUFICIENTES A AMPARAR AS ALEGAÇÕES DA PETIÇÃO INICIAL. **PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES. INCIDÊNCIA RESTRITA ÀS HIPÓTESES EM QUE PRATICADA A INFRAÇÃO POR ÓRGÃO OU ENTIDADE DOTADOS DE AUTONOMIA CONSTITUCIONAL.** PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ARTIGO 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA. AGRAVO REGIMENTAL QUE SE NEGA PROVIMENTO. (AC 2873 MC-AgR, Relator(a): Min. LUIZ



Estado do Piauí Tribunal de Contas



TC/001087/2015

FUX, Primeira Turma, julgado em 28/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 14-11-2014 PUBLIC 17-11-2014)

Com efeito, o desequilíbrio de outros poderes ou órgãos dotados de autonomia administrativa e orçamentária não pode ensejar punição à Defensoria Pública, pois esta não tem ingerência sobre as decisões tomadas em outras searas, não tendo contribuído com a ocorrência de irregularidades e nem possuindo competência para saná-la, razão pela qual também não pode ser responsabilizada.

3.0 Da Conclusão

Considerando os fundamentos expostos, notadamente a jurisprudência já consolidada da Suprema Corte, opina-se pela não vinculação da Defensoria Pública aos limites fiscais impostos ao Poder Executivo, sendo lícito que aquela aumente suas despesas com pessoal ainda que este tenha ultrapassado o limite prudencial indicado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, desde que o faça dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

III Divisão Técnica da Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual, Teresina (PI), 19 de março de 2015.

Assinado digitalmente

Anderson Vieira da Costa
Assistente de Controle Externo
Mat. 97.946-5

Visto:

Assinado digitalmente

José Augusto Nunes Soares
Auditor Fiscal de Controle Externo
Mat. 96.934-6
Chefe da III DFAE

Visto:

Assinado digitalmente

Maria Valéria Santos Leal
Auditora Fiscal de Controle Externo
Mat. 97.064-6

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - **ANDERSON VIEIRA DA COSTA:98553321304 - 25/03/2015 08:17:16**

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - **JOSE AUGUSTO NUNES SOARES:20170998304 - 25/03/2015 08:18:59**

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - **MARIA VALERIA SANTOS LEAL:46435743568 - 25/03/2015 11:27:09**