



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

**Processo n.º:** 16.390/2015-e

**Origem:** Defensoria Pública do Distrito Federal - DPDF

**Assunto:** Representação.

**Ementa:** Representação n.º 14/2015-DA encampano requerimento da Defensoria Pública do Distrito Federal quanto a aplicação, extensão e interpretação de dispositivos constitucionais e legais relativos aos limites impostos pela Lei Complementar n.º 101/2000. Decisão n.º 2.652/2015: Admissibilidade da exordial e concessão de prazo ao Chefe do Poder Executivo local e ao Defensor Público-Geral do Distrito Federal para manifestarem-se acerca dos fatos representados. Encaminhamento de manifestações e contramanifestações da Defensoria Pública do Distrito Federal e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal. **Nesta fase:** Análise de mérito da exordial. Unidade instrutiva pugna pelo conhecimento das informações encaminhadas pelas jurisdicionadas e, no mérito, pela parcial procedência da representação, com fixação de entendimento acerca da matéria, ciência da decisão a ser adotada ao representante, aos titulares da PG/DF e da Defensoria Pública do Distrito Federal, assim como ao Chefe do Poder Executivo. O Diretor do Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal, mediante cota aditiva, dissente das sugestões apresentadas pela unidade instrutiva ao entender que é possível a estipulação do limite percentual do item II do pedido ministerial, que caberia o percentual de até 1% da RCL distrital para ser aplicada em suas despesas de pessoal, permanecendo o limite de 49% atribuído pela Lei ao Poder Executivo do Distrito Federal e que não se aplicaria à Defensoria Pública as restrições previstas nos arts. 22 e 23 da LC n.º 101/00. A titular da Semag/TCDF em cota aditiva aquiesce à proposta da unidade instrutiva quanto ao indeferimento do item III da Representação n.º 14/2015-DA e, ainda, à proposta apresentada em relação ao item II da exordial, contudo, quanto às restrições constantes dos arts. 22 e 23 da LC n.º 101/2000, acompanha a manifestação do Diretor do NAGF. Ministério Público pugna pelo integral provimento da Representação n.º 14/2015-DA, opinando no sentido de que o Tribunal firme entendimento no sentido de que a Defensoria Pública do Distrito Federal faz jus à fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal e que o Distrito Federal *que o Distrito Federal, por caracterizar-se como ente federado anômalo, faz jus aos 8% originalmente destinados ao Poder Judiciário e ao Ministério Público consoante estabelecido no art. 20, II, alíneas 'b' e 'd', da LRF; devendo aquele complemento percentual ser proporcionalmente rateado entre os Poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e a Defensoria Pública do Distrito Federal, o limite de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.* VOTO divergente. Conhecimento das manifestações acostadas aos autos pela PGDF e DPDF para, no mérito dos pedidos formulados pelo *Parquet* especial nos itens II e III *in fine* da Representação n.º 14/2015-DA, considerá-los improcedentes, posto que refoge à competência deste Tribunal estabelecer nova metodologia de repartição de limites definidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal para os Poderes e órgãos do Distrito Federal, tendo em conta que assim atuando o TCDF estaria, sem previsão legal, invadindo a esfera de atuação do detentor de competência legislativa própria (legislador pátrio federal) e, ainda, por contrariar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à matéria, colocando em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

risco a simetria dos limites atribuídos pela LRF para despesas de pessoal no âmbito dos entes federados, fazendo com que o Poder Executivo e os órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal passassem a apresentar percentuais superiores aos de seus congêneres estaduais, encaminhamento de esclarecimentos aos titulares das Chefias do Poder Executivo e Legislativo do DF e da DPDF em relação ao matéria em exame neste feito. Expedição de determinação à Semag/TCDF para constituição de processos para exame dos RGF's a contar do 1º quadrimestre de 2015 da DPDF em face do contido na Portaria STN n.º 10/2015, ciência da decisão a ser adotada ao ilustre representante e à PGDF, DPDF, Seplag/DF e SEF/DF e aos titulares do Poder Legislativo e Poder Executivo local e retorno dos autos à Semag/TCDF, para fins de arquivamento.

### **RELATÓRIO**

Cuidam os autos da Representação n.º 14/2015-DA e seu anexo (peças 2 e 1; e-DOC 463DE559-e, e 308AF9E8-e), formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF, da lavra do ilustre Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, versando acerca de proposta de aplicação, extensão e interpretação de dispositivos constitucionais e legais relativos aos limites impostos pela Lei Complementar n.º 101/2000 à Defensoria Pública do Distrito Federal.

O ilustre subscritor da Representação n.º 14/2015-DA assim discorre quanto aos fatos suscitados na exordial:

*“Nesse sentido, é evidente que os contornos constitucionais atuais – a exemplo do que a Carta Política faz com o Ministério Público e com o Tribunal de Contas – atribuem à Defensoria Pública um status de Órgão de Estado autônomo, cuja conspícua missão requer o mesmo tratamento e destaque concedido órgãos paradigmáticos referidos, inclusive no que tange aos limites expressos na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Tais órgãos possuem essencialidade e fundamentalidade e, para exercício de suas competências constitucionais, sem embaraço e comprometimento de sua atuação, necessitam de efetiva independência administrativa e financeira, cuja plenitude, certamente, restará comprometida se não forem destacados os seus limites de comprometimento com as despesas de pessoal.*

*De modo que, se tais desígnios restarem alterados à luz do processo legislativo regular – **como ocorreu no presente caso** – a interpretação da vetusta lei, de alguma forma, deve amoldar-se ao novo quadro constitucional, até que o legislador proceda à adequação necessária.*

*Desse modo, sob o ponto de vista infraconstitucional, no âmbito do Distrito Federal, é imprescindível adotar providências para evitar embaraços à nobre e imprescindível atuação da Defensoria Pública.*

*Incumbe ao Poder Público a concretização efetiva do Texto Magno, quer em função da fundamentalidade do órgão envolvido – Defensoria Pública – quer, simplesmente, em face da literalidade do*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

disposto nos artigos 134 e 135 da Constituição Federal, cuja aplicação não requer maior esforço exegético ou colmatação legislativa.

Assim, como forma de atenuar o imbróglgio normativo e efetivamente cumprir e fazer cumprir a Constituição Federal, este **Membro do Parquet** especializado entende razoável, juridicamente possível e constitucionalmente necessária **a fixação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de percentual máximo de comprometimento da Receita Corrente Líquida para a Defensoria Pública do Distrito Federal.**

No entendimento deste **MPCDF**, **tal limite deverá ser destacado a partir da distribuição proporcional do percentual residual de 8% (60% - 52%) de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, a que faz jus o Distrito Federal, conforme já exposto.**

Em consequência, este **MPCDF** entende que a avaliação do limite prudencial de que trata do art. 22 da LRF, para a Defensoria Pública do Distrito Federal, também deve sofrer o devido destaque, **deixar de afetar o cômputo do limite global para o Poder Executivo e operar os mecanismos de constrição do art. 22, parágrafo único, se for o caso, em separado, sem que órgão sofra, solidariamente, os efeitos decorrentes de eventual excesso praticado pelo Poder Executivo, o que está em perfeita consonância com a teleologia constitucional vigente.**

Ao final, o ilustre representante assim peticiona ao colendo Tribunal:

*“Desse modo, em face das competências constitucionais do e. Tribunal de Contas do Distrito Federal para fiscalizar os órgãos e entidades da Administração e zelar pela observância dos princípios inculcados no artigo 37 da Constituição Federal, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal propõe ao e. Plenário:*

- I - tome conhecimento da presente Representação, determinando seu processamento em autos próprios;*
- II - firme entendimento de que a Defensoria Pública do Distrito Federal, em face da autonomia administrativa e funcional que a Constituição Federal e a Lei Orgânica lhe outorga; a exemplo do que ocorre com o Tribunal de Contas do Distrito Federal e com o Poder Legislativo, faz jus à fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, abjungido daquele atribuído pela lei ao Poder Executivo do Distrito Federal; sob pena de malferir a autonomia administrativa e financeira do órgão e a ordem constitucional, embaraçando-lhe a auto-gestão; e*
- III - firme entendimento de que o Distrito Federal, por caracterizar-se como ente federado anômalo, equiparado a Estado-membro para efeito da Lei Complementar n.º 101/2000 – que, diferentemente de seus congêneres, tem seu Poder Judiciário e seu Ministério Público custeados pela União, na forma da Constituição Federal – faz jus aos 8% originalmente destinados a eles pela LRF, a teor, respectivamente, do disposto no art. 20, II, “b” e “d”, da Lei;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*devendo o referido complemento ser proporcionalmente distribuído entre os Poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e a Defensoria Pública do Distrito Federal, até alcance do limite de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.”*

Na Sessão Ordinária n.º 4.786, de 25.05.2015, esta Corte de Contas prolatou a Decisão n.º 2.652/2015 (peça 08; e-DOC CA9E4728-e), com o seguinte teor:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Representação n.º 14/2015-DA e seu anexo (peças 2 e 1; e-DOC 463DE559-e, e 308AF9E8-e) ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade dispostos no art. 195, § 1º, do RI/TCDF; b) da Informação n.º 05/2015-SEMAG (peça 5; e-DOC B12DE039-e); II – nos termos do art. 195, § 6º, do RI/TCDF, conceder prazo de 30 (trinta) dias ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e ao Sr. Defensor Público-Geral do Distrito Federal, para que apresentem manifestação quanto o teor dos fatos representados perante esta Corte de Contas; III – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão, da Representação n.º 14/2015-DA e seu anexo e da Informação n.º 05/2015-SEMAG ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e ao Sr. Defensor Público-Geral do Distrito Federal, com a finalidade de subsidiar o atendimento da diligência inserta no item II retro; b) a ciência desta decisão ao ilustre Representante; c) o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para adoção das providências cabíveis”.*

Por meio do expediente constante à peça eletrônica 15 (e-DOC EB83A672-e), a Procuradora-Geral Adjunta do Distrito Federal, Dra. Tatiana Muniz Silva Alves, requereu a concessão de prazo adicional de 30 (trinta) dias para apresentar os esclarecimentos em relação aos fatos suscitados na exordial. Por meio do Despacho Singular n.º 284/2015 – GCIM (peça 20; e-DOC CF35CAB0-e), o pleito formulado pela PGDF foi deferido.

Em atendimento à supracitada deliberação plenária, o Dr. Ricardo Batista Sousa, Defensor Público-Geral do Distrito Federal, encaminhou a manifestação da Defensoria Pública do Distrito Federal em relação aos fatos inquinados na Representação n.º 14/2015-DA, por meio de expediente protocolado nesta Corte de Contas em 30.07.2015 (peça 23; e-DOC 2BC41E8A-c), destacando-se o seguinte excerto:

#### CONCLUSÃO

*73. Diante de todas as informações, e pelo que mais consta dos documentos anexos, e ainda, considerando que o pleno acesso ao SIGGO por parte desta Corte confere condições de análise minuciosa, e em respeito ao cumprimento das regras inseridas na Constituição Federal, Lei Orgânica do DF e Lei de Diretrizes Orçamentárias, espera-se que a presente representação tenha relevada atenção nos seguintes aspectos:*

*I-Quanto aos efeitos do limite prudencial:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- a) Possibilidade de provimento dos cargos comissionados já existentes no órgão;
- b) Possibilidade de nomeação de Analistas de Apoio à Assistência Jurídica, considerando direito dos aprovados às vagas previstas no edital, e a previsão expressa de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) Possibilidade de nomeação de Defensores Públicos, considerando previsão expressa de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias;  
II-Quanto a autonomia administrativa, e financeira da DPDF;
- d) Contingenciamentos, remanejamentos, bloqueios e cancelamentos de despesas orçamentárias da fonte do Tesouro e do fundo PROJUR, sem consulta prévia ao órgão e sem justificativa de frustração de receita;
- e) Bloqueios de despesas previstas em emendas parlamentares;
- f) Ausência de repasse do duodécimo até o vigésimo dia de cada mês;
- g) Fundamento legal para fixação e limitação de teto orçamentário em descompasso com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- h) Consequências do orçamento subestimado e sua necessária suplementação;
- i) Risco de suspensão da prestação de serviços essenciais em razão da ausência de provisão de recursos financeiros pelo órgão central da administração;

**PEDIDO**

Todas essas questões têm trazido graves prejuízos a Defensoria Pública, como fazem prova os documentos anexos, da defasagem de pessoal e a demanda pelos nossos serviços. A concessão de extensão de prazo a Procuradoria do Distrito Federal, embora razoável e acertada para melhor instrução, poderá impor agravamento da situação vivenciada, o que motiva o requerimento de apreciação em sede cautelar, nos termos dos artigos 198 e seguintes do RITCDF:

- Apreciado em sede cautelar das alíneas a, b e c do item I;
- Solicitação de informações ao Distrito Federal sobre as alíneas d, e, f, g, h, e i do item II, tendo em vista a necessidade de planejamento na definição de etapas administrativas de consolidação da autonomia da DPDF, determinando, se o caso o desmembramento do feito.

O Governador do Distrito Federal, representado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por meio da peça 27 (e-DOC E575218F-c), protocolado neste Tribunal em 31.08.2015, apresentou seus esclarecimentos a respeito dos fatos narrados na Representação n.º 14/2015-DA, requerendo:

*“Diante do exposto, requer a Vossas Excelências que não conheçam da representação, haja vista o não preenchimento de pressuposto processual definido no art. 195, do RI/TCDF e, caso eventualmente se transponha o crivo cognitivo, no mérito requer seja rejeitada a proposta formulada pelo I. MPJTCDF, mantendo-se inalterados, também em relação ao Distrito Federal, os limites legais de gasto com pessoal definidos no art. 20, II, da LRF”.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

A Defensoria Pública do Distrito Federal, por intermédio da peça eletrônica 26 (e-DOC A29A9ABA-c), requereu a anexação aos presentes autos do teor do Ofício n.º 29/2015-Governança/DF, documento que deixou de ser encaminhado a esta Corte de Contas quando da remessa das manifestações apresentadas em atendimento à Decisão n.º 2.652/2015, mediante peça eletrônica 23.

Posteriormente, o Sr. Fábio Levino de Oliveira, terceiro interessado, protocolou nesta Corte de Contas em 15.09.2015, o expediente de peça 30 (e-DOC F032878C-c) contendo decisões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul proferida nos autos do Processo n.º 008166-0200/15-1 e do Tribunal de Contas de Alagoas proferida nos autos do Processo n.º 9.513/2014, para subsidiar a análise de mérito da Representação n.º 14/2015-DA.

Posteriormente, antes que o Tribunal houvesse emitido juízo de valor acerca das ponderações juntadas aos autos, a Defensoria Pública do Distrito Federal solicitou a juntada de nova manifestação ao processo (peça 34; e-DOC 06D2EEF9-c), na qual teceu considerações acerca das informações encaminhadas pelo Excelentíssimo Sr. Governador do Distrito Federal, por intermédio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, refutando os argumentos expendidos por aquela PGDF em relação aos seguintes tópicos:

- alegada incompetência do TCDF para alteração da LC n.º 101/2000;
- limite de gastos com pessoal do Distrito Federal segundo entendimento do STF;
- efeitos maléficos que podem decorrer de eventual decisão do TCDF que permita a elevação de gastos com pessoal.

No bojo da **Decisão n.º 4.542/2015** (peça 36; e-DOC C0D5835F-e) prolatada na Sessão Ordinária n.º 4.816 de 08.10.2015, esta Corte de Contas assim deliberou:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar **conhecimento da nova documentação acostada aos autos, oriunda da Defensoria Pública do Distrito Federal (peça 34, e-doc 06D2EEF9-c);** II – conceder o prazo de 30 (trinta) dias para que a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, como representante do excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, querendo, apresente manifestação quanto aos novos argumentos expostos pela Defensoria Pública do Distrito Federal; III – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Relatório/voto do Relator e da decisão a ser adotada, bem como da nova documentação acostada pela Defensoria Pública do Distrito Federal (peça 34, e-doc 06D2EEF9-c) à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, com a finalidade de subsidiar o atendimento do item anterior; b) o retorno dos autos à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, para adoção das providências cabíveis”.*

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em resposta aos novos documentos expostos pela Defensoria Pública do Distrito Federal, apresentou, por



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

meio do documento de peça 39 (e-DOC 519170D6-c), as suas considerações acerca da matéria, para ao final assim requerer desta Casa:

*“Diante do exposto, reitera os protestos para que não seja conhecida a representação (conforme art. 195, do RI/TCDF) e, caso eventualmente se transponha o crivo cognitivo, no mérito requer seja rejeitada a proposta formulada pelo I. MPJTCDF, mantendo-se inalterados, também em relação ao Distrito Federal, os limites legais de gasto com pessoal definidos no art. 20, II, da LRF, sem promover qualquer destaque percentual de gastos em favor da Defensoria Pública”.*

Esta fase processual cuida da análise de mérito da Representação n.º 14/2015-DA.

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, mediante a Informação n.º 35/2015 – NAGF/Semag (peça 47; e-DOC 046AA59C-e), examinou o mérito da Representação n.º 14/2015-DA, nos seguintes termos:

4. A Representação: (acho que pode se retirar pq já houve esta análise na admissibilidade)
- a) Questionou ‘a precisão e a adequação da estrita interpretação e aplicação das normas contidas na LRF e aplicáveis àquela Jurisdicionada, em face das inovações constitucionais trazidas pela Emenda Constitucional n.º 45/2004 e 80/2014; que dispõem sobre a independência funcional e administrativa do órgão e sobre sua independência financeira (qualificada pela iniciativa de sua proposta orçamentária, na forma do art. 134, §2º, da Constituição Federal), além de autorizarem a iniciativa legislativa para criação de cargos públicos e respectivos provimentos’;
- b) Relatou que, ‘mesmo antes das Emendas Constitucionais n.ºs 69/2012, 74/2013 e 80/2014, a Defensoria Pública, por força da Emenda Constitucional n.º 45/2004, já gozava dos atributos de autonomia funcional e administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária’, aspectos reforçados pelo art. 114 da Lei Orgânica do DF, com redação da Emenda nº 86/15<sup>1</sup>.
- c) Expôs que a inércia na criação da defensoria Pública implicou inaceitável atentado contra os direitos fundamentais das pessoas necessitadas e desassistidas; e que após sua criação, “oprimir ou renegar o órgão autônomo, deixando-o à mingua de recursos orçamentários e financeiros, na dependência do Poder Executivo,

<sup>1</sup> Lei Orgânica do DF

“Art. 114. A Defensoria Pública é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe fundamentalmente, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa judicial e extrajudicial, em todos os graus, dos direitos individuais e coletivos de forma integral e gratuita aos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal. (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

§ 1º À Defensoria Pública do Distrito Federal é assegurada, nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, e do art. 2º da Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012, autonomia funcional e administrativa, cabendo-lhe elaborar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, sua proposta orçamentária e encaminhá-la ao Poder Executivo para consolidação da proposta de lei de orçamento anual e submissão ao Poder Legislativo. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 61, de 2012.)”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

além de caracterizar indevida ingerência, à luz da nova ordem constitucional; constitui evidente embaraço à sua atuação”;

d) Mencionou o Veto Total nº 44/2012 da Presidente da República ao Projeto de Lei Complementar nº 114/2011, que tentou estabelecer percentual de despesa total com pessoal para as Defensorias;

e) Alertou que o advento das Emendas Constitucionais nºs 69/2012, 74/2013 e 80/2014 requer ‘a urgência de novas e imediatas discussões no âmbito do Congresso Nacional, com o fim de amoldar a legislação complementar que lhe é antecedente e parcialmente incompatível’, e manifesta que ‘enquanto isso não ocorre, incumbe aos Poderes constituídos adotar medidas para concretização da Constituição Federal e dos direitos fundamentais’;

f) Apontou que na redação constitucional original, cabia à União organizar e manter a Defensoria Pública do DF e Territórios<sup>2</sup>. Pelo fato de o Distrito Federal ter seu Poder Judiciário e Ministério Público custeados pela União, há perda de 8%<sup>3</sup> do limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com gastos de pessoal fixados pelo art. 20 da LRF, fazendo com que no ‘limite anormalmente reduzido’ de 52% do DF, ‘estão sendo equivocadamente incluídos os gastos com pessoal da Defensoria Pública’, cujo custeio passou à competência do DF com a Emenda Constitucional nº 69/2012, o que ‘coloca o Distrito Federal em situação de evidente desvantagem em relação aos demais entes federados, uma vez está obrigado ao cumprimento de limite global aquém do ordinariamente previsto na lei de regência, aniquilando, dessa forma, a simetria pretendida pela própria norma em seu art. 1º, § 3º c/c art. 19, II<sup>4</sup>. Fato que, também, na visão deste Membro do Parquet especializado, implica GRAVE IRREGULARIDADE’ (grifo original).

g) Manifestou que ‘entende razoável, juridicamente possível e constitucionalmente necessária a fixação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de percentual máximo de comprometimento da Receita Corrente Líquida para a Defensoria Pública do Distrito Federal, (...) a partir da distribuição proporcional do percentual residual de 8% (60% - 52%) de comprometimento da Receita

---

<sup>2</sup> Art. 21. Compete à União:

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; (Redação original)

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012)

<sup>3</sup> 6% referente ao Poder Judiciário e 2% ao Ministério Público, por serem custeados pela União.

<sup>4</sup> LRF: “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

(...)”

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.”

LRF “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:

(...)”

II - Estados: 60% (sessenta por cento);”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Corrente Líquida com despesas de pessoal, a que faz jus o Distrito Federal'*

*h) Defendeu que 'a avaliação do limite prudencial de que trata o art. 22 da LRF, para a Defensoria Pública do Distrito Federal, também deve sofrer o devido destaque, deixar de afetar o cômputo do limite global para o Poder Executivo e operar os mecanismos de constrição do art. 22, parágrafo único, se for o caso, em separado, sem que órgão sofra, solidariamente, os efeitos decorrentes de eventual excesso praticado pelo Poder Executivo, o que está em perfeita consonância com a teleologia constitucional vigente'.*

*5. Ao final propôs ao E. Plenário que:*

*'II - firme entendimento de que a Defensoria Pública do Distrito Federal, em face da autonomia administrativa e funcional que a Constituição Federal e a Lei Orgânica lhe outorga; a exemplo do que ocorre com o Tribunal de Contas do Distrito Federal e com o Poder Legislativo, faz jus à fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, abjungido daquele atribuído pela lei ao Poder Executivo do Distrito Federal; sob pena de malferir a autonomia administrativa e financeira do órgão e a ordem constitucional, embaraçando-lhe a auto-gestão; e*

*III - firme entendimento de que o Distrito Federal, por caracterizar-se como ente federado anômalo, equiparado a Estado-membro para efeito da Lei Complementar n.º 101/2000 – que, diferentemente de seus congêneres, tem seu Poder Judiciário e seu Ministério Público custeados pela União, na forma da Constituição Federal – faz jus aos 8% originalmente destinados a eles pela LRF, a teor, respectivamente, do disposto no art. 20, II, 'b' e 'd', da Lei; devendo o referido complemento ser proporcionalmente distribuído entre os **Poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e a Defensoria Pública do Distrito Federal**, até alcance do limite de 60% previsto no art. 19, II, da LRF'.*

*6. Nos termos do Requerimento formulado pelo Defensor Público – Geral (e-DOC 308AF9E8), Sr. Ricardo Batista Sousa, cujos principais aspectos foram cotejados pela Representação, a autonomia constitucional da Defensoria Pública do DF pode se 'tornar letra morta' diante das restrições impostas pela LRF decorrentes do descumprimento do limite prudencial pelo Poder Executivo Distrital, conforme trechos a seguir:*

*'Sob o ponto de vista normativo, a União reduziu o comprometimento de Receita Corrente Líquida para pagamento de pessoal da Defensoria Pública do DF.*

*(...)*

*"Conclusão inarredável é que, não obstante ainda não existir norma fixando os percentuais da Defensoria Pública do Distrito Federal, por outro é inconcebível que ele seja atribuído ao Poder Executivo, sob pena de descumprimento da norma maior', o art. 3º da Emenda Constitucional nº 69.*

*(...)*

*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'.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

7. A Defensoria Pública foi criada pela Constituição Federal de 1988, e regulamentada pela Lei Complementar nº 80/1994, que 'organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.'

8. Em relação à questão da autonomia da Defensoria Pública, é importante ressaltar que essa característica não lhe era atribuída à época de sua criação<sup>5</sup>, o que ocorreu pela Emenda Constitucional nº 45/2004, in verbis:

'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.

§ 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)<sup>6</sup>."

9. A Lei Complementar nº 132/2009 alterou dispositivos da Lei Complementar nº 80/1994 em relação à autonomia:

'Art. 97-A. À Defensoria Pública do Estado é assegurada autonomia funcional, administrativa e iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, cabendo-lhe, especialmente:

I – abrir concurso público e prover os cargos de suas Carreiras e dos serviços auxiliares;

II – organizar os serviços auxiliares;

III – praticar atos próprios de gestão;

IV – compor os seus órgãos de administração superior e de atuação;

V – elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos;

VI – praticar atos e decidir sobre situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo da Carreira, e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;

VII – exercer outras competências decorrentes de sua autonomia.

Art. 97-B. A Defensoria Pública do Estado elaborará sua proposta orçamentária atendendo aos seus princípios, às diretrizes e aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias, encaminhando-a ao Chefe do Poder Executivo para consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo.'

<sup>5</sup> "Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV."

<sup>6</sup> "Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

10. Em atendimento à Decisão nº 2.652/2015, foram apresentadas tempestivamente as manifestações do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, representado pela Procuradora-Geral do DF, Sra. Paola Aires Correa Lima (e-DOC E575218F-c), e do Defensor Público-Geral do Distrito Federal (e-DOCs 2BC41E8A e A29A9ABA-c).

11. Por intermédio do Memorando nº 84/2015 - GCIM (e-DOC 82B53E33-e), o Conselheiro Inácio Magalhães encaminhou documento (e-DOC F032878C-c) protocolado por Fábio Levino de Oliveira, contendo cópias de 'decisões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (Proc. 008166-0200/15-1) e do Tribunal de Contas de Alagoas (Proc. 9513/2014)' como subsídio à análise deste Processo. Cabe considerar que os documentos encaminhados tratam do item II da Representação.

12. Em relação ao documento do TCE/RS, trata-se de Agravo Regimental interposto pela Defensoria Pública do Estado contra alerta emitido contra a Defensoria 'em face do excesso dos percentuais de despesa com pessoal' do Poder Executivo. A cópia apresenta diversos trechos ilegíveis e o documento a que se refere não está disponível no sítio daquele Tribunal o que, entretanto, não causa óbice à compreensão da abordagem daquela Corte.

13. O agravo questiona o alerta emitido à Defensoria em face de inobservância do limite de despesa por parte do Poder Executivo. O Voto do Conselheiro Estilac Xavier deu provimento ao agravo 'visto não se encontrar a Defensoria Pública do Estado dentre os órgãos previstos no inciso II do art.20 da LRF'.

14. Quanto ao Processo TC-9513/2014-TCE/AL, trata-se de consulta formulada pela Defensoria Pública de Alagoas quanto à possibilidade de enviar 'projeto de lei à Assembléia Legislativa com previsão da criação de cargos de Defensor Público, a despeito do Poder Executivo estadual haver ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal'.

15. A cópia é relativa ao voto condutor da Conselheira Rosa Maria Ribeiro de Albuquerque em Decisão Simples que entendeu ser possível o envio desse projeto, mesmo que o Poder Executivo esteja no limite prudencial e, desde que haja autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e disponibilidade financeira.

**CONTRAMANIFESTAÇÕES**

16. Antes que a Corte tomasse conhecimento das manifestações apresentadas pela DPDF e PGDF em atendimento ao item II da Decisão nº 2652/2015, a Defensoria Pública encaminhou novo documento para tratar 'a respeito da manifestação apresentada pelo GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL' (grifo original) (e-DOC 06D2EEF9-c).

17. O Tribunal, por meio da Decisão nº 4.642/2015, tomou conhecimento desse documento e concedeu prazo de trinta dias para que a PGDF 'querendo, apresentasse manifestação quanto aos novos argumentos'.

18. Tempestivamente, a PGDF exerceu o contraditório (e-DOC 519170D6-c).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

**ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES E DAS CONTRAMANIFESTAÇÕES EM RELAÇÃO ÀS PROPOSTAS II E III DA REPRESENTAÇÃO Nº 14/2015-DA**

19. O Defensor Público-Geral do DF (e-DOC 2BC41E8A) apresentou um histórico das restrições orçamentárias ('tetos') impostas à Defensoria desde sua criação que, em suas palavras, não se revelam compatíveis com a autonomia constitucional, com 'risco de suspensão da prestação de serviços essenciais'.

20. Citou a insuficiência orçamentária e o descumprimento do limite prudencial pelo Poder Executivo Distrital, a que estão sujeitos, como dificuldades para nomear defensores públicos e analistas de apoio, aprovados em concurso, que embora sejam relevantes para a compreensão da situação administrativa daquele órgão, não trazem elementos técnico-jurídicos relacionados ao tema central da Representação.

21. Posteriormente (e-DOC A29A9ABA-c), encaminhou documentos relacionados à previsão de contratação de doze defensores públicos aprovados em concurso, que embora apresente adequação orçamentária pela Nota Técnica nº 01/2015-GAB/SEGAD, esbarra nas restrições decorrentes da LRF, do que se depreende do Ofício nº 29/2015-GOVERNANÇA-DF.

22. Enquanto não forem estabelecidos os limites de despesa com pessoal das Defensorias Públicas, esses órgãos estarão sujeitos ao limite global do Poder Executivo, e eventuais penalidades pelo descumprimento do limite, apesar da obrigação de divulgar o Relatório de Gestão Fiscal em separado do Poder Executivo, sem o preenchimento dos campos de limites, consoante determinação de Acórdão nº 2153/2014 do Tribunal de Contas da União e orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

23. A respeito da execução orçamentária de 2015, o Defensor Público-Geral citou o cancelamento de rubricas para pagamento de benefícios a servidores da Defensoria, as dificuldades para pagamento de Bolsa Estágio, combustível dos veículos e conversão de licença-prêmio em pecúnia, o bloqueio de valores do Fundo de Aparelhamento da Defensoria – PROJUR e a inexistência de orçamento para a implantação do Processo Judicial Eletrônico, dentro do cronograma estabelecido pelo TJDFT, ao que denomina de ingerência do Executivo no orçamento da DPDF em suas contramanifestações.

24. Além dos aspectos mencionados no par. anterior, relacionou os imóveis ocupados pela Defensoria, em sua grande maioria, espaços cedidos pelo Tribunal de Justiça do DF e Territórios, alguns alugados e um cedido pelo Ministério Público do DF e Territórios, e alertou para o fato de que os serviços de segurança patrimonial e limpeza são providos por contratos da então Secretaria de Gestão Administrativa e Desburocratização do GDF.

25. A questão da autonomia orçamentária é tema conexo à Representação. Sua observância foi objeto da Arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF 307. Segundo o Ministro Relator, Dias Toffoli:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*'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.'*

*26. Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 407/2014 que trata de repasse de duodécimos das dotações orçamentárias para o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública.*

*27. O Distrito Federal, por gozar do favor constitucional de não custear seus órgãos judiciário e ministerial público (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3756/2007 (e-DOC AB1647E1-e), não pode utilizar o percentual de 8% da Receita Corrente Líquida, para despesas com pessoal, que decorre da soma de 6% atribuído pela LRF ao Poder Judiciário e 2% ao Ministério Público.*

*28. A proposta III, da Representação, sugere ao TCDF que firme entendimento a respeito da atribuição desse percentual de 8% proporcionalmente ao Poder Executivo, Câmara Legislativa, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do DF.*

*29. Embora o próprio Requerimento reconheça que a sugestão de 'redistribuição proporcional' tenha sido 'expressamente rechaçada' pelo STF, considera que a anterioridade dessa ADIN (Acórdão proferido em 21.06.07) permite a redistribuição do percentual de 8% decorrente do influxo de uma nova 'estrutura constitucional', citando alterações relacionadas à Defensoria Pública (Emendas nºs 69/2012, 74/2013 e 80/2014).*

*30. Segundo o Requerimento, o limite global do DF seria de 60%, e o limite praticado, que exclui o percentual de 8%, seria 'anormalmente reduzido', em função dos gastos com pessoal da DPDF, cujo custeio passou à competência do Distrito Federal, o que 'constitui grave irregularidade'.*

*31. No Acórdão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3756/2007 (e-DOC AB1647E1-e), que tratou do inciso II do § 3º do art. 1º e dos incisos II e III do art. 20 da LRF, a Corte Suprema considerou que:*

*'4. A LC 101/00 conferiu ao Distrito Federal um tratamento rimado com a sua peculiar e favorecida situação tributário-financeira,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

porquanto desfruta de fontes cumulativas de receitas tributárias, na medida em que adiciona às arrecadações próprias dos Estados aquelas que timbram o perfil constitucional dos Municípios. 5. Razoável é o critério de que se valerem os dispositivos legais agora questionados. Se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhoado com receitas tributárias. Ademais, goza do favor constitucional de não custear seus órgãos judiciário e ministerial público, tanto quanto a sua Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar. (ADI 3.756, rel. Min. Carlos Britto, DJE 19.10.2007).’ (grifo não original).

32. O voto do Ministro Relator Cezar Peluso, ao analisar o Mandado de Segurança nº 26126/2009 (e-DOC CF3A5615-e), impetrado pelo Distrito Federal contra ato do Secretário do Tesouro Nacional que indeferiu a contratação de operações de crédito pretendidas pelo impetrante, foi convergente à jurisprudência da Corte Suprema:

‘o Distrito Federal, sem ter ônus de arcar com a manutenção de Poder Judiciário e de Ministério Público próprios, teria a vantagem (aparente) de **poder gastar mais** com uma parte da estrutura cujo percentual de 3% foi estimado pela lei como razoável. Não há nenhum fundamento jurídico na pretensão da ampliação de tais limites por conta do teto genérico dos Estados (60%), que não precisa ser alcançado como meta, até porque representaria incentivo à irresponsabilidade fiscal.’ (grifo não original).

33. A fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal para o Ministério Público e Defensoria Pública do DF foi tema tratado pelo Tribunal de Contas da União ao analisar a Prestação de Contas do Ministério Público do DF de 2000 (TC-013.631/2001-5), do qual resultou o Acórdão nº 1.674/2005-TCU (e-DOC 161C1518-e), in verbis:

‘9.1.1. com fundamento no art. 66 da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 15, inciso I, alínea e, do Regimento Interno, deliberar, para os fins de análise do Relatório de Gestão Fiscal e de emissão dos pareceres prévios dos Chefes dos Poderes e órgãos previstos nos arts. 54 e 56 da Lei Complementar n. 101/2000, no sentido de firmar entendimento de que:

9.1.1.1. o limite máximo de despesas com pessoal do Ministério Público da União, nele incluído o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, está enquadrado na alínea d do inciso I do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.1.2. 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;

(...)

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.2.1. ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios;

9.2.2. ao Congresso Nacional para que adote as providências que lhe competem, com a urgência que o caso requer, com vistas à



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

adequação das normas infraconstitucionais à Constituição Federal, em razão dos entendimentos firmados no subitem 9.1.1., acima; 9.2.3. ao Poder Executivo, aos Ministros de Estado da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que adotem as providências que lhes competem, com a urgência que o caso requer, com vistas à adequação das normas infraconstitucionais à Constituição Federal, em razão dos entendimentos firmados no subitem 9.1.1., acima;’ (grifos não originais)

34. Os efeitos do Acórdão foram suspensos pelo Mandado de Segurança nº 25997/2006 (e-DOC A101D41C-e). O Ministro Marco Aurélio acolheu os argumentos do Procurador Geral da República e concedeu a liminar<sup>7</sup>, in verbis:

‘Afirma que o Tribunal de Contas da União, sob o ângulo da interpretação da lei, inovou o ordenamento legal, deslocando o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios da alínea ‘c’ do inciso I do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 para a alínea ‘d’<sup>8</sup>, gerando, com isso, implicações no tocante à responsabilidade fiscal e alterando o Decreto nº 3.917/2001, editado com base no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal.

(...)

Ora, a circunstância de o artigo 128 do Diploma Maior consignar que o Ministério Público da União compreende o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios não é conducente a concluir pela junção verificada, alterando, até mesmo, ato normativo decorrente da Constituição Federal - a Lei Complementar nº 101/2000 - e gerando, após anos de prática de certo sistema, responsabilidade global, considerado o Ministério Público da União e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.”

35. A manifestação e contramanifestação do Exmo. Sr. Governador, por meio da PGDF, posicionam-se de forma contrária à Representação, sob o argumento de que a LRF ‘sequer arrola a Defensoria Pública entre os possíveis órgãos que observam percentuais específicos de gasto com pessoal’ e manifesta preocupação na situação de redistribuição do percentual de 8% objeto do Requerimento:

‘O Distrito Federal poderá vir a enfrentar grandes desafios de ordem financeira.

(...) a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que não está vinculada ou obrigada à observância das decisões desta Corte, certamente objetará qualquer pretensão do Distrito Federal em haver transferências voluntárias ou garantias da União ou, ainda, a contratação de operações de crédito.’

36. Cita em contramanifestação que a redistribuição proporcional do percentual de 8% não teria como alcançar a DPDF, pela ‘inexistência

<sup>7</sup> Em 10.06.06. Em 01.02.07, houve contestação pelo MPDFT, que não foi objeto de apreciação até o momento.

<sup>8</sup> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001)

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*de qualquer critério legal que assegure à Defensoria Pública (...) o destaque percentual de limites individuais para gasto com pessoal'.*

37. *A PGDF em suas contramanifestações, defende que "a autonomia conferida à Defensoria Pública não lhe exclui do seio do Poder Executivo, revelando, s.m.j., que as demandas entre tal órgão e o Poder que o contém, devem ser solucionadas internamente ou, excepcionalmente, na via Judicial", pela 'existência de nítido conflito administrativo entre Poder Executivo local e Órgão que o compõe (...) de debate metajurídico, em torno do qual não existe consenso ou mesmo solução legalmente determinada'. Ademais, cita o art. 1º da Lei Complementar Distrital nº 395/01, que confere autonomia funcional, administrativa e financeira da PGDF, para argumentar que, tanto a PGDF quanto a Defensoria Pública são órgãos do Poder Executivo autônomos, mas que não possuem 'critério legal (...) que assegure o destaque percentual de limites individuais para gasto com pessoal'.*

38. *É certo que a legislação atribuiu autonomia tanto à Defensoria Pública quanto à PGDF, porém com estaturas constitucionais diversas, com privilégios, pelo menos nessa parte, para a primeira, conforme contrastado dos arts. 131, 132 e 134, da nossa Lei Maior, espelhados nos arts. 110, 111 e 114 da LODF, onde a DPDF detém a competência de se dirigir diretamente à Câmara Legislativa do DF no tocante à iniciativa de leis referentes à sua organização e funcionamento, bem assim sobre a criação, transformação ou extinção dos seus cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos ou subsídios. A discussão sobre a alteração da LRF para incluir limite específico às Defensorias (Projeto de Lei do Senado nº 225/2011 – Complementar) confirma esse entendimento.*

39. *De toda forma, o atendimento ao item III da Representação não seria conducente por contrariar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, que interpretou os limites máximos de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal atribuídos ao Distrito Federal, na forma estabelecida pelo legislador, consoante a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3756/2007 e os Mandados de Segurança nºs 25997/2006 e 26126/2009.*

40. *A solução adequada é a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para incluir os limites de despesa com pessoal das Defensorias Públicas, conforme item 9.1.1.2 do Acórdão nº 1.674/2005-TCU, ou a apresentação dos fundamentos do Requerimento em tela, em sede de ADI, perante o Supremo Tribunal Federal, para propor a alteração da jurisprudência convergente daquela Corte, em especial, aquela relativa ao entendimento manifesto nos autos do Mandado de Segurança nº 26126/2009 (e-DOC CF3A5615-e).*

41. *Tramitou no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 225/2011 – Complementar, que pretendia transferir para as*

---

<sup>9</sup> LC 395/01

"Art. 1º A Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PRG-DF, órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal, é instituição de natureza permanente, essencial à Justiça e à Administração, dotada de autonomia funcional, administrativa e financeira, na forma do art. 132 da Constituição Federal, cabendo-lhe a representação judicial e a consultoria jurídica do Distrito Federal, privativas dos Procuradores do Distrito Federal."



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Defensorias Públicas o percentual de 2% para despesas com pessoal, deduzindo dos 49% atribuído pela LRF ao Poder Executivo.*

*42. O Projeto foi integralmente vetado pela Presidente da República e manteve a lacuna jurídica quanto aos limites de despesa com pessoal das Defensorias Públicas, conforme Mensagem nº 581/2012 (e-DOC CA6A110B-e):*

*“com base em estudos técnicos que apontam que, na atual conjuntura, a redução do percentual de comprometimento da despesa de pessoal em relação a Receita Corrente Líquida teria consequências extremamente danosas às unidades da Federação, uma vez que muitas delas seriam impossibilitadas de cumprir as obrigações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (...) ainda que meritória a intenção do projeto de valorizar as defensorias públicas, a restrição do limite de gasto do Poder Executivo Estadual ensejaria sérias dificuldades para as finanças subnacionais”.*

*43. Atualmente a própria Defensoria Pública da União não possui limite específico, tampouco as defensorias estaduais, igualmente custeadas com recursos das unidades da federação que integram, todas agregadas ao Poder Executivo.*

*44. Mesmo sob o influxo de uma nova ‘estrutura constitucional’, o item III da Representação implicaria em quebra de simetria dos limites atribuídos às despesas de pessoal pela LRF, fazendo com que os órgãos distritais apresentassem percentuais superiores aos de seus congêneres estaduais. Ademais uma decisão do TCDF não seria o instrumento adequado para alterar legislação infraconstitucional, tampouco modificar jurisprudência convergente do Supremo Tribunal Federal.*

*45. É fato que as Defensorias Públicas, em face da autonomia atribuída pela Emenda Constitucional nº 45/2004, carecem da fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida, o que deve requerer do legislador a revisão dos percentuais atribuídos pelo art. 20 LRF, com a inclusão da Defensoria Pública, tornando defensável o item II do Requerimento.*

*46. O parágrafo único do art. 54 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 (Lei nº 5.514/15, e-DOC 1AEA645B-e) aprovada pela CLDF, inclui dispositivo que fixa o limite de 1% da Receita Corrente Líquida para a despesa total com pessoal da Defensoria Pública<sup>10</sup>. O dispositivo, entretanto, é impreciso quanto à origem desse percentual, se do denominado ‘percentual residual’ de 8% ou do limite do Poder Executivo, conforme critério que foi estabelecido pelo Projeto de Lei Complementar Federal nº 114/2011, vetado.*

*47. Extrai-se da Emenda nº 14 ao Projeto de Lei que resultou na LDO/2016 (e-DOC C9DBB4AB-e) o melhor entendimento do dispositivo que, em suas justificativas, com muita semelhança ao que já havia trazido a Representação, reconhece a importância da*

<sup>10</sup> “Art. 54. Os Poderes Executivo e Legislativo e a Defensoria Pública do Distrito Federal terão como base de projeção dos limites para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2016, relativos a pessoal e encargos sociais, as despesas com as folhas de pagamento vigentes em março de 2015, compatibilizadas com os eventuais acréscimos legais, ou outros limites que vierem a ser estabelecidos por lei superveniente.

Parágrafo único. A despesa total com pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal não poderá ultrapassar o limite de 1% da Receita Corrente Líquida do exercício.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Defensoria Pública e a necessidade de assegurar recursos que lhe preservem a autonomia para concluir que:*

*‘a fixação de limite na Receita Corrente Líquida de gastos com pessoal permite melhor exercício de sua autonomia, e NÃO viola os preceitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Na esteira deste raciocínio, é notório que o artigo 20, inciso I, letras b e c da LRF fixam os limites máximos para o Executivo (49%) e para o Legislativo (3%). A fixação de percentual à Defensoria Pública do Distrito Federal, além de não alterar os limites acima impostos, ainda serviria de dar efetividade e cumprimento ao comando estabelecido na Emenda Constitucional n. 69/2013.”*

*48. Referido parágrafo foi vetado pelo Governador<sup>11</sup>, que reconheceu ser adequado o pleito da Defensoria, mas alegou, diante da ‘conjuntura econômica atual do DF’, com ‘intensa restrição de gastos tanto no ano corrente quanto na previsão para o ano vindouro, não se pode admitir que um de seus órgãos caminhe na direção contrária, buscando expandir seus gastos’. O veto foi rejeitado pela CLDF na sessão de 24.11.15, mas até 11.12.15, não foi publicado a versão final da Lei 5.514/15, que trata da LDO/2016.*

Ante o exposto, sugeriu-se que o Plenário:

*I. tome conhecimento:*

*a) das manifestações apresentadas pelo Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, representado pela Procuradora-Geral do DF, Sra. Paola Aires Correa Lima (e-DOCs E575218F-c e 519170D6-c), e pelo Defensor Público-Geral do Distrito Federal (e-DOCs 2BC41E8A e A29A9ABA-c), bem assim dos documentos objeto do Memorando nº 84/2015 – GCIM (e-DOC F032878C-c);*

*b) da presente instrução;*

*II. em relação ao mérito da Representação nº 14/2015-DA considere:*

*a) procedente o item II, para firmar entendimento de que a Defensoria Pública faz jus à fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida, em face da autonomia administrativa e funcional outorgada pela Constituição Federal e Lei Orgânica do DF, carecendo a este Tribunal, contudo, a competência para definir percentual de limite de despesas com pessoal específico àquele órgão, por se tratar de matéria que se insere na competência do legislador federal;*

*b) improcedente o item III, pois não compete a este Tribunal estabelecer nova repartição de limites definidos no art. 20 da LRF, para os Poderes e órgãos do DF, posto que estaria atuando em substituição ao legislador pátrio federal e, ao teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, haveria a quebra de simetria dos limites atribuídos pela LRF, fazendo com que os órgãos distritais apresentassem percentuais superiores aos de seus congêneres estaduais;*

*III. dê ciência da decisão ao autor da Representação, ao Defensor Público-Geral, à Procuradora-Geral do Distrito Federal, além do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal; e,*

*IV. autorize o arquivamento dos autos.”*

<sup>11</sup> Mensagem nº 148/2015-GAG, de 03.08.15.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

O Diretor do Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal, dissentindo das conclusões da unidade instrutiva, nos termos do Despacho do Diretor do NAGF (e-DOC A79CE6F3-e), se manifestou acerca da matéria em exame nos presentes autos, dissentindo parcialmente da instrução confeccionada pelo Auditor de Controle Externo para ao final apresentar as seguintes sugestões ao Tribunal:

*“48. Ante todo exposto, e lamentando divergir da instrução nessa parte, apresentam-se as seguintes proposições ao eg. Plenário:*

- I. tome conhecimento:*
  - a) das manifestações apresentadas pelo Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, representado pela Procuradora-Geral do DF, Sra. Paola Aires Correa Lima (e-DOCs E575218F-c e 519170D6-c), e pelo Defensor Público-Geral do Distrito Federal (e-DOCs 2BC41E8A e A29A9ABA-c), bem assim dos documentos objeto do Memorando nº 84/2015 – GCIM (e-DOC F032878C-c);*
  - b) da Informação nº 35/2015 – NAGF/SEMAG (e-DOC 046AA59C);*
  - c) da presente quota aditiva;*
- II. em relação ao mérito do pedido formulado na Representação nº 14/2015-DA:*
  - a) considere improcedente o item III, por falta de amparo legal e por contrariar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pelo risco da quebra de simetria dos limites atribuídos pela LRF para despesas de pessoal no âmbito dos entes federados, fazendo com que o Poder Executivo e os órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal possam apresentar percentuais superiores aos de seus congêneres estaduais;*
  - b) tendo em conta os fundamentos apresentados na Informação nº 35/2015 – NAGF e na presente quota aditiva, especialmente o art. 134, caput e §§ 2º e 3º, da CF/88; art. 114, da LODF; arts. 20, §§ 1º e 4º, e 59, § 2º, da LC nº 101/00 (LRF), bem assim os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, considere procedente o item II e firme entendimento no sentido de que:*
    - b.1) cabe à Defensoria Pública do Distrito Federal a parcela de **até 1%** da RCL distrital para ser aplicada em suas despesas de pessoal, continuando aquela instituição albergada dentro do limite de 49% atribuído pela Lei ao Poder Executivo do Distrito Federal, devendo ser apresentado, no demonstrativo próprio do Relatório de Gestão Fiscal daquela instituição, o percentual de comprometimento dessa parcela;*
    - b.2) não se aplicam à Defensoria Pública do Distrito Federal as restrições previstas nos arts. 22 e 23 da LC nº 101/00 em caso de extrapolação dos limites de gasto com pessoal (prudencial e máximo) por parte do Poder Executivo local, salvo se aquela instituição apresentar despesas de pessoal que ultrapassem a parcela correspondente a 1% da RCL;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- III. *recomende à chefia do Poder Executivo do Distrito Federal que, em havendo disponibilidade orçamentária e financeira, e em sendo atendidos os demais ditames legais pertinentes, seja disponibilizada a parcela de recursos correspondentes a até 1% da RCL distrital para ser aplicada em despesas de pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal, autorizando-se o provimento dos cargos considerados indispensáveis ao livre exercício das competências institucionais e constitucionais afetas àquela instituição;*
- IV. *dê ciência da decisão a ser prolatada ao autor da Representação, à Defensoria Pública e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, às Secretarias de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, além do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal; e*
- V. *autorize o arquivamento dos autos”.*

A ilustre Secretária de Macroavaliação da Gestão Pública desta Corte de Contas, Dra. Luciene de Fátima Carvalho Teodoro, na cota aditiva consubstanciada no Despacho da Secretária n.º 118/2015 (peça 49; e-DOC 3A9C176B-e) assentiu de forma parcial com os termos asseverados na Informação n.º 35/2015 – NAGF/SEMAG (e-DOC 046AA59C) e no despacho do Diretor do NAGF (e-DOC A79CE6F3), apresentando as seguintes sugestões ao Plenário:

- I. *tome conhecimento:*
  - a) *das manifestações apresentadas pelo Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, representado pela Procuradora-Geral do DF, Sra. Paola Aires Correa Lima (e-DOCs E575218F e 519170D6), e pelo Defensor Público-Geral do Distrito Federal (e-DOCs 06D2EEF9, 2BC41E8A e A29A9ABA), bem assim dos documentos objeto do Memorando nº 84/2015 – GCIM (e-DOC F032878C);*
  - b) *da Informação nº 35/2015 – NAGF/SEMAG (e-DOC 046AA59C) e do despacho do Diretor do NAGF (e-DOC A79CE6F3);*
  - c) *da presente quota aditiva;*
- II. *em relação ao mérito do pedido formulado na Representação nº 14/2015-DA:*
  - a) *considere improcedente o item III, pois não compete a este Tribunal estabelecer nova repartição de limites definidos no art. 20 da LRF, para os Poderes e órgãos do DF, posto que estaria atuando em substituição ao legislador pátrio federal e por contrariar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pelo risco da quebra de simetria dos limites atribuídos pela LRF para despesas de pessoal no âmbito dos entes federados, fazendo com que o Poder Executivo e os órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal passassem a apresentar percentuais superiores aos de seus congêneres estaduais;*
  - b) *considere procedente o item II e firme entendimento no sentido de que:*
    - b.i) *a Defensoria Pública do DF faz jus à fixação de limite próprio de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, em face da autonomia administrativa e funcional outorgada pela Constituição Federal e Lei Orgânica*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- do DF, carecendo a este Tribunal, contudo, a competência para definir percentual de limite de despesas com pessoal específico àquele órgão, por se tratar de matéria que se insere na competência do legislador federal;*
- b.ii) até que seja promovida a atualização da LRF aos novos ditames constitucionais afetos à Defensoria Pública do DF, conforme previsto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 69/12, a elaboração de sua proposta orçamentária e, em consequência, o respectivo limite de gastos com pessoal devem estar adstritos aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias, consoante disposições dos §§ 2º e 3º do art. 134 da Constituição Federal, do art. 2º da Emenda Constitucional nº 69/2012, do § 1º do art. 114 da Lei Orgânica do DF e dos arts. 97-A e 97-B da Lei Complementar nº 80/1994 (com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 132/2009);*
- b.iii) não se aplicam à Defensoria Pública do Distrito Federal as restrições previstas nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº 101/2000 em caso de extrapolação dos limites de gasto com pessoal (prudencial ou máximo) por parte do Poder Executivo local;*
- III. dê ciência da decisão a ser prolatada ao autor da Representação, à Defensoria Pública e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, às Secretarias de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, além do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal;*
- IV. autorize o arquivamento dos autos”.*

**MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF, mediante o Parecer n.º 74/2016–DA (peça 52; e-DOC E60E3108-e), de lavra do ilustre Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, após analisar as manifestações expendidas nos presentes autos pelo Distrito Federal e pela Defensoria Pública do Distrito Federal, bem como a análise de mérito da Representação n.º 14/2015-DA constante das cotas de instrução confeccionadas no âmbito da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública (e-DOC's 046AA59C-e, A79CE6F3-e e 3A9C176B-e), lançou as seguintes considerações acerca da matéria sob exame neste feito:

*25. Conforme afirmado na Representação, mesmo antes das Emendas Constitucionais referidas no parágrafo anterior, a Defensoria Pública, por força da Emenda Constitucional n.º 45/2004, já gozava dos atributos de autonomia funcional e administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária. Não por outra razão, houve providencial atividade parlamentar na intenção de promover alterações pontuais na LRF, na forma do Projeto de Lei Complementar n.º 114/2011, que, modificando o art. 20, II, da LRF, buscou promover a redistribuição dos percentuais de comprometimento máximo da Receita Corrente Líquida destinados ao Poder Executivo e à Defensoria Pública.*

*26. Não se está a discutir a constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal ou dar-lhe interpretação conforme, tampouco propor o estabelecimento de limites sem o amparo legal.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Ante a lacuna da Lei e como forma de efetivamente cumprir e fazer cumprir a Constituição Federal, este Membro do **Parquet** especializado entende razoável, juridicamente possível e constitucionalmente necessária a fixação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de percentual máximo de comprometimento da Receita Corrente Líquida para a Defensoria Pública.*

*27. No Distrito Federal, com a recente criação da Lei Complementar nº 908, de 7 de janeiro de 2016, que dispõe sobre a organização da Defensoria Pública do Distrito Federal, essa providência começou a se concretizar. Acompanhando a disciplina constitucional e as inovações promovidas na Lei Orgânica do Distrito Federal, referida Norma, a par de estabelecer as competências da Defensoria Pública, reafirma a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa para a elaboração de sua proposta orçamentária, **dentro dos limites previstos na lei de diretrizes orçamentárias**<sup>12</sup>.*

*28. O art. 10<sup>13</sup> da Lei Complementar nº 908 é preciso ao dispor que a proposta orçamentária da Defensoria Pública será elaborada, entre outras, atendendo aos limites definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com a nova ordem jurídica, não há mais razão para discutir sobre a previsão ou não de limite de gastos para a Defensoria Pública na LDO.*

*29. Mesmo antes da Lei Complementar nº 908, conforme lembrado pela Unidade Técnica, constou do parágrafo único do art. 54 da LDO/2016, ao prever que a **despesa total com pessoal** da Defensoria Pública do Distrito Federal não poderá ultrapassar o limite de 1% da Receita Corrente Líquida do exercício. O veto do Exmo. Sr. Governador fora derrubado pela Câmara Legislativa em 24.11.15, porém a norma não foi republicada até o momento.*

*30. Isso, contudo, não inviabiliza a proposta deste Membro do Ministério Público de Contas no sentido de que tal limite deverá ser destacado a partir da distribuição proporcional do percentual residual de 8% (60% - 52%) de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, a que faz jus o Distrito Federal, conforme já exposto.*

*31. Sobre este aspecto, Sua Excelência asseverou que, por decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal, no Distrito Federal os gastos com pessoal estão limitados a 52% da receita corrente líquida, cabendo 49% ao Poder Executivo e 3% ao Poder Legislativo, incluindo o TCDF, razão pela qual não haveria resíduo a repartir, ou limite específico para a Defensoria Pública.*

*32. Considero que as alterações subsequentes promovidas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 69/2012, 74/2013 e 80/2014 modificaram o arcabouço fático-jurídico que serviu de substrato para a decisão do Supremo Tribunal Federal. O novo cenário, conforme já destacado, impõe a modificação do ordenamento jurídico com o fim*

<sup>12</sup> Art. 9º À Defensoria Pública do Distrito Federal é assegurada autonomia funcional e administrativa e iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, cabendo-lhe, especialmente: (...)

<sup>13</sup> Art. 10. A Defensoria Pública do Distrito Federal elabora sua proposta orçamentária atendendo aos seus princípios, às diretrizes e aos limites definidos na lei de diretrizes orçamentárias e encaminhando-a ao Chefe do Poder Executivo para consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*de amoldar a legislação complementar que lhe é antecedente e parcialmente incompatível.*

*33. Ressalto que, a despeito de essa interpretação ter sido expressamente rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, no MS n.º 26.126 MC/DF, de relatoria do Ministro Cezar Peluso<sup>14</sup>, a exemplo do prolatado na ADI n.º 3.756-DF, essa decisão também foi proferida antes das Emendas Constitucionais n.ºs 69/2012, 74/2013 e 80/2014, portanto sob o influxo de uma estrutura constitucional sem o aporte de relevância dessas modificações impositivas.*

*34. A razão que levou o legislador ordinário a atribuir, em destaque, aos órgãos a que se reporta o art. 20, II, 'a' e 'd', da LRF, os limites a que fazem jus, não foi outra senão a sua peculiar configuração constitucional. Essa, obviamente, é a única serventia da lei complementar: operacionalizar, materializar e cumprir os desígnios da Carta Política.*

*35. Cabe, ainda, asseverar que a insuficiência orçamentária e o descumprimento do limite prudencial pelo Poder Executivo Distrital têm por consequência o contingenciamento de recursos que deveriam ser destinados à Defensoria Pública. Essa medida, conforme destacou a Defensoria Pública do DF, gera dificuldades para o desempenho de suas funções pecípuas. Cite-se o caso dos defensores públicos e analistas de apoio, aprovados em concurso, dentro do limite de vagas, que estão impedidos de assumir os cargos em razão das restrições decorrentes da LRF.*

*36. Evidentemente, a redução da RCL em momento de crise econômica tem por consequência a limitação dos gastos em geral, atingindo todos os órgãos e Poderes do Estado. Contudo, existindo limite próprio e individualizado, a Defensoria Pública poderia administrar seus recursos e decidir sobre a aplicação em despesas prioritárias. Além disso, não sofreria as limitações previstas na LRF em razão da inobservância dos limites legais pelo Poder Executivo. Enquanto isso não ocorre, estará sujeita aos limites do Poder Executivo, com grave risco de comprometimento de suas funções constitucionais.*

*37. Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas reitera os argumentos postos na inicial e pugna pela procedência da Representação nº 14/2015-DA, propondo ao Egrégio Tribunal que:*

*'II- firme entendimento de que a Defensoria Pública do Distrito Federal, em face da autonomia administrativa e funcional que a Constituição Federal e a Lei Orgânica lhe outorga; a exemplo do que ocorre com o Tribunal de Contas do Distrito Federal e com o Poder Legislativo, faz jus à fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, abjungido daquele atribuído pela lei ao Poder Executivo do Distrito Federal;*

---

<sup>14</sup> Não quadra, ainda, a alegação de que, por não contar o Distrito Federal com Poder Judiciário nem Ministério Público, o limite global de suas despesas ficaria aquém dos 60% previstos no art. 19 da LRF, assim para Municípios, como para Estados, implicando "antinomia dentro de uma mesma lei". O fato de as rubricas somarem 52% (49% para o Executivo, mais 3% para o Legislativo) não significa que os 8%, tidos por excedentes, devam ser redistribuídos. À luz da interpretação sistemática – e, sobretudo, teleológica –, parece-me mais coerente conceber o Distrito Federal como entidade equiparada a Estado, que, precisamente por não ter Judiciário nem Ministério Público, não faz jus aos limites específicos de 6% (Judiciário) e de 2% (Ministério Público). (MS n.º 26126 MC/DF. Rel. Min. Cezar Peluso. 18/06/2009). (Destaquei).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*sob pena de malferir a autonomia administrativa e financeira do órgão e a ordem constitucional, embaraçando-lhe a auto-gestão; e*

*III- firme entendimento de que o Distrito Federal, por caracterizar-se como ente federado anômalo, equiparado a Estado-membro para efeito da Lei Complementar n.º 101/2000 – que, diferentemente de seus congêneres, tem seu Poder Judiciário e seu Ministério Público custeados pela União, na forma da Constituição Federal – faz jus aos 8% originalmente destinados a eles pela LRF, a teor, respectivamente, do disposto no art. 20, II, 'b' e 'd', da Lei; devendo o referido complemento ser proporcionalmente distribuído entre os Poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e a Defensoria Pública do Distrito Federal, até alcance do limite de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.”*

É o relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

**VOTO**

Cuidam os autos da Representação n.º 14/2015-DA e seu anexo (peças 2 e 1; e-DOC 463DE559-e, e 308AF9E8-e), formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, da lavra do ilustre Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, versando acerca de proposta de aplicação, extensão e interpretação de dispositivos constitucionais e legais relativos aos limites impostos pela Lei Complementar n.º 101/2000 à Defensoria Pública do Distrito Federal.

A matéria foi suficientemente debatida nas peças eletrônicas que permeiam estes autos, com apresentação de manifestações e considerações acerca dos fatos representados por parte do Distrito Federal (por intermédio da Procuradoria Geral do Distrito Federal) e da Defensoria Pública do Distrito Federal, bem como pela juntada de documentos relativos à matéria em exame neste feito por terceiros interessados e objeto de detida análise por parte da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública/TCDF.

Com as devidas vênias aos que pensam em contrário, da detida leitura e estudo acerca dos fatos e situações demandadas no âmbito da Representação n.º 14/2015-DA, verifico que a matéria detém enorme complexidade e relevância.

A Emenda Constitucional n.º 74, de 06.08.2013, acrescentou o § 3º ao art. 134 da CRFB, para estender autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, anteriormente assegurada no texto constitucional às Defensorias Públicas Estaduais por força da redação conferida no § 2º do art. 134 da CRFB quando da promulgação da Emenda Constitucional n.º 45, de 30.12.2004.

O teor da referida EC n.º 74/2013 é o seguinte:

*“Art. 1º. O art. 134 da Constituição Federal passa a vigor acrescido do seguinte § 3º:*

*Art. 134. [...]*

*[...]*

*§ 3º. Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.*

*Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”*

Entretanto, anteriormente à explicitação no texto constitucional da inclusão da Defensoria Pública do Distrito Federal dos efeitos da autonomia funcional e administrativa e de iniciativa de proposta orçamentária nos moldes das demais Defensorias Públicas Estaduais, o legislador pátrio, nos termos das disposições transitórias da Emenda Constitucional n.º 69/2012, ao alterar os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal, as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal, assim dispôs:

*“Art. 2º Sem prejuízo dos preceitos estabelecidos na Lei Orgânica do Distrito Federal, aplicam-se à Defensoria Pública do Distrito Federal os*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*mesmos princípios e regras que, nos termos da Constituição Federal, regem as Defensorias Públicas dos Estados.*

*Art. 3º O Congresso Nacional e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional e de acordo com suas competências, instalarão comissões especiais destinadas a elaborar, em 60 (sessenta) dias, os projetos de lei necessários à adequação da legislação infraconstitucional à matéria nela tratada. (destacou-se)”*

No âmbito do ordenamento jurídico local, em atenção às disposições do art. 3º da EC n.º 69/2012, o Chefe do Poder Executivo local submeteu ao descortino da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, por meio da Mensagem n.º 278/2012 – GAG, Proposta de Emenda à Lei Orgânica objetivando alterar “*dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, para dispor sobre a Defensoria Pública, e dá outras providências.*”

O mencionado processo legislativo resultou na promulgação pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal da Emenda à Lei Orgânica n.º 61/2012, publicada, no dia 17.12.2012, na seção1 do Diário Oficial do DF.

Até o advento da mencionada emenda constitucional, o órgão responsável por prestar assistência jurídica integral e gratuita para a população carente do DF era o Centro de Assistência Judiciária – Ceajur, criado nos termos do Decreto local n.º 10.059, de 05.01.1987 como unidade orgânica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

O teor da Emenda à Lei Orgânica n.º 61/2012 é o seguinte:

*“A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, nos termos do art. 70, § 2º, da Lei Orgânica, promulga a seguinte emenda ao texto da referida Lei:*

**Art. 1º** *A Lei Orgânica do Distrito Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*Art. 60. ....*

*XXI – convocar o Procurador-Geral do Distrito Federal e o Defensor Público-Geral do Distrito Federal a prestar informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se estes às penas da lei por ausência injustificada;*

*.....*

*Art. 75. ....*

*Parágrafo único. ....*

*XII – a lei de organização e funcionamento da Defensoria Pública do Distrito Federal.*

*.....*

*Art. 100. ....*

*XXVIII – nomear e destituir o Defensor Público-Geral do Distrito Federal, na forma da lei.*

*.....*

**CAPÍTULO IV  
DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA  
Seção II  
Da Defensoria Pública do Distrito Federal**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Art. 114. A Defensoria Pública do Distrito Federal é instituição permanente e 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, da Constituição Federal.*

*§ 1º À Defensoria Pública do Distrito Federal é assegurada, nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, e do art. 2º da Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012, autonomia funcional e administrativa, cabendo-lhe elaborar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, sua proposta orçamentária e encaminhá-la ao Poder Executivo para consolidação da proposta de lei de orçamento anual e submissão ao Poder Legislativo.*

*§ 2º O Defensor Público-Geral do Distrito Federal só pode ser destituído, nos termos da lei, por iniciativa do Governador e prévia deliberação da Câmara Legislativa do Distrito Federal.*

.....  
*Art. 145. Os recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias da Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Tribunal de Contas do Distrito Federal e da Defensoria Pública do Distrito Federal são repassados em duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em cotas estabelecidas na programação financeira, exceto em caso de investimento, em que se obedecerá ao cronograma estabelecido.*

**Art. 2º** *No prazo de sessenta dias contados da publicação desta Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, o Poder Executivo deve encaminhar à Câmara Legislativa do Distrito Federal projeto de lei complementar dispondo sobre a organização e o funcionamento da Defensoria Pública do Distrito Federal.*

*§ 1º O Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal passa a denominar-se Defensoria Pública do Distrito Federal.*

*§ 2º Os cargos de Diretor-Geral, de Subdiretor-Geral e de Corregedor do Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal passam a denominar-se cargos de Defensor Público-Geral, Subdefensor Público-Geral e de Corregedor-Geral da Defensoria Pública do Distrito Federal.*

*§ 3º A carreira de Assistência Judiciária do Distrito Federal passa a denominar-se carreira de Defensor Público do Distrito Federal, e os cargos de Procurador de Assistência Judiciária passam a denominar-se cargos de Defensor Público do Distrito Federal, com observância das garantias e das vedações previstas no art. 134, § 1º, da Constituição Federal.*

*§ 4º Os atuais procuradores de assistência judiciária passam a integrar a Carreira de Defensor Público do Distrito Federal.*

*§ 5º Os atuais procuradores de assistência judiciária, no prazo de dez dias contados da publicação desta Emenda, podem optar, de modo irrevogável, pelo atual regime jurídico de seus cargos, ficando excluídos da carreira de Defensor Público do Distrito Federal.*

*§ 6º Os procuradores de assistência judiciária que fizerem opção na forma do § 5º passam a integrar quadro em extinção, podendo ser aproveitados, por ato do Governador, nas autarquias e nas*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*fundações, nos termos do art. 10, caput, do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

*§ 7º Enquanto não for publicada a lei complementar de que trata o caput, continuam vigentes, no que couber, as disposições da Lei Complementar nº 828, de 26 de julho de 2010, referentes à organização e ao funcionamento do atual Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal.*

*§ 8º A carreira Defensor Público do Distrito Federal fica regida pela legislação aplicável à carreira de Assistência Judiciária do Distrito Federal, até que seja publicada nova lei sobre a matéria.*

**Art. 3º** *Aplica-se o disposto no art. 2º, §§ 3º e 4º, aos aposentados e aos beneficiários de pensão vinculada ao cargo de Procurador de Assistência Judiciária, assegurada a paridade com os servidores ativos nas condições previstas na Constituição Federal ou em suas emendas.*

**Art. 4º** *Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.*

**Art. 5º** *Revogam-se as disposições em contrário.”*

O cerne da questão em exame neste feito encontra-se relacionado à autonomia financeira-orçamentária da Defensoria Pública do Distrito Federal e seus reflexos em sua estrutura administrativa.

O ilustre signatário da exordial peticiona no sentido de que a Corte de Contas fixe entendimento de que a Defensoria Pública do Distrito Federal, em face da autonomia administrativa e funcional que lhe foi outorgada pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, faz jus à fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida – RCL com despesas de pessoal, separado daquele atribuído pela lei ao Poder Executivo do Distrito Federal, sob pena de malferir a autonomia administrativa e financeira daquela DPDF e a ordem constitucional, prejudicando-lhe a auto-gestão, e ainda firmar entendimento de que o Distrito Federal, por caracterizar-se como ente federado anômalo, equiparado a Estado-membro para efeito da Lei Complementar n.º 101/2000 – que, diferentemente de seus congêneres, tem seu Poder Judiciário e seu Ministério Público custeados pela União, na forma da Constituição Federal – faz jus aos 8% originalmente destinados a eles pela LRF, a teor, respectivamente, do disposto no art. 20, inciso II, “b” e “d”, da Lei; devendo o referido complemento ser proporcionalmente distribuído entre os Poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e a Defensoria Pública do Distrito Federal, até alcance do limite de 60% previsto no art. 19, inciso II, da LRF.

Com as devidas vênias às manifestações e considerações jurídicas e doutrinárias que permeiam o presente feito, e em que pese o louvável interesse do *Parquet* especial para melhor elucidar a matéria de fundo, tenho que a exordial, em seu mérito, não merece prosperar, senão vejamos:

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria n.º 10, de 07.01.2015, assim deliberou em relação à elaboração de Relatório de Gestão Fiscal por parte das Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal:

**“O SUBSECRETÁRIO DE CONTABILIDADE PÚBLICA DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, no uso das atribuições**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*que lhe conferem o art. 22 do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, e tendo em vista o disposto na Portaria STN nº 705, de 10 de dezembro de 2014, bem como no § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e*

*Considerando o disposto no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e no inciso I do art. 6º do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, que conferem à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;*

*Considerando as competências do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabelecidas no art. 18 da Lei nº 10.180, de 2001, complementadas pelas atribuições definidas no art. 7º do Decreto nº 6.976, de 2009, e nos incisos XIV, XXI, XXII e XXIII do art. 21 do Anexo I do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;*

*Considerando a necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), resolve:*

**Art. 1º** *Aprovar a alteração na Parte IV – Relatório de Gestão Fiscal (RGF), da 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria nº 553 de 22 de setembro de 2014, definindo que a publicação do RGF pelas Defensorias Públicas Estaduais e pela Defensoria Pública da União e do Distrito Federal deixa de ser facultativa e passa a ser obrigatória.*

*Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.”*

Os limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal dos Poderes e Órgãos integrantes das diferentes esferas de governo encontram-se explicitamente delimitados na Lei Complementar federal n.º 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal.

Passo a examinar pontualmente os dois quesitos suscitados pelo ilustre representante perante esta Corte de Contas à luz da doutrina e da jurisprudência pátrios:

*“firme entendimento de que a Defensoria Pública do Distrito Federal, em face da autonomia administrativa e funcional que a Constituição Federal e a Lei Orgânica lhe outorga; a exemplo do que ocorre com o Tribunal de Contas do Distrito Federal e com o Poder Legislativo, faz jus à fixação de limite de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal, abjungido daquele atribuído pela lei ao Poder Executivo do Distrito Federal; sob pena de malferir a autonomia administrativa e financeira do órgão e a ordem constitucional, embaraçando-lhe a auto-gestão; e”*

Acerca do mencionado entendimento, tenho que refoge competência a esta Corte de Contas para legislar acerca de matéria explicitamente delimitada pela Carta Magna em seus arts. 163 e 169 no que pertine a norma geral de finanças públicas aplicadas a todos os entes federados, na qual se insere a designada Lei de Responsabilidade Fiscal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Os limites máximos da despesa de pessoal são calculados como percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), de acordo com os seguintes critérios estabelecidos na LRF:

Na esfera federal, 50% da RCL, assim distribuídos:

2,5 %	para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas;
0,6 %	para o Ministério Público da União;
6 %	para o Poder Judiciário;
3 %	para custeio de despesas do DF e de ex-territórios;
37,9 %	para o Poder Executivo.

Na esfera estadual, 60% da RCL, assim distribuídos:

3%	para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas;
6%	para o Poder Judiciário;
2%	para o Ministério Público;
49%	para o Poder Executivo.

Na esfera municipal, 60% da RCL, assim distribuídos:

6%	para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver;
54%	para o Poder Executivo

Cabe destacar que o colendo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3756/DF, de relato do eminente Ministro Carlos Ayres Britto, ao apreciar Embargos de Declaração opostos pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal contra acórdão que julgara improcedente pedido por ela formulado em ação direta, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do inciso II do § 3º do art. 1º e dos incisos II e III do art. 20 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), acolheu os embargos opostos, esclarecendo, inicialmente, que a razão pela qual não fora fixado nenhum prazo para o cumprimento da decisão seria explicável, porque o ato impugnado fora considerado constitucional. Reconheceu-se, ainda, que, inobstante estar-se diante de hipótese *sui generis*, já que durante toda a existência da lei a Câmara Legislativa adotara um percentual da receita **corrente líquida para pagamento de pessoal acima do limite que a lei estabelecia, qual seja, 6%, tal prática se dera de boa-fé, haja vista que assentada em autorização formal do Tribunal de Contas do Distrito Federal** e também autorização constante de leis de diretrizes orçamentárias. Assim, concluiu-se que a solução seria aplicar o art. 23 da Lei Complementar n.º 101/2000, a qual, em si, modularia os efeitos, assentando que o fiel cumprimento da decisão plenária se daria pela **observância da própria Lei de Responsabilidade Fiscal**, ou seja, contando-se os dois quadrimestres, previstos no referido dispositivo legal, da data de publicação da ata do julgamento de mérito da ação.

Assim sendo, no mérito, em relação ao quesito antes transcrito, tenho por oportuno considerá-lo improcedente em razão da falta de fundamento legal.

Ademais, cabe destacar que os membros do Congresso Nacional, no âmbito do Projeto de Lei Complementar n.º 114/2011, buscou alterar dispositivos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para, dentre outras medidas, conferir a seguinte redação ao art. 20 da LRF:

“Art. 20.....  
II – .....  
c) **47%** (quarenta e sete por cento) para o Executivo;  
.....  
e) **2%** (dois por cento) para a Defensoria Pública dos Estados;  
.....  
§ 2º..... 3  
IV – a Defensoria Pública dos Estados. ....”(NR)”

Conforme se verifica, o legislador pátrio pretendeu excluir dos dispêndios previstos com pessoal vinculado ao Poder Executivo o percentual de 2% para serem utilizados pelas Defensorias Públicas dos Estados.

Ocorre que a modificação pretendida no curso do processo legislativo alusivo ao PLP 114/2011 pelos congressistas brasileiros não logrou êxito em ser sancionada pela Presidência da República Federativa do Brasil, conforme constou publicado na mensagem de veto publicizada em edição do Diário Oficial da União de seguinte teor:

*“Mensagem de Veto Presidencial ao PLP 114/2011  
Nº 581, de 19 de dezembro de 2012.*

*Senhor Presidente do Senado Federal,*

*Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei Complementar no 114, de 2011 (nº 225/11 no Senado Federal), 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 e dá outras providências’.*

*Ouvidos, os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda manifestaram-se pelo veto ao projeto pela seguinte razão:*

*‘Os secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação que representam os Estados e o Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária manifestaram-se pelo veto integral ao projeto, com base em estudos técnicos que apontam que, na atual conjuntura, a redução do percentual de comprometimento da despesa de pessoal em relação a Receita Corrente Líquida teria consequências extremamente danosas às unidades da Federação, uma vez que muitas delas seriam impossibilitadas de cumprir as obrigações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Assim, ainda que meritória a intenção do projeto de valorizar as defensorias públicas, a restrição do limite de gasto do Poder Executivo Estadual ensejaria sérias dificuldades para as finanças subnacionais.’*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.”*

Transcorridos mais de 3 anos e 3 meses da aposição do veto presidencial ao Projeto de Lei Complementar n.º 114/2011, o Congresso Nacional ainda não deliberou quanto a derrubada ou manutenção do veto presidencial aposto à proposta legislativa.

Por fim, consigno que recentemente o Pretório Excelso ao apreciar Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.449/RR, de relato do eminente Ministro Teori Zavascki, em sessão realizada em 10.03.2016, assim decidiu:

*“O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, referendou a concessão parcial da cautelar que suspendeu, com efeitos ‘ex nunc’, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão ‘Poder Legislativo 4,5%’, do art. 50 da Lei nº 1.005/2015, do Estado de Roraima, prejudicado o agravo regimental interposto. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes, e, neste julgamento, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 10.03.2016.*

Na decisão interlocutória adotada em 10 de fevereiro de 2016, deferindo parcialmente a medida cautelar vindicada, o eminente relator da matéria, de forma cristalina discorreu em relação à situação análoga à qual foi peticionada neste feito perante esta Casa pelo *Parquet* especial. Destaco, oportunamente, os seguintes excertos:

*“(…) Este raciocínio seguramente não se aplica à hipótese em exame. Aqui, o vício jurídico atribuído ao dispositivo legal não decorre apenas de uma episódica desconformidade entre ele e os padrões constantes da lei de responsabilidade fiscal. O que a inicial assevera é que a norma local ora impugnada tem a pretensão de substituir por completo o conteúdo normativo da legislação federal, traduzindo um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais no campo do direito financeiro (art. 24, I, da CF) e, o que é mais grave, da competência outorgada ao legislador nacional para tratar especificamente de limites de despesa com pessoal ativo e inativo, e de fazê-lo particularmente por lei complementar, segundo o comando do art. 169, caput, da Constituição. Trata-se de tensão normativa que captura um genuíno conflito de competência legislativa, cuja solução está radicada diretamente no texto da Constituição Federal, e que por isso se acomoda perfeitamente como objeto de ação direta.*

*4. Vencidas quaisquer dúvidas que poderiam infirmar a viabilidade desta ação, cumpre desde logo atestar a densa plausibilidade dos fundamentos nela deduzidos.*

*A tese patrocinada na inicial pretende desqualificar a validade formal do ato normativo estadual, sob a consideração de que teria*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*sido ele editado com infringência de competência privativa da União, a ser exercida por meio de lei complementar. O que se apresenta, como já se disse, é um suposto conflito de competências, particularizado na contraposição frontal entre o art. 50 da Lei estadual 1.005/15 – lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016 – e o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00).*

***Tudo leva a crer que este conflito realmente está configurado. Ele já poderia ser intuído do comando do artigo 24, I, da Constituição Federal, que comete privativamente à União a incumbência de editar normas gerais em direito financeiro, no que se compreende, naturalmente, a fixação de regras gerais sobre despesas públicas, capítulo essencial na matéria. Mas, para não colaborar com hesitações, a Constituição Federal preferiu ser ainda mais enfática no tema, verbalizando a autoridade da União para estabelecer os limites globais de gasto público em dois artigos específicos, o primeiro deles com a seguinte redação:***

*Art. 169. 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.*

*E, para contornar os efeitos de uma previsível omissão legislativa, houve-se o constituinte com a providência de dispor, em seu capítulo de disposições provisórias, o seguinte:*

***Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.***

*Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano.*

***É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição sine qua non para o alcance de um federalismo fiscal sustentável.***

*Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto público.*

*Cumprindo este relevante encargo constitucional, depois de transcorridos mais de dez anos de vigência da Constituição de 1988, o Congresso Nacional promulgou a lei complementar referida pelo art. 169, caput, da CF, que trouxe, a propósito dos limites de gastos*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*com pessoal, os seguintes parâmetros máximos, escalonados de acordo com a autonomia de diferentes institucionalidades:*

*(...)*

*Trata-se de norma que, embora tenha sido objeto de questionamento quanto à sua constitucionalidade, teve sua presunção de constitucionalidade mantida, no julgamento da cautelar da ADI 2238, em que se decidiu o seguinte:*

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. (...) Lei Complementar nº 101/2000. Vícios materiais.*

*Cautelar indeferida. (...) - Art. 20: o art. 169 da Carta Magna não veda que se faça uma distribuição entre os Poderes dos limites de despesa com pessoal; ao contrário, para tornar eficaz o limite, há de se dividir internamente as responsabilidades.*

*(...)*

*Esses dispositivos trazem uma mensagem normativa que deve ser nacionalmente soberana, sobretudo no tocante ao seu patamar mais agudo. Tal como ocorre, por exemplo, com as regras de teto de retribuição, também a regra estipuladora de limite de gastos **totais** com **pessoal** elementariza um comando de contenção, um enunciado 'proibitivo de excessos', que vincula a autonomia dos entes federativos nesta medida, isto é, de não tolerar nenhum acréscimo.*

*Todavia, a regra não tem um conteúdo inteiramente vinculante. Não há impedimento para que os demais entes federativos venham a conceber um modelo de austeridade fiscal ainda mais rígido, isto é, com previsões de despesa total mais acanhadas, ou então que proponham um modelo diferente, de banda variável, desde que respeitada a variação máxima estabelecida pela lei de responsabilidade fiscal. Há, em normas deste tipo, uma margem adaptativa para baixo, que permanece na discricção legislativa dos Estados.*

*(...)*

*Vale reprimir caso no qual esta Corte, na ADI nº 2.238/DF-MC (Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJe de 12/9/08), ao apreciar a possibilidade de fixação de limites globais e setoriais de **despesas** com pessoal, insculpidas no artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, vislumbrou a possibilidade de a LDO traçar eventuais limites sobressalentes, desde que atendidos os parâmetros da norma complementar da União. Colho, nesse particular, trecho do voto do Ministro Nelson Jobim:*

*Com esse conjunto, temos uma limitação do valor do pessoal. A lei complementar estabelece um limite global para cada Poder. A lei orçamentária poderá operar para baixo. Ou seja, a lei de diretrizes orçamentárias, na elaboração da lei e em entendimento com os demais Poderes, poderá estabelecer cotas de **despesas**, relativas a pessoal, inferiores aos limites estabelecidos na lei complementar, na divisão dos limites, quando, por exemplo, na esfera federal, são 2,5% para o Legislativo e para o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário e 40,9% para o Executivo, com as distribuições internas.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Dado que a norma respeita as balizas encampadas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sob esse prisma, não procede a alegação de existência de vício de natureza formal por invasão da competência legislativa complementar da União.”*

**Portanto, os limites traçados no art. 20 da lei de responsabilidade fiscal para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nele previstos.**

5. No caso, o art. 50 da lei estadual 1.005/15 estipulou limites evidentemente discrepantes para gastos com pessoal referentes ao Poder Executivo (47,5%, contra 49% da LRF) e do Poder Legislativo (4,5%, contra 3% da LRF). Conforme ponderado anteriormente, a previsão de um limite de gastos mais rigoroso não corresponde, pelo menos num primeiro nível de intelecção, a um desrespeito à competência da União para editar norma sobre direito financeiro. Sem embargo, ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispôs abertamente com os parâmetros normativos contidos no art. 20 da lei de responsabilidade fiscal, e, com isso, se sobrepôs à autoridade da União para dispor tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF.

**O estado de inconstitucionalidade adquire lesividade especial quando considerado o fato, reportado nos autos pela requerente, de que as previsões de gastos efetivamente consignadas para o orçamento do Poder Legislativo local em 2016 efetivamente ultrapassam o teto de 3% proclamado pela LRF, totalizando um percentual de 4,42%, que corresponde a R\$ 127.804.727,00 (cento e vinte e sete milhões, oitocentos e quatro mil, setecentos e vinte e sete reais). A iminência de realização de gastos continuados nesse patamar qualifica a pretensão veiculada nesta ação direta por um predicado de urgência excepcional, e, nesse sentido, autoriza a concessão da medida cautelar postulada, para suspender a eficácia do art. 50, da Lei 1.005/15 (lei de diretrizes orçamentárias) do Estado de Roraima.**

Em seguida, passo à análise de mérito do segundo quesito vindicado pelo ilustre representante, qual seja:

*“firme entendimento de que o Distrito Federal, por caracterizar-se como ente federado anômalo, equiparado a Estado-membro para efeito da Lei Complementar n.º 101/2000 – que, diferentemente de seus congêneres, tem seu Poder Judiciário e seu Ministério Público custeados pela União, na forma da Constituição Federal – faz jus aos 8% originalmente destinados a eles pela LRF, a teor, respectivamente, do disposto no art. 20, II, ‘b’ e ‘d’, da Lei; devendo o referido complemento ser proporcionalmente distribuído entre os Poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e a*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Defensoria Pública do Distrito Federal, até alcance do limite de 60% previsto no art. 19, II, da LRF.”*

Acerca do referido entendimento, tenho que o Ministério Público busca rediscutir em sede de representação matéria que foi suficientemente debatida pelo Pretório Excelso quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.756/DF, conforme excertos a seguir transcritos:

14. *Assim fazendo, começo por dizer que, nos termos do abalizado magistério de José Afonso da Silva, o Distrito Federal:*

*‘(...) Não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, § 1º, e 147). Sob outros aspectos, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia).*  
*(...)’*

15. *Também eu já tive o ensejo de falar sobre as peculiaridades ou a natureza verdadeiramente insimilar do Distrito Federal, notadamente a partir da Constituição de 1988. Refiro-me, entre outros, ao voto que proferi na assentada Plenária de 08.06.2005, por ocasião do julgamento da ADI 3.151. Voto permeado da idéia central de que a Lei Republicana elevou mesmo o Distrito Federal à condição de parte integrante da Federação brasileira, na medida em que dispôs, em seu art. 1º: ‘A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se um Estado Democrático de Direito (...)’. Complementarmente, dotou o Distrito Federal de autonomia político-administrativa, o que fez sob esta sonora dicção:*

*‘Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição’.*  
*(Original sem destaques)*

16. *Daqui se conclui que o Distrito Federal, tanto quanto a União, os Estados e os Municípios, é uma bem caracterizada unidade federativa. E como toda unidade federativa, é dotado desses dois elementos conceituais mínimos: a indissolubilidade e a autonomia. Porém um ente federado de compostura marcadamente singular, dado que: a) desfruta de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF); b) algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF); c) os serviços públicos a cuja prestação está jungido são financiados, em parte, pela mesma pessoa federada central, que é a União (art. 21, XIV, parte final, CF).*

17. *Sucedede que, no entender da autora, o legislador infraconstitucional laborou em equívoco. Segundo ela, o Distrito Federal possui uma organização político-administrativa semelhante à dos Municípios, motivo pelo qual o limite com os gastos de seus quadros funcionais é de ser o fixado no inciso III do art. 20 da LC n.º 101/00, assim redigido:*

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

*III - na esfera municipal:*

*a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Contas do Município, quando houver;*

*b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.*

18. *Tal visual das coisas, todavia, não me parece juridicamente acertado. Se é verdade que o Distrito Federal não se traduz em Estado-membro, não menos certo é que Município ele também não é (algumas poucas semelhanças à parte). Sabido que ele, Distrito Federal, exerce competências constitucionais não-franqueadas às unidades municipais.*

19. *Na matéria, o que tenho por adequado é assentar que o Distrito Federal está bem mais próximo da estruturação dos Estados-membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios. A principiar pela observação de que, ao tratar da competência legislativa concorrente, a Constituição colocou o Distrito Federal em pé de igualdade com os Estados e a União. Não com os Municípios (art. 24).*

20. *Essa aproximação institucional também é revelada pelo Texto Magno quando versou, no art. 34, o tema da intervenção. Dizendo, então, que 'A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:' (grifei). Reservando para os Municípios um artigo em apartado: o de n° 35.*

21. *Também no que se refere ao Poder Judiciário, o Distrito Federal exhibe maiores semelhanças com os Estados-membros. Conforme dispõe o inciso VII do art. 92 da Constituição, ele, Distrito Federal, assim como (:). Estados, possui juízes e Tribunais próprios. Vale dizer: o Distrito Federal tem, em plenitude, os três orgânicos Poderes estatais: Legislativo, Executivo e Judiciário. Os Municípios, somente dois (inciso I do art. 29). Diga-se o mesmo quanto à figura do Ministério Público, sonogada que foi organização municipal, mas integrante da estrutura político-administrativa do Distrito Federal.*

22. *Já no que se refere ao próprio Poder Legislativo, a Constituição reservou ao Distrito Federal uma estrutura parelha com os Estados-membros. É que o § 3º do art. 32 enuncia: 'aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27'. Logo, a Constituição Federal tratou de maneira uniforme os Estados-membros e o Distrito Federal quanto ao número de deputados integrantes da Casa Legislativa, à duração dos respectivos mandatos, aos subsídios dos parlamentares, etc.*

*(...)*

24. *Acresce que, no modelo constitucional brasileiro, o Distrito Federal se coloca ao lado dos Estados-membros para compor a pessoa jurídica da União. Já os Municípios, embora detenham o status de pessoas federadas, agrupam-se em blocos territoriais endógenos para formar os diversos entes estaduais'. Dizendo melhor: se a Federação é constituída pela União, mais o Distrito Federal, os Estados e os Municípios (soma das quatro parcelas federadas, portanto), a União mesma é constituída apenas por estas duas categorias de pessoas políticas de base territorial: os Estados e o Distrito Federal. E se os Estados são formados pelos respectivos Municípios, o Distrito Federal, no entanto, está proibido de se dividir em unidades municipais (art. 18, combinadamente com o art. 32).*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

25. *Uma outra nota ou traço de aproximação entre o Distrito Federal e os Estados-membros é que ambos os modelos de pessoa federada participam da formação da vontade legislativa da União. Isso por elegerem deputados federais e senadores, que são os parlamentares de que se compõem, respectivamente, as duas Casas Legislativas do Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Participação política, essa, ainda uma vez não-franqueada às nossas organizações comunais.*

26. *Seja como for, e bem percebeu o douto presentante do Ministério Público Federal, subjaz à lógica da Lei de Responsabilidade Fiscal o regime financeiro que é próprio de cada qual das quatro partes componenciais da nossa Federação. Leia-se:*

*(...)*

25. *Sem prejuízo das demais fontes que compõem a receita corrente líquida, em última análise, o Distrito Federal, ao menos em termos proporcionais, conta com privilegiada base de cálculo para a fixação dos limites globais de gastos com pessoal. Diversamente do que ocorre com os demais entes federados, o Distrito Federal tem ao seu dispor fontes mescladas de receitas tributárias, acumulando as arrecadações estaduais e as municipais. O espectro financeiro que dá respaldo aos gastos com pessoal é, em termos proporcionais, consideravelmente prestigiado.*

26. *Numa massa de arrecadação tão alargada, não vinga a idéia de aproximação do DF com os municípios ao menos para efeito da aplicação dos ditames da LRF. Esses possuem realidade fiscal completamente diversa, o que exige a configuração de limites e repartições diferenciadas. Note-se, em ilustração, que a Constituição cuida de formular sistema complexo de fomento das receitas públicas destinadas aos municípios, destinando-lhes considerável parcela da arrecadação tributária dos Estados e da União (arts. 158 e 159, §§ 3º e 4º, da CRF/88). O árido ambiente financeiro, especialmente agravado em localizados municípios, justifica o incremento dos limites, sem o que a manutenção de mínimo pessoal se veria inevitavelmente comprometida.*

**27. Meclando tal realidade financeira com os propósitos confessados da LRF, diploma que prestigia a prevenção com os gastos públicos, em especial atenção aos dispêndios com pessoal, nada indicaria que, num juízo de ponderação, em que são considerados os comportamentos estatais também sob filtros como os da razoabilidade e da proporcionalidade, o DF devesse ser encaixado no regime de limite de gastos dos municípios.** *Esses possuem percentual maior, em contrapartida ao que é previsto para os Estados, por razões de ordem financeira, o que justifica, em termos materiais, o tratamento diferenciado, suplantando-se, no âmbito da LRF, parcela dos objetivos daquele diploma, a partir da admissão de gastos majorados com pessoal.*

*(...)"*

Em face dos robustos argumentos lançados pela Suprema Corte quando do julgamento da ADI n.º 3.756/DF, afigura-se improcedente o pedido formulado pelo *Parquet* especial na exordial no que alude a distribuição de limite de forma diversa àquela definida no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, no mérito dos pedidos formulados pelo *Parquet* especial nos itens II e III *in fine* da Representação n.º 14/2015-DA, a Corte deverá



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

deliberar por sua improcedência, posto que refoge à competência desta Casa estabelecer nova metodologia de repartição de limites definidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para os Poderes e órgãos do Distrito Federal, tendo em conta que assim atuando o TCDF estaria, sem previsão legal, invadindo a esfera de atuação do detentor de competência legislativa própria (legislador pátrio federal) e, ainda, por contrariar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à matéria, colocando em risco a simetria dos limites atribuídos pela LRF para despesas de pessoal no âmbito dos entes federados, fazendo com que o Poder Executivo e os órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal passassem a apresentar percentuais superiores aos de seus congêneres estaduais.

Ademais, em razão do caráter orientador e pedagógico da atuação desta Corte de Contas, faz-se necessário que este Tribunal esclareça aos titulares da Chefia do Poder Executivo local, do Poder Legislativo distrital e da Defensoria Pública do Distrito Federal que até o advento de diploma legal contemplando fixação de novos limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal a que alude o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a elaboração da proposta orçamentária e, em consequência, o respectivo limite de gastos com pessoal deve estar adstrito aos limites definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro, consoante disposições dos §§ 2º e 3º do art. 134 da Constituição Federal, do art. 2º da Emenda Constitucional n.º 69/2012, do § 1º do art. 114 da Lei Orgânica do DF e dos arts. 9º e 10 da Lei Complementar n.º 828/2010, com a redação conferida pela Lei Complementar distrital n.º 908/2016.

De mais a mais, em face da autonomia administrativa e funcional outorgada à DPDF pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e, sedimentada na jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal, há que se explicitar que na hipótese de eventual extrapolação dos limites de gastos com pessoal (prudencial ou máximo) por parte do Poder Executivo local, não se aplica ao mencionado órgão essencial à função jurisdicional do Estado as restrições previstas nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar n.º 101/2000.

Por fim, em face das disposições do art. 59 da LRF e da Portaria/STN n.º 10 de 07.01.2015, esta Corte de Contas deverá expedir determinação à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública desta Casa para autuação de processos específicos para exame dos RGF's da Defensoria Pública do DF a contar do 1º quadrimestre do exercício financeiro de 2015.

Observo, ainda, em face da natureza da matéria em exame nestes autos, que o Poder Executivo federal encaminhou, em 22.03.2016 (terça-feira p.p), ao Congresso Nacional, mensagem da Presidente da República alusiva ao Projeto de Lei Complementar n.º 257/2016, em regime de urgência constitucional, por meio do qual estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; altera a Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória n.º 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei Complementar n.º 148, de 25 de novembro de 2014, e a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000; e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

A referida proposta legislativa propugna introduzir modificação nos limites previstos no art. 20 da LRF, no que alude à União e aos Estados, nesses termos:

*“Art. 20.*

*I - .....*

*c) 40,87% (quarenta inteiros e oitenta e sete décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;*

*.....*

*e) 0,03% (três centésimos por cento) para a Defensoria Pública da União;*

*II - .....*

*c) 48,3% (quarenta e oito inteiros e três décimos por cento) para o Executivo;*

*.....*

*e) 0,7% (sete décimos por cento) para a Defensoria Pública Estadual;*

*.....*

*§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e por órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou àqueles montantes fixados na lei de diretrizes orçamentárias, observando-se o art. 23.” (NR)*

Por seu turno, foi atribuída nova redação ao § 5º do art. 23 da LRF, de seguinte teor: *“As restrições do § 3º não se aplicam aos demais Poderes, ou órgãos do ente federativo, quando a extrapolação dos limites ocorrer apenas nos limites específicos de cada Poder ou órgão.”*

Conforme se verifica na Exposição de Motivos Interministerial n.º 036/2016-MF/MP, de 21.03.2016, os titulares do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento motivam no § 27 da EMI o que segue:

*“27. Nos aspectos mais formais, propõe-se no art.1º destacar a **Defensoria Pública, instituição com autonomia funcional, administrativa e orçamentária, no rol de Poderes e órgãos de que trata a alínea a), inciso I, § 3º**. Ainda nesses aspectos, no art. 9º, está sendo proposto o aprimoramento na periodicidade dos relatórios de avaliação de receita e despesa, que deixa de ser bimestral para ser trimestral, dado que a experiência mostra que a revisão frequente na programação orçamentária não é salutar, e as avaliações em espaços muito curto de tempo se mostram ineficientes para captar alterações de tendências. Além disso, a prerrogativa de fazer avaliações extraordinárias é mantida para os casos em que seja necessária alguma revisão extemporânea da programação orçamentária e financeira.”*

Como se verifica, caso a proposta legislativa mereça acolhida por parte das casas legislativas que integram o Congresso Nacional, as dúvidas e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

dificuldades vivenciadas no âmbito das Defensorias Públicas dos Estados, União e Distrito Federal irão finalmente encontrar-se harmonizadas no âmbito das normas infra-constitucionais com o texto constante na Carta Magna.

Ante o exposto, em face dos argumentos antes expendidos, dissentindo parcialmente dos termos alvitados nas cotas produzidas pela unidade instrutiva e integralmente das sugestões alvitadas pelo Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

- I. tome conhecimento:
  - a) das manifestações apresentadas pelo Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, representado pela Procuradora-Geral do DF, Dra. Paola Aires Correa Lima (e-DOCs E575218F-c e 519170D6-c), e pelo Defensor Público-Geral do Distrito Federal (e-DOCs 2BC41E8A-c e A29A9ABA-c), bem assim dos documentos objeto do Memorando n.º 84/2015 – GCIM (e-DOC F032878C-c);
  - b) da Informação n.º 35/2015 – NAGF/SEMAG (e-DOC 046AA59C-e);
  - c) do despacho do Diretor do NAGF (e-DOC A79CE6F3-e);
  - d) do Despacho da Secretária n.º 118/2015 (e-DOC 3A9C176B-e);
  - e) do Parecer n.º 74/2016–DA (e-DOC E60E3108-e);
  - f) do recém editado PLP n.º 257/2016, de 22.03.2016, por meio do qual a União Federal encaminhou ao Congresso Nacional proposta de lei complementar contendo dentre outros temas a alteração da redação do art. 20 da LRF definindo novos limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal do Poder Executivo da União e dos Estados em face da necessidade de definição dos limites a serem atribuídos às defensorias públicas;
- II. em relação ao mérito dos pedidos formulados pelo *Parquet* especial nos itens II e III *in fine* da Representação n.º 14/2015-DA, considere-os improcedentes posto que refoge à competência desta Corte de Contas estabelecer nova metodologia de repartição de limites definidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para os Poderes e órgãos do Distrito Federal, tendo em conta que assim atuando o TCDF estaria, sem previsão legal, invadindo a esfera de atuação do detentor de competência legislativa própria (legislador pátrio federal) e, ainda, por contrariar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à matéria, colocando em risco a simetria dos limites atribuídos pela LRF para despesas de pessoal no âmbito dos entes federados, fazendo com que o Poder Executivo e os órgãos do Poder Legislativo do Distrito



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Federal passassem a apresentar percentuais superiores aos de seus congêneres estaduais;

- III. tendo em conta o caráter orientador e pedagógico da atuação desta Corte de Contas, esclareça aos titulares do Poder Executivo local, do Poder Legislativo local e da Defensoria Pública do Distrito Federal que:
  - a) até advento de diploma legal contemplando fixação de novos limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal a que alude o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a elaboração da proposta orçamentária e, em consequência, o respectivo limite de gastos com pessoal deve estar adstrito aos limites definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro, consoante disposições dos §§ 2º e 3º do art. 134 da Constituição Federal, do art. 2º da Emenda Constitucional n.º 69/2012, do § 1º do art. 114 da Lei Orgânica do DF e dos arts. 9º e 10 da Lei Complementar n.º 828/2010, com a redação conferida pela Lei Complementar distrital n.º 908/2016;
  - b) ante a autonomia administrativa e funcional outorgada à DPDF pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e, sedimentada na jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal, em caso de eventual extrapolação dos limites de gastos com pessoal (prudencial ou máximo) por parte do Poder Executivo local, não se aplica ao mencionado órgão essencial à função jurisdicional do Estado as restrições previstas nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar n.º 101/2000;
  - c) em face das disposições do art. 1º da Portaria/STN n.º 10 de 07.01.2015, a publicação do Relatório de Gestão Fiscal pela Defensoria Pública do Distrito Federal, a partir do 1º quadrimestre de 2015, deixou de ser facultativa, passando a ser obrigatória;
- IV. determine à Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública/TCDF para, em observância às disposições do art. 59 da LRF e da Portaria/STN n.º 10 de 07.01.2015, autuar apartados para exame dos RGF's da DPDF a partir do 1º quadrimestre de 2015;
- V. autorize:
  - a) a remessa do presente relatório/voto e da decisão a ser prolatada ao ilustre subscritor da Representação n.º 14/2015-DA, à Defensoria Pública do Distrito Federal, à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal e à Secretaria de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, além do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, bem como à Chefe do Poder Legislativo do Distrito Federal;

- b) o retorno dos autos à Semag/TCDF, para adoção das providências cabíveis e posterior arquivamento.

Sala das Sessões, 29 de março de 2016.

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator