

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 225, de 2011 –
Complementar, que *altera dispositivos da Lei
Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que
estabelece normas de finanças públicas voltadas
para a responsabilidade na gestão fiscal - Lei de
Responsabilidade Fiscal, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **CLÉSIO ANDRADE**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 225, de 2011 – Complementar, de ementa em epígrafe, foi apresentado pelo Senador José Pimentel em maio último. Naquela ocasião, estabeleceu-se que a proposição tramitaria pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última decidir terminativamente sobre a matéria.

A proposição modifica a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Ela visa conferir à Defensoria Pública dos Estados o tratamento dispensado às unidades dotadas de autonomia, em razão da previsão do § 2º do art. 134 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004 (Reforma do Judiciário).

Em face do advento da autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública dos Estados, bem como da iniciativa de encaminhar a própria proposta orçamentária, o autor esclarece o seguinte na Justificação do projeto:

... tornou-se indispensável estabelecer que a gestão dos seus recursos seja expressamente submetida à disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal, reformando os artigos correspondentes e explicitando os instrumentos de compatibilização com a nova ordem.

Ao mesmo tempo, trata-se de dissociar o orçamento da Defensoria Pública dos Estados do orçamento do Poder Executivo, fazendo com que este não responda pelos gastos daquela e que aquela possa exercer sua autonomia sem vinculação a outro ente.

Assim, para que a LRF se adéque à autonomia da Defensoria Pública dos Estados propõe-se alterar os arts. 1º, 9º, 12, 20, 52, 54, 56, 59 e 67. Ademais, acrescenta-se à LRF o art. 73-D, que fixa prazos para a repartição dos limites globais da despesa com pessoal prevista no inciso II, alíneas c e e, do art. 20, estabelecendo patamares diferenciados, segundo a realidade de cada Estado.

Baseada em relatório apresentado pelo Senador Eunício de Oliveira, a CCJ aprovou, em 6 de julho, parecer favorável ao projeto, acrescido da Emenda nº 1.

II – ANÁLISE

Cabe às Comissões permanentes do Senado , conforme o disposto no art. 97 do Regimento Interno do Senado Federal, estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame. O art. 99, inciso IV, estabelece, ainda, que a CAE deve opinar sobre proposições que disponham sobre normas gerais de direito financeiro.

O controle de constitucionalidade da norma proposta já foi objeto de análise da CCJ, a qual destacou que matérias financeiras e orçamentárias são de competência legislativa da União (concorrentemente com Estados e Distrito Federal). O art. 169 da Lei Maior, como também lembrado, estabelece 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*. Além do mais, a presente iniciativa parlamentar não invade competência legislativa privativa do Presidente da República, nem afronta o nosso ordenamento constitucional em qualquer aspecto material, bem como cumpre as exigências de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade.

O PLS nº 225, de 2011 – Complementar, adéqua a legislação infraconstitucional à EC nº 45, de 2004, que dotou as Defensorias Públicas dos Estados de autonomia administrativa e funcional, da iniciativa da própria proposta orçamentária e do recebimento, em duodécimos, dos recursos do seu orçamento, nos termos do arts. 134, § 2º, e 168 da Constituição Federal.

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

A LRF, por sua vez, estabelece normas para as finanças públicas e disciplina o art. 169 da Constituição Federal, que determina a imposição de limites para os gastos públicos com pessoal. Em face da autonomia financeira e orçamentária das Defensorias Públicas dos Estados, convém explicitar que a gestão desses órgãos também está submetida à LRF, dissociando o seu orçamento da peça orçamentária do Poder Executivo e individualizando as responsabilidades.

O art. 1º do projeto insere na LRF a expressão “Defensoria Pública dos Estados” nos arts. 1º, § 3º, inciso I, alínea *a*, 9º, *caput* e § 3º, 12, § 3º, 20, § 2º, 52, *caput*, 56, *caput*, 59, *caput*, e 67, *caput*. A intenção é igualar o tratamento dado aos órgãos citados àquele conferido aos Poderes Executivo, Legislativo (incluídos os Tribunais de Contas) e Judiciário e ao Ministério Público de todos os níveis de governo. De modo similar, dá-se nova redação aos arts. 20 e 54, com a inclusão de novos incisos V. No caso do art. 20, porém, incorreu-se em pequeno erro de redação, pois só há três incisos no *caput* do artigo. O correto, portanto, seria inserir novo inciso IV, como ajustado pela Emenda nº 1 – CCJ.

Do ponto de vista orçamentário-financeiro, a mais importante alteração da LRF é a mudança introduzida no art. 20, inciso II, alínea *c*, com a correspondente inclusão da alínea *e*. Trata-se de redefinir a repartição dos limites globais para a despesa com pessoal na esfera estadual, reduzindo o limite do Poder Executivo de 49% para 47% e fixando o limite da Defensoria Pública dos Estados em 2%.

Considerando-se as distintas realidades das Defensorias Públicas Estaduais, bem como as dos estados membros da Federação, o projeto prevê, no art. 2º, o acréscimo do art. 73-D à LRF, estabelecendo cronograma de até cinco anos para a implantação progressiva da nova repartição dos limites para a despesa com pessoal. O cronograma parte de patamares diferenciados, iniciando-se, no mínimo, em 0,5% da receita corrente líquida (RCL), para vigorar no ano seguinte ao da publicação da lei. A diferença entre os patamares inicial e final diminuiria na proporção de, no mínimo, 1/5 (um quinto) por ano, com o correspondente decréscimo do limite previsto para o Poder Executivo.

Sobre o impacto financeiro do projeto, é preciso reconhecer, primeiramente, que inexistiu uma base de dados que consolide os gastos com pessoal de todas as Defensorias Públicas dos Estados. Para que essa informação seja obtida, é necessário consultar os balanços gerais anuais de cada ente. No caso do Estado de Minas Gerais, por exemplo, o órgão em comento gastou, em 2010, R\$ 118,72 milhões com pessoal e encargos sociais (0,36% da RCL do ente). O limite proposto permitirá que esses gastos, ao final do período de transição, sejam mais do que quintuplicados, o que está coerente com a realidade física e financeira de uma instituição ainda em formação, que ainda carece de estruturação e provimento da maior parte dos seus cargos, fenômeno que ocorre em praticamente todas as unidades da federação.

Com efeito, dados do III Diagnóstico das Defensorias Públicas, produzido pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério Público (Quadros 19 e 20 e Gráfico 29), demonstram que o orçamento da instituição é incipiente em relação ao orçamento global dos Estados, e desproporcional, em termos absolutos e relativos, ao orçamento do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais, não obstante guardem, potencialmente, estreita simetria estrutural e no quantitativo de órgãos de execução. Observou-se que em média o Poder Judiciário dos estados absorve 5,34% dos gastos totais do estado, enquanto que o orçamento do Ministério Público foi de 2,02% do orçamento do estado e o da Defensoria Pública foi em média de 0,40% do total de gastos pelas unidades da federação. No gráfico 42 (pag. 112), é possível visualizar a situação das Defensorias Públicas com relação ao percentual de preenchimento dos cargos em 2008 e 2009. Praticamente metade das Defensorias Públicas está com menos de 60% de preenchimento das vagas.

Em Minas Gerais, atualmente, estão providos somente 34% dos 1200 cargos existentes, fazendo com que cerca de 2/3 das comarcas do Estado estejam desprovidas de Defensores Públicos, não obstante a indispensabilidade de estar presente em todas elas, não bastasse o seu extenso rol de atribuições constitucionais e legais ampliado pela recente Lei Complementar nº 132, de 2009.

Remetendo à apresentação do III Diagnóstico, colhe-se da palavra do então Ministro da Justiça, Tarso Genro, que “A importância da Defensoria Pública para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária foi reconhecida pela sociedade e pelas entidades públicas e privadas ao término da I conferência nacional de segurança Pública realizada neste ano, na qual foram aprovadas diretrizes de fortalecimento da Defensoria como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça e à defesa dos hipossuficientes. Os dados técnicos desse estudo se consubstanciam também em importante instrumento para sensibilizar os estados de toda federação sobre a premente necessidade de maiores investimentos na mencionada defensoria e da ampliação dos quadros de Defensores Públicos”.

Concretamente, o dado consolidado existente, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, refere-se às RCLs dos 27 estados, cujo somatório, para 2010, é igual a R\$ 360,52 bilhões. Desse total, a LRF prevê, atualmente, que os executivos estaduais não poderão despender mais do que R\$ 176,65 bilhões com pessoal (ou seja, 49% da RCL). O novo limite (qual seja, 47% da RCL) diminuirá esse valor para R\$ 169,44 bilhões – diferença de R\$ 7,21 bilhões.

Essa redução ocorrerá paulatinamente, na medida em que o cronograma para a repartição dos limites globais da despesa com pessoal preconizado na proposição ocorra.

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

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 225, de 2011 – Complementar, com a Emenda nº 1 à CCJ.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator