



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**  
**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**

<b>PROCESSO:</b>	<b>TCE/004639/2016</b>
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS.
NATUREZA:	SOLICITAÇÃO
CONSULENTE	CLÉRISTON CAVALCANTE DE MACEDO
ÓRGÃO/UNIDADE	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA

**PARECER N° 000749/2016**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de **consulta** formulada perante esta E. Corte de Contas pelo Exmo. Sr. **Clérison Cavalcante de Macedo**, Defensor Público Geral do Estado da Bahia, por meio da qual veicula dúvida sobre a interpretação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que regulamentam os limites de despesas com pessoal e as restrições incidentes nas hipóteses de extrapolação das balizadas fixadas, pugnando pelo oferecimento de resposta ao seguinte questionamento:

Considerando a existências das Ecs 45/2004, 74/2013 e 80/2014, a autonomia funcional, administrativa e financeira, bem como a disponibilidade orçamentária e financeira da Instituição Defensoria Pública, caso o Poder Executivo ultrapasse os limites de gastos com pessoal, prudencial ou máximo, pode-se considerar inaplicáveis à Defensoria as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) àquele Poder, podendo o Chefe da Instituição Defensoria Pública do Estado da Bahia nomear ou enviar projeto para criação de cargos, de Servidores ou Defensores Públicos, respeitando o limite global do ente federativo?

Instada a se manifestar, a Assessoria Técnico-Jurídica (ATEJ) emitiu o Parecer nº. 955/2016 (Referência 1584264-1 a 12), sustentando entendimento no

sentido de que, enquanto não se materializar a modificação da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com pessoal realizados pela Defensoria Pública devem ser computados naqueles atribuídos ao Poder Executivo, para efeito de aferição do cumprimento dos limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000, haja vista inexistir atualmente previsão de limite específico para o referido Órgão. Ao final do opinativo, sugere a Unidade Técnica em referência que a consulta em exame seja respondida nos seguintes termos:

Ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia nos termos do disposto no § 2º do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, compete, tão somente, verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20 da sobredita Lei, não lhe sendo lícito redistribuir os percentuais nela indicados, deixar de computar despesas ou conceder autorização para que sejam desconsideradas as vedações impostas nos incisos do Parágrafo único do art. 22 do mesmo diploma legal, em caso de ultrapassagem do limite prudencial nela estabelecido.

Em seguida, os autos foram encaminhados a este Órgão Ministerial para fins de análise e emissão de parecer.

Brevemente relatado, passo a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. DA ADMISSIBILIDADE

Como todo ato postulatório, as consultas apresentadas aos Tribunais de Contas submetem-se a um duplo juízo, a saber: (a) **juízo de admissibilidade**, que se perfaz mediante a aferição dos requisitos relacionados à regularidade formal do ato postulatório, possuindo um caráter preliminar; e (b) **juízo de mérito**, que, supondo um prévio juízo positivo acerca da admissibilidade, destina-se a examinar o conteúdo da postulação formulada.

No que presente caso, verifica-se que a consulta formulada atende aos requisitos de admissibilidade previstos na legislação de regência da matéria, haja vista (i) ter sido formulada, a partir de questionamentos apresentados em abstrato,

por autoridade legitimada para deflagrar o exercício da função consultiva pelo Tribunal de Contas, e (ii) versar sobre dúvida na aplicação de disposições normativas relativas a matéria de competência deste Tribunal (art. 30, *caput* e § 1º, da Lei Complementar Estadual nº. 005/91 e art. 179 do Regimento Interno do TCE-BA).

**2.2. DO MÉRITO: LRF. LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. INTERPRETAÇÃO APÓS O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 45/2004. REPOSICIONAMENTO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. ÓRGÃO CONSTITUCIONALMENTE AUTÔNOMO, DOTADO DE FISIONOMIA INSTITUCIONAL PRÓPRIA, QUE NÃO MAIS SE INSERE NA ESTRUTURA ORGÂNICA DO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE DE A DEFENSORIA PÚBLICA, FACE A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FUNCIONAL E FINANCEIRA OUTORGADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PERMANECER SUBMETIDA AO LIMITE ESPECÍFICO DE DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO, BEM COMO ÀS RESTRIÇÕES LEGAIS RESULTANTES DE SUA EVENTUAL EXTRAPOLAÇÃO.**

Consoante relatado, o Defensor Público Geral do Estado questiona a esta E. Corte de Contas se, após a promulgação da Emenda Constitucional nº. 45/2004, que atribuiu às Defensorias Públicas dos Estados as garantias institucionais da autonomia administrativa, funcional e financeira, alçando-a, portanto, à condição de órgão constitucionalmente autônomo, a instituição permaneceria submetida ao limite específico de despesa com pessoal fixado para o Poder Executivo no art. 20, inciso II, alínea “c”, da LRF, bem como às restrições legalmente previstas para o referido Poder na eventual hipótese de extrapolação do limite estabelecido (arts. 22, parágrafo único e 23 da LRF).

Inicialmente, cumpre destacar que a Constituição Federal, em seu art. 169, *caput*, prescreve 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”.

Tal exigência vocaciona-se, como cediço, à efetivação do princípio do equilíbrio fiscal, na medida em que buscar assegurar, através do controle parametrizado da evolução do gasto com pessoal, a equalização entre receitas e

despesas públicas, em ordem a garantir que o custo de manutenção da máquina estatal, notadamente no tocante às despesas com pessoal, não pressione as finanças públicas acima do limite permitido.

Vale dizer, ao impor o confinamento do gasto com pessoal – que representa um dos maiores componentes da despesa pública estatal – dentro de um rígido limite a ser definido pelo legislador, a norma constitucional objetiva neutralizar o risco de que um possível crescimento descontrolado e desequilibrado de tais despesas possa vir a comprometer, num contexto de grave desajuste fiscal, a realização dos investimentos necessários à promoção de políticas públicas voltadas à satisfação de necessidades coletivas.

A fim de conferir plenitude eficaz ao comando da Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) detalhou os limites globais de despesa com pessoal de cada ente da federação, bem assim os limites específicos de cada Poder e órgão autônomo (arts. 19 e 20 da LRF), utilizando como critério uma fração determinada da receita corrente líquida. Veja-se o teor dos dispositivos pertinentes:

**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).

**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;

Como se percebe, ao promover a repartição do limite global de despesas com pessoal dos Estados-membros, correspondente a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, a Lei de Responsabilidade Fiscal relacionou todos os órgãos

constitucionalmente autônomos que compõem a estrutura do ente federativo (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas<sup>1</sup>), fixando-lhes limites próprios que, uma vez inobservados, ensejarão a incidência das restrições estabelecidas nos arts. 22, parágrafo único e 23 do mencionado diploma legal. Trata-se de disciplina normativa salutar para a preservação da autonomia administrativa e financeira constitucionalmente outorgada aos órgãos mencionados, porquanto evita que eventual desajuste fiscal ocorrido no âmbito de determinado Poder, relativamente às despesas com pessoal, venha a impactar na gestão da política de pessoal de Poder distinto, cerceando-lhe a capacidade de autodeterminação administrativa por fato que não deu causa e sobre o qual não detém nenhuma margem de ingerência.

A Defensoria Pública do Estado, instituição estatal incumbida de prestar assistência jurídica, integral e gratuita, aos necessitados, em cumprimento ao dever jurídico-fundamental plasmado no art. 5º, LXXIV, da CF, por se encontrar, à época da edição da LRF, organicamente inserida na intimidade estrutural do Poder Executivo, não foi contemplada com um limite específico de despesa com pessoal. Vale dizer, assim como os demais órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo, a Defensoria Pública estava originariamente sujeita ao limite de despesa com pessoal previsto para o referido Poder no art. 20, inciso II, alínea “c”, da LRF.

Sucedede que, com o advento da **Emenda Constitucional nº. 45/2004**, houve uma substancial alteração no regime jurídico conformador do perfil institucional das Defensorias Públicas Estaduais, que passaram a ser dotadas de **garantias típicas de poder**, mais precisamente de **autonomia administrativa, funcional e orçamentário-financeira**, nos termos preconizados pelo art. 134, § 2º, da Constituição Federal. Além disso, como projeção da autonomia conferida, a referida emenda também previu que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública deverão lhe ser entregues pelo Poder

---

<sup>1</sup> Em relação aos Tribunais de Contas, cabe o registro de que a LRF, a despeito da impropriedade técnica de considerá-los inseridos na estrutura do Poder Legislativo – contrariando, a nosso sentir, o perfil institucional autônomo delineado pela Constituição Federal para o aludido órgão –, definiu um critério normativo para fixação do limite específico de despesa com pessoal das indigitadas Cortes (art. 20, § 1º, da LRF). No âmbito do Estado da Bahia, as leis de diretrizes orçamentárias têm fixado os limites de 0,9% e 0,63% da receita corrente líquida, respectivamente, para o Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas dos Municípios (vide art. 100, II e III, da Lei Estadual nº. 13.563/2016).

Executivo até o dia 20 de cada mês, sob a forma de duodécimos, assim como ocorre com o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público (art. 168 da CF)<sup>2</sup>.

O então senador Bernardo Cabral, primeiro relator do projeto que resultou na sobredita emenda constitucional, fez as seguintes observações em seu parecer:

“a atribuição da autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas, e o poder de iniciativa de sua proposta orçamentária, **conferirá a essas instituições uma importante desvinculação do Poder Executivo**, com o qual não guardam qualquer relação de afinidade institucional, além de propiciar um fortalecimento da instituição e da consequente atuação institucional”.<sup>3</sup> (Grifo nosso)

Ainda no tocante ao regime jurídico-constitucional da Defensoria Pública, foram aprovadas, na sequência, a **Emenda Constitucional nº. 74/2013**, que estendeu às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal a garantia institucional de autonomia em suas dimensões administrativa, funcional e financeira (art. 134, § 3º da CF), e a **Emenda Constitucional nº. 80/2014**, que, além de conferir à Defensoria Pública a condição de instituição permanente (art. 134, *caput*), submetida aos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, outorgou-lhe a iniciativa de projeto de lei que disponha, dentre outras matérias, sobre a criação e extinção de cargos, bem como sobre a remuneração dos seus membros e servidores (art. 134, § 4º).

Eis o teor do art. 134 da Constituição da República, com as alterações promovidas pelas citadas emendas constitucionais:

**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.

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para

<sup>2</sup> Na **ADPF 339/PI**, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: “É dever constitucional do Poder Executivo o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês (art. 168 da CRFB/88), da integralidade dos recursos orçamentários **destinados a outros Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública**, conforme previsão da respectiva Lei Orçamentária Anual” (Grifo nosso).

<sup>3</sup> **Apud** LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 629.

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.

Diante desse quadro normativo definido pelo poder constituinte derivado reformador, revela-se forçoso reconhecer que **a Defensoria Pública qualifica-se como órgão de extração constitucional, com perfil institucional próprio, dotado de autonomia administrativa, funcional e orçamentário-financeira, que não mais se insere na estrutura orgânica do Poder Executivo**, posicionando-se, assim como ocorre com o Ministério Público e o Tribunal de Contas<sup>4</sup>, ao lado dos três poderes clássicos da República.

É dizer: as ECs nº. 45/2004, 74/2013 e 80/2014 promoveram autêntico reposicionamento institucional da Defensoria Pública, retirando-a das entranhas do Poder Executivo para conferir-lhe um *status* jurídico de **órgão constitucionalmente autônomo**, em simetria ao modelo normativo cunhado pelo constituinte originário para o Ministério Público. Chama atenção, a esse propósito, a profunda semelhança entre os dispositivos da Constituição da República que tratam das garantias e prerrogativas de ambas as instituições (arts. 127 e 134 da CF), a revelar a *mens legis* de promover o espelhamento do perfil institucional autônomo do Ministério Público para a Defensoria Pública.

<sup>4</sup> Embora a matéria seja objeto de controvérsia doutrinária, entende-se, na linha de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que os Tribunais de Contas, apesar de auxiliarem o Poder Legislativo em algumas de suas funções, não podem ser considerados parte integrante do Poder Legislativo, mas sim um órgão constitucional autônomo, que desafia, juntamente com o Ministério Público, por exemplo, a noção clássica de divisão tripartite dos Poderes. (*apud* ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 611). No mesmo sentido, dentre outros, posiciona-se Carlos Ayres Brito: “Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público. (**O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Ano I – nº. 9 – dezembro de 2001).

Saliente-se que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a **eficácia plena e aplicabilidade imediata** da norma constitucional prevista no art. 134, § 2º, da Constituição Federal (ADI 3569/PE, ADI 3965/MG), que atribui autonomia administrativa, funcional e financeira à Defensoria Pública, qualificando-a, ademais, como **preceito fundamental** por constituir “*garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde*” (ADPF 307 MC/DF).

Conferindo efetividade ao comando normativo em referência (art. 134, § 2º, da CF), o Pretório Excelso já assentou, em mais de uma oportunidade, a inconstitucionalidade de normas locais que inserem a Defensoria Pública na estrutura do Poder Executivo, ou que atribuem ao Governador do Estado competência para praticar atos administrativos intimamente relacionados ao exercício da atividade gerencial da Defensoria Pública, sob o fundamento de afronta à autonomia administrativa e financeira constitucionalmente assegurada à referida instituição. Veja-se, a respeito do tema, os seguintes precedentes firmados no âmbito de ações de controle concentrado de constitucionalidade:

“Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, bem como a prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da CRFB/88), por força da Constituição da República, após a Emenda Constitucional nº 45/2004. [...] 4. **A lei estadual que atribui competência ao Governador de Estado de nomear ocupantes de cargos administrativos na estrutura de Defensoria Pública Estadual (Subdefensor Público-Geral, Ouvidor-Geral, Corregedor-Geral, Defensor Público-Chefe etc) viola a autonomia administrativa da Defensoria Pública Estadual (art. 134 e parágrafos da CRFB/88)**, bem como as normas gerais estabelecidas pela União na Lei Complementar nº 80/1994 pelo exercício de competência legislativa concorrente (art. 24, XIII, e §§ 1º e 2º, da CRFB/88). (ADI 5286, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016).

EMENTA 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.

[...] 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. [...]

**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. (ADPF 307 MC-Ref, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2013)

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 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)

Ementa: CONSTITUCIONAL. ARTS. 7º, VII, 16, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.559/2006, DO ESTADO DO MARANHÃO, **QUE INSEREM A DEFENSORIA PÚBLICA DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO NA ESTRUTURA DO PODER**

**EXECUTIVO LOCAL.** OFENSA AO ART. 134, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADI PROCEDENTE. I – A EC 45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º). II – **Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal.** Precedentes. III – ADI julgada procedente. (ADI 4056, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/2012)

Revela-se inequívoco, portanto, que a partir da entrada em vigor da EC nº. 45/2004 a Defensoria Pública passou a ostentar novo *status* constitucional, não se revelando compatível com o texto da Constituição, mas precisamente com o art. 134, § 2º, a adoção de medidas normativas ou soluções interpretativas que, por preservarem algum grau de vinculação institucional entre a Defensoria Pública e o Poder Executivo, acabem restringindo sua capacidade de autodeterminação administrativa e financeira. O reconhecimento da condição de órgão constitucionalmente autônomo implica em resguardar a capacidade da Defensoria Pública de dirigir livremente suas próprias ações administrativas, nos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, sem ingerências externas por parte do Poder Executivo.

Nesta linha de intelecção, há de reconhecer que, após o advento da EC nº. 45/2004, a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a padecer de lacuna normativa no tocante à disciplina dos limites de despesa com pessoal (lacuna secundária ou derivada, porquanto decorrente de fato superveniente à edição do diploma legal), haja vista inexistir para a Defensoria Pública – a despeito de sua condição de órgão dotado de plena autonomia, não mais vinculado institucionalmente ao Poder Executivo – a previsão de limite específico de despesa com pessoal.

Conquanto já tenha decorrido mais de uma década desde a caracterização da sobredita lacuna, a LRF ainda não foi alterada para adequação de seus ditames à nova realidade constitucional da Defensoria Pública, a evidenciar, portanto, uma inércia desidiosa do legislador complementar, caracterizadora de autêntica omissão inconstitucional, por afronta ao comando inserto no art. 169, *caput*, da Constituição Federal.

Não se pode negar a imperiosa necessidade de que o legislador infraconstitucional fixe, o quanto antes, um limite próprio de despesa de pessoal para a Defensoria Pública, de modo a permitir, tal como ocorre em relação aos demais órgãos constitucionalmente autônomos, o controle parametrizado da evolução de sua despesa com pessoal, com a incidência das restrições e medidas previstas nos arts. 22, parágrafo único e 23 da LRF em caso de eventual extrapolação das balizas preestabelecidas.

Todavia, enquanto não for superada a omissão legislativa, com a redistribuição dos limites atualmente previstos, **não** nos parece adequada, sob o aspecto jurídico-constitucional, qualquer interpretação que mantenha a Defensoria Pública vinculada institucionalmente ao Poder Executivo para fins de apuração dos limites de despesa com pessoal, sujeitando-a, por conseguinte, às restrições e medidas legalmente previstas para a hipótese de o referido Poder ultrapassar os limites prudencial e máximo estabelecidos.

Com efeito, uma exegese neste sentido, como parece defender a douta Assessoria Técnico-Jurídica (ATEJ), acaba por coactar o núcleo essencial da autonomia administrativa e financeira constitucionalmente conferida à Defensoria Pública, eis que (i) continua situando-a dentro da estrutura do Poder Executivo, ignorando o novo posicionamento institucional que lhe foi atribuído pelo constituinte reformador, e (ii) condiciona o exercício do poder de autogestão da instituição, notadamente quanto à definição e implementação da sua política de pessoal, à observância dos limites de despesa com pessoal do Poder Executivo, possibilitando, ainda que de forma reflexa, a ocorrência de ingerências externas na capacidade de autodeterminação administrativa da instituição.

Isso porque eventual desajuste fiscal na despesa com pessoal do Poder Executivo, com a superação dos limites prudencial ou máximo previstos na LRF, afetará diretamente a gestão da política de pessoal da Defensoria Pública, sujeitando tal instituição, a despeito de sua autonomia administrativa e financeira, a uma série de restrições jurídicas por fato que não deu causa, e sobre o qual não detém nenhuma margem de interferência, a exemplo das proibições (i) de criação de cargo, emprego ou função, (ii) de alteração de estrutura de carreira que implique em

aumento de despesa, (iii) de provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, dentre outras.

Conforme bem pontuado pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas, Dr. Pedro Barbosa Neto, *“pensar de 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”*, razão pela qual, *“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 de sua própria unidade gestora”*.<sup>5</sup>

A propósito desta questão, impende destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem considerado que o Poder Executivo não pode sofrer sanções ou expor-se a restrições em decorrência da inobservância, pelos demais Poderes e órgãos dotados de autonomia institucional, dos limites específicos de despesa com pessoal previstos no art. 20 da LRF, justamente porque não detém competência para intervir nas esferas orgânicas de instituições constitucionalmente autônomas. É o que se infere dos seguintes julgados:

**[...] O Poder Executivo do Estado do Maranhão não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições** impostas pela União Federal em tema de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Ministério Público e o Poder Legislativo locais teriam descumprido, cada qual, os limites individuais a eles impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, "a"), **pois o Governo do Estado do Maranhão não tem competência para intervir nas esferas orgânicas do Poder Legislativo e do Ministério Público, por se tratar de órgãos investidos de autonomia institucional, por força e efeito de expressa determinação constitucional**. Precedentes. (ACO 1431 MC-REF, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009)<sup>6</sup>

[...] 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

<sup>5</sup> Parecer nº. 02136/2014/PBN, exarado no processo TCE/AL nº. 9.513/2014.

<sup>6</sup> No mesmo sentido, dentre outros: AC 2197 MC-REF, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/2008.

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)

A *ratio decidendi* dos precedentes em referência é a de que um órgão constitucionalmente autônomo não pode ter a sua esfera jurídica afetada, com a imposição de sanções ou restrições à capacidade de autodeterminação administrativa, em decorrência de irregularidades verificadas no âmbito de outra esfera de poder, sobre a qual não dispõe de competência para promover as intervenções corretivas cabíveis. Daí porque, na visão deste *Parquet*, eventual desajuste na despesa com pessoal do Poder Executivo, com a extrapolação do limite setorial previsto no art. 20, inciso II, alínea “c”, da LRF, não pode gerar restrições à liberdade de autogestão da Defensoria Pública, dada a sua condição de órgão dotado de plena autonomia institucional.

Em face, portanto, da autonomia administrativa, funcional e financeira constitucionalmente assegurada pelo art. 134, § 2º, da Constituição Federal, norma qualificada como preceito fundamental e revestida de eficácia plena e aplicabilidade imediata, entende-se que a Defensoria Pública não deve permanecer submetida ao limite específico de despesa com pessoal previsto para o Poder Executivo, bem como às restrições legais resultantes de sua eventual extrapolação.

Esse, aliás, é o entendimento que vem sendo adotado por diversos Tribunais de Contas pátrios, consoante se depreende dos arestos abaixo transcritos:

CONSULTA. DEFENSORIA PÚBLICA. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. ÓRGÃO CONSTITUCIONAL. PODER EXECUTIVO. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL (PRUDENCIAL OU TOTAL). INAPLICABILIDADE DAS VEDAÇÕES CONTIDAS NOS ARTS. 22 E 23 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 1. **Em face da autonomia administrativa e financeira constitucionalmente outorgada à Defensoria Pública do Estado, a tal órgão não se aplica o disposto nos arts. 22 e 23 da LRF na hipótese de o Poder Executivo estadual exceder os limites prudencial ou total de gastos com o pessoal.** 2. Aprovado o voto original do

Conselheiro Relator. Vencidos, em parte, os Conselheiros Cláudio Couto Terrão, José Alves Viana e Gilberto Diniz. (**TCE/MG, Consulta nº. 977671**, acórdão publicado em 15/07/2016).

EMENTA: CONSULTA PROMOVIDA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE. DÚVIDAS A RESPEITO DA APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL AO ÓRGÃO. PARECER DA COORDENADORIA JURÍDICA. PARECER DO PARQUET DE CONTAS. PARARECERES ACOMPANHADOS. MANIFESTAÇÃO DE ACORDO COM A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL.

[...]

a) não há previsão de limite específico para gastos de pessoal, na forma do art. 20, da LC 101/2000, para a Defensoria Pública, porquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, até os dias hodiernos, não foi alterada para garantir a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública, malgrado a existência das ECs ns. 45/2004, 74/2013 e 80/2014; b) De fato, pode a Defensoria Pública enviar projeto de lei para criar cargos e formar seu próprio quadro de servidores, bem como para ampliar o quadro de cargos de Defensores Públicos, em virtude da existência de autonomia administrativa e financeira prevista no art. 134, § 4º, da Bíblia Política brasileira, bem como palmar simetria com o Ministério Público; c) consoante a Defensoria Pública não fazer mais parte do Executivo – vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda não foi alterada para abarcá-la nos percentuais previstos e que a norma da autonomia (art. 134, § 2º, da CF) – **é escorreito entender que a instituição não pode ser atingida pelas vedações do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso o Executivo tenha alcançado o limite prudencial**, desde que não descumprido o limite anual de gastos com pessoal preestabelecido na Lei Orçamentária, nos termos que constituem o fundamento desta Decisão. (**TCE/SE, Processo TC – 000714/2015**, decisão proferida em 09/06/2015).

CONSULTA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ. Conhecimento e resposta à consulente, nos termos da Informação DFAE e do parecer do MPC. Decisão unânime.

[...]

**“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 para a ocorrência de irregularidades e nem possuindo competência para saná-las, razão pela qual também não pode ser responsabilizada”.** (**TCE/PI, Consulta nº. 001087/2015**, acórdão proferido em 16/04/2015).

Isso não significa, entretanto, que a Defensoria Pública terá liberdade plena para elevar as suas despesas com pessoal sem qualquer tipo de controle destinado a assegurar a concretização, ainda que em *grau menos intenso*, do princípio do equilíbrio fiscal.

Basta observar que, nos termos preconizados pelo art. 134, § 2º, da Constituição da República, a proposta orçamentária da Defensoria Pública, na qual constarão as dotações referentes às despesas com pessoal e encargos sociais, deverá ser apresentada **dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias**. Trata-se de um importante parâmetro normativo que balizará anualmente a evolução da despesa com pessoal da Defensoria Pública, mediante a fixação de critérios norteadores da elaboração da proposta orçamentária da referida instituição, bem como do controle político de seu conteúdo pelo Parlamento.

Compulsando as últimas leis de diretrizes orçamentárias do Estado da Bahia, é possível verificar a existência de disposições normativas que estabelecem parâmetros para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e Defensoria Pública, inclusive no que concerne à previsão de despesas com pessoal. A título meramente ilustrativo, mostra-se oportuna a transcrição de dispositivo da LDO para o exercício de 2017 (Lei Estadual nº. 13.563/2016):

**Art. 32** - Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, compreendendo seus órgãos, fundos e entidades, para elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias para 2017, terão como parâmetro, para a fixação das despesas a serem financiadas com recursos ordinários do Tesouro Estadual, a despesa liquidada acumulada do período de junho/2015 a maio/2016, tendo como referência o conjunto das dotações de pessoal e encargos sociais e de outras despesas relacionadas às atividades de manutenção e ações finalísticas, excluídas aquelas destinadas a sentenças judiciais, indenizações e restituições, inclusive trabalhistas.

**§ 1º** - Os valores de que trata o caput serão atualizados pela inflação média apurada do mesmo período, medida pelo IPCA/IBGE para o conjunto das dotações de pessoal e encargos sociais, e pelo IGP-DI/FGV para as outras despesas.

**§ 2º** - Ao valor resultante serão adicionados recursos orçamentários necessários para atender aos respectivos pagamentos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais, inclusive as consideradas de pequeno valor, e indenizações gerais e trabalhistas, pertinentes ao exercício de 2017.

**§ 3º** - A concessão de qualquer vantagem, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, as admissões ou contratações de pessoal, a qualquer título, que ultrapassem os limites fixados no *caput*, bem

como a alocação para outras despesas de caráter não continuado, ficam condicionadas à efetiva disponibilidade de recursos ordinários do Tesouro Estadual.

Ademais, vale o registro de que, a despeito da inexistência de um limite específico de despesa com pessoal para a Defensoria Pública, os gastos desta natureza realizados pela referida instituição **deverão ser contabilizados na despesa total com pessoal do ente federativo** para fins de apuração dos **limites globais** previstos no art. 19 da LRF.

É certo que as restrições e medidas compulsórias de redução de despesa com pessoal previstas nos arts. 22, parágrafo único e 23 da LRF incidem sobre o órgão ou Poder que tenha extrapolado o limite (prudencial ou máximo) que lhe foi especificamente atribuído, o que, sem dúvidas, confere maior efetividade a tais limites setoriais, previstos no art. 20 da LRF. Contudo, não se pode olvidar que a observância do limite global de despesa com pessoal do ente federativo constitui importante parâmetro a ser observado pelos atores políticos nos processos de aprovação das leis orçamentárias, bem como na análise de eventuais pleitos de abertura de créditos adicionais suplementares destinados a ampliar as despesas com pessoal de órgãos ou Poderes, representando, neste sentido, mais um mecanismo de controle da evolução da despesa com pessoal da Defensoria Pública enquanto não sobrevier a alteração do art. 20 da LRF para fixar-lhe um limite específico.

Pelos fundamentos apresentados, entende este *Parquet* de Contas que, com o advento da Emenda Constitucional nº. 45/2004, a Defensoria Pública Estadual foi erigida à condição de órgão constitucionalmente autônomo, não se sujeitando, face a autonomia administrativa, funcional e orçamentário-financeira que lhe foi outorgada pelo art. 134, § 2º, da Constituição Federal, ao limite específico de despesa com pessoal fixado para o Poder Executivo no art. 20, inciso II, alínea “c”, da LRF, nem às restrições e medidas de redução de despesas desta natureza aplicáveis ao referido Poder em caso de extrapolação das balizas legalmente previstas (arts. 22, parágrafo único e 23 da LRF).

Enquanto não for superada a omissão do legislador complementar, com a



redistribuição dos limites específicos atualmente previstos de modo a contemplar o novo perfil institucional da Defensoria Pública, os gastos com pessoal da aludida instituição observarão os limites estabelecidos nas leis orçamentárias, devendo, ademais, ser computados na despesa total com pessoal do ente federativo para fins de verificação do cumprimento do limite global previsto no art. 19 da LRF.

### 3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** no sentido de que a presente consulta seja **CONHECIDA**, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade legal e regimentalmente previstos, a fim de que, nos termos do art. 181 do Regimento Interno do TCE/BA, seja oferecida resposta nos seguintes termos:

Com o advento da Emenda Constitucional nº. 45/2004, a Defensoria Pública Estadual foi erigida à condição de órgão constitucionalmente autônomo, não se sujeitando, face a autonomia administrativa, funcional e orçamentário-financeira que lhe foi outorgada pelo art. 134, § 2º, da Constituição Federal, ao limite específico de despesa com pessoal fixado para o Poder Executivo no art. 20, inciso II, alínea “c”, da LRF, nem às restrições e medidas de redução de despesas desta natureza aplicáveis ao referido Poder na eventual hipótese de extrapolação das balizas legalmente previstas (arts. 22, parágrafo único e 23 da LRF). Enquanto não for superada a omissão do legislador complementar, com a redistribuição dos limites específicos atualmente previstos de modo a contemplar o novo perfil institucional da Defensoria Pública, os gastos com pessoal da aludida instituição observarão os limites estabelecidos nas leis orçamentárias, devendo, ademais, ser computados na despesa total com pessoal do ente federativo para fins de verificação do cumprimento do limite global estabelecido no art. 19 da LRF.

É o parecer.

Salvador/BA, 30 de agosto de 2016.

**DANILO FERREIRA ANDRADE**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

## Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Danilo Ferreira Andrade  
Procurador do Ministério Público - Assinado em 30/08/2016



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: MXMJK0ODGX