



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 4.438-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

"(...) O autogoverno da Magistratura tem, na autonomia do Poder Judiciário, o seu fundamento essencial, que se revela verdadeira pedra angular, suporte imprescindível à assecuração de independência político-institucional dos Juízes e dos Tribunais.

O legislador constituinte, dando consequência à sua clara opção política – verdadeira decisão fundamental concernente à independência da Magistratura – instituiu, no art. 168 de nossa Carta Política, uma típica garantia instrumental, assecuratória da autonomia financeira do Poder Judiciário.

A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que compromettesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político-jurídica daquelas Instituições.(...)" (Ministro Celso de Mello, MS 21.291/RJ)

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *d*, e 127, §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição da República de 1988, nos arts. 5º, I, *e*, II, *b*, 6º, VI, e 46, parágrafo único, III, parte final, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 12.016,

de 7 de agosto de 2009 (Lei do Mandado de Segurança), vem impetrar

mandado de segurança,

com pedido de medida liminar, contra ato da Excelentíssima Senhora **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, com endereço no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, Brasília (DF), que, ao consolidar as propostas orçamentárias para o exercício de 2015 e posteriormente encaminhá-las ao Congresso Nacional (Mensagem 251/2014), suprimiu valores referentes a gastos com pessoal definidos nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário, aí incluído o Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, consoante as razões de fato e de direito que passa a expor para ao final requerer.

I. LEGITIMIDADE DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

A Constituição da República de 1988 estabeleceu, no art. 127, que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dentre as atribuições que lhes foram constitucionalmente cometidas, os membros do Ministério Público destacam-se na atuação como *custos legis*, definida a partir da identificação da existência de interesse público, em geral a revelar indisponibilidade do direito objeto da controvérsia. Portanto, ao atuar como fiscal da lei, o membro do Ministério Público age, sempre, com o

fito de garantir observância e correta aplicação do ordenamento jurídico vigente.

Diante de situação que caracterize violação ao Direito, incumbe ao Ministério Público, na pessoa de seu membro com atribuição, a impugnação do ato coator, na forma do art. 129, inciso I, da Constituição da República e do art. 5º, inciso I, alínea *e*, e inc. II, *b*, da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993).

Daí surge a possibilidade de impetração de mandado de segurança em defesa da independência e da autonomia orçamentária e financeira (as quais são essenciais para ensejar autonomia administrativa) do Poder Judiciário da União (inclusive do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça), do próprio Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Ademais, o Procurador-Geral da República, consoante os arts. 128, § 1º, e 130-A, I, da Constituição, é o Chefe do Ministério Público da União e Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Possui, pois, legitimidade ativa para impugnação, em defesa da autonomia de todo o Ministério Público brasileiro, de atos exarados pela Presidente da República.

Ao instituir a prerrogativa institucional de autonomia administrativa e financeira, até por meio de elaboração da própria proposta orçamentária, a Constituição impõe, como contraface dessa faculdade, dever de zelo pela preservação dessa competência, ga-

rantia essencial à liberdade de atuação do Ministério Público da União.

Desse modo, há legitimação ativa *ad causam* para atuação do Chefe do Ministério Público da União em defesa das prerrogativas constitucionais da instituição e do Poder Judiciário, que estão a merecer tutela jurisdicional, em obediência à regra constitucional da inafastabilidade da jurisdição. Tal hipótese encontra-se consagrada pelo menos desde o julgamento do mandado de segurança 21.239/DF, que recebeu a ementa a seguir (seguida de precedente similar no agravo regimental no MS 30.717/DF):

MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMAÇÃO ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA PARA IMPUGNAR ATOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE ENTENDE PRATICADOS COM USURPAÇÃO DE SUA PRÓPRIA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E OFENSIVOS DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA.

1. A legitimidade *ad causam* no mandado de segurança pressupõe que o impetrante se afirme titular de um direito subjetivo próprio, violado ou ameaçado por ato de autoridade; no entanto, segundo assentado pela doutrina mais autorizada (cf. JELLINEK, MALBERG, DUGUIT, DABIN, SANTI ROMANO), entre os direitos públicos subjetivos, incluem-se os chamados direitos-função, que têm por objeto a posse e o exercício da função pública pelo titular que a detenha, em toda a extensão das competências e prerrogativas que a substantivem: incensurável pois, a jurisprudência brasileira, quando reconhece a legitimação do titular de uma função pública para requerer segurança contra ato do detentor de outra, tendente a obstar ou usurpar o exercício da integralidade de seus poderes ou competências: a solução negativa importaria em “subtrair da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

2. A jurisprudência – com amplo respaldo doutrinário (v.g., VICTOR NUNES, MEIRELLES, BUZAI) – tem reconhecido a capacidade ou “*personalidade judiciária*” de órgãos coletivos não personalizados e a propriedade do mandado de segurança

para a defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas.

3. Não obstante despido de personalidade jurídica, porque é órgão ou complexo de órgãos estatais, a capacidade ou personalidade judiciária do Ministério lhe é inerente – porque instrumento essencial à sua atuação – e não se pode dissolver na personalidade jurídica do Estado, tanto que a ele frequentemente se contrapõe em juízo; se, para a defesa de suas atribuições finalísticas, os Tribunais têm assentado o cabimento de mandado de segurança, este igualmente deve ser posto a serviço da salvaguarda dos predicados de autonomia e da independência do Ministério Público, que constituem, na Constituição, meios necessários ao bom desempenho de suas funções institucionais.

4. Legitimação do Procurador-Geral da República e admissibilidade do mandado de segurança reconhecidas, no caso, por unanimidade de votos.¹

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PERCEBIMENTO DE GRATIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA ATACAR ATO DO CNMP. DEFESA DAS SUAS ATRIBUIÇÕES FUNCIONAIS NÃO CARACTERIZADA. DIREITO INDIVIDUAL DOS MEMBROS DA INSTITUIÇÃO QUE COMPÕEM O ÓRGÃO ESPECIAL E O CONSELHO SUPERIOR, CUJA DEFESA COMPETE EXCLUSIVAMENTE A ESTES. AGRAVO DESPROVIDO.

I – A legitimidade do Ministério Público para interpor mandado de segurança na qualidade de órgão público despersonalizado, deve ser restrito à defesa de sua atuação funcional e de suas atribuições institucionais. Precedentes.

II – No caso, trata-se de direito individual dos membros da instituição que participam de órgãos colegiados, que não pode ser defendido pelo Ministério Público, enquanto instituição.

III – Agravo regimental a que se nega provimento.²

¹ STF. Plenário. MS 21.239/DF. Relator: Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE. 5/6/1991, unânime. *Diário da Justiça*, 23 abr. 1993, p. 6.920; *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 147, p. 104.

² STF. 2ª Turma. AgR/MS 30.717/DF. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 27/9/2011, un. *DJ eletrônico*, 11 out. 2011.

De modo análogo, deve-se reconhecer legitimidade do Ministério Público para defesa de prerrogativas inerentes à autonomia do Poder Judiciário, em face da relevância extrema deste para a configuração do Estado democrático de direito. Cabendo ao Ministério Público a tutela dos interesses sociais (Constituição, art. 127, *caput*), um dos mais relevantes que pode defender é precisamente o respeito às prerrogativas do Judiciário, como salvaguarda fundamental da sociedade contra lesões e ameaças a direitos.

Finalmente, nesta impetração, o Ministério Público põe-se ainda em defesa de irrenunciáveis competências constitucionais do Congresso Nacional, que têm sido sistematicamente limitadas em vista da prática de recusa, pelo Poder Executivo, do envio correto – na proposta orçamentária consolidada anual – das propostas do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

Existe, pois, plena legitimidade *ad causam* do Procurador-Geral da República para impetrar este mandado de segurança contra atos da Presidente da República, tendentes a tolher a autonomia financeira e orçamentária de qualquer dos Poderes, do próprio Ministério Público da União ou do Conselho Nacional do Ministério Público.

II. RESUMO DOS FATOS

Em 6 de agosto de 2014, foram encaminhadas à Presidente da República as propostas orçamentárias do Ministério Público da União (MPU) e do Conselho Nacional do Ministério Público

(CNMP), no valor total de R\$ 9.338.442.125,00 e de R\$ 121.357.783,00, respectivamente.

Nas propostas, previram-se diversos novos projetos de leis e perspectivas de crescimento do Ministério Público, notadamente a reposição inflacionária dos últimos anos, o pagamento de passivos remuneratórios e o provimento de cargos efetivos e em comissão.

As propostas foram elaboradas em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) e com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2015,³ além de terem sido aprovadas na 80ª reunião do Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União⁴ e pelo Plenário do CNMP.⁵

No tocante ao orçamento do Poder Judiciário da União e do Supremo Tribunal Federal, as propostas orçamentárias foram de R\$ 11.776.525.105,00 e R\$ 154.894.158,00, respectivamente, as quais igualmente seguiram os trâmites necessários para envio à Presidência da República.

³ Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, art. 23, *caput*: “Art. 23. O Ministério Público da União elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias.”

⁴ Lei Complementar 75/93: “Art. 30. O Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União deverá opinar sobre as matérias de interesse geral da Instituição, e em especial sobre:

I – projetos de lei de interesse comum do Ministério Público da União, neles incluídos: [...]

b) a proposta de orçamento do Ministério Público da União; [...].”

⁵ Regimento Interno do CNMP: “Art. 19. Ao Plenário compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, cabendo-lhe, além das atribuições fixadas no artigo 130-A, § 2º, da Constituição, e das que lhe forem conferidas por lei, o seguinte: [...] IX – aprovar a sua proposta orçamentária; [...]”.

Ao consolidar, todavia, essas propostas orçamentárias e posteriormente encaminhá-las ao Congresso Nacional, a Presidente da República, não obstante o disposto nos arts. 84, XXIII,⁶ 99 e 127, §§ 4º e 5º,⁷ da Constituição da República, efetuou – de modo inconstitucional e em violação à jurisprudência há muito sedimentada do Supremo Tribunal Federal – consideráveis reduções na proposta do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Mensagem 251/2014.⁸

Com esses cortes, o Poder Executivo não contemplou diversas despesas importantes que constavam das propostas orçamentárias do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público para 2015. Delas se destacam as seguintes: a) Projeto de Lei 7.918/2014: reajuste do subsídio do Procurador-Geral da República e dos membros do MPU no percentual de 16,11%; b) Projeto de Lei 7.919/2014: reajuste dos vencimentos dos servidores do MPU e do CNMP e do valor dos cargos em

⁶ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; [...]”.

⁷ “§ 4º. Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional 45, de 2004)

§ 5º. Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional 45, de 2004)”.

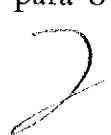
⁸ A Mensagem 251/2014 encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Orçamentária para 2015, ali registrado como PL 13/2014-CN (PLOA 2015).

comissão; c) pagamento de saldo da Parcela Autônoma de Equivalência (PAE) e de juros de quintos.

No tocante ao Supremo Tribunal Federal e ao Poder Judiciário da União, as supressões afastaram diversas matérias relevantes ao regular desenvolvimento e crescimento das atividades naquele Poder, dentre as quais se destacam os Projetos de Lei 7.920/2014 (plano de carreira dos servidores); 5.426/2013 (reajuste para cargos em comissão) e 7.917/2014 (recomposição do subsídio da magistratura judicial), e os valores destinados ao pagamento de saldo da Parcela Autônoma de Equivalência (PAE) e de juros de quintos.

A redução não foi precedida de consulta ao Ministério Público da União nem ao Poder Judiciário, tampouco aos respectivos Conselhos, para exame de possível cancelamento de programas que não afetassem substantivamente o cumprimento de suas funções institucionais.

O comportamento atual do Poder Executivo não é recente, mas reiterado em atingir tanto o Ministério Público da União e o CNMP quanto o Poder Judiciário, aí incluído o próprio Supremo Tribunal Federal e o CNJ. Em 4 de agosto de 2011, o Ministro CEZAR PELUSO, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, encaminhou a Mensagem 58 à Presidente da República, para informar que a proposta orçamentária do Poder Judiciário da União deveria ser inteiramente incorporada ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2012, o que não se deu (documento 10).



Está, portanto, demonstrado que a atuação da Presidente da República, nesses moldes, viola dispositivos constitucionais que asseguram a autonomia do Ministério Público da União e do Poder Judiciário da União para elaborar e encaminhar sua proposta orçamentária. É do Congresso Nacional, não do Poder Executivo, a competência para realizar ajustes e reduções na proposta orçamentária. Por essa razão, impetra-se ordem de segurança para afastar o ato emanado da autoridade coatora e submeter, ao Poder Legislativo, a íntegra das propostas orçamentárias.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1. Violação da Independência e da Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público. Ofensa ao Art. 84, XXIII, da Constituição

A separação dos poderes é princípio constitucional que possui núcleo intangível relativo à independência orgânica entre eles. Não se admite estabelecimento de nexo de subordinação ou dependência no exercício de suas funções.⁹ Naturalmente, a independência deve conviver com a harmonia entre os poderes e órgãos autônomos como o Ministério Público, nos termos do mesmo art. 2º da Constituição da República.

Nessa trilha, o art. 127, § 2º, da Constituição Federal de 1988, consagrou autonomia financeira e administrativa do Mi-

⁹ Sem embargo de o chamado *princípio da separação dos poderes* ser expressão consagrada na doutrina, seria preferível denominá-lo de *princípio da divisão funcional do poder*, pois separação, na realidade, rigorosamente não há. Ademais, como se sabe, alguns poderes desempenham, ocasionalmente, funções que são típicas dos demais.

nistério Público, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...]

§ 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

[...]

O Ministério Público, conquanto não haja sido arrolado entre os poderes pelo art. 2º da Constituição da República, desta recebe tratamento similar ao dos três poderes tradicionais. Tanto é assim que o art. 127, § 2º, da lei fundamental brasileira lhe atribui garantias análogas às dos poderes¹⁰ e o art. 129, § 4º, lhe estendeu a aplicabilidade da essência do estatuto constitucional da magistratura judicial.¹¹

Como reflexo de sua autonomia, o § 3º do dispositivo constitucional garante ao Ministério Público a prerrogativa de elaborar sua própria proposta orçamentária, desde que observe

¹⁰ “§ 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998)”

¹¹ “§ 4º. Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional 45, de 2004)”

os limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal:

§ 3º. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

No que diz respeito ao Poder Judiciário, o art. 99 da Carta Constitucional contempla autonomia administrativa e financeira e comete aos tribunais o encaminhamento da respectiva proposta orçamentária ao Poder Executivo para consolidação:

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.

§ 3º. Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional 45, de 2004)

§ 4º. Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional 45, de 2004)

§ 5º. Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional 45, de 2004)

Muito embora o texto constitucional não refira expressamente a autonomia financeira do Ministério Público tal como o faz em relação ao Poder Judiciário, a interpretação sistemática das normas constitucionais não deixa dúvida da autonomia da instituição ministerial. Pondera a esse respeito, com razão, HUGO NIGRO MAZZILLI:

[...] autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinados. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações.¹²

São apropriadas, igualmente, as considerações de EMERSON GARCIA acerca da competência privativa do Presidente da República para envio do projeto de lei orçamentária, prevista no art. 84, XXIII, da Constituição:

De forma correlata à competência dos órgãos que integram o Poder Legislativo, aos quais compete o delineamento das leis orçamentárias da forma que melhor corresponda aos anseios da população, tem-se, no sistema pátrio, a atribuição

¹² MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva. p. 61.

exclusiva do Poder Executivo para o encaminhamento da proposta orçamentária. A exclusividade conferida ao Executivo pelo texto constitucional não guarda similitude com a onipotência na avaliação do conteúdo do projeto e da lei a ser editada, mas tão-somente lhe garante a primazia na aferição do momento mais adequado para a deflagração do processo legislativo. Essa iniciativa exclusiva está diretamente imbricada com os princípios da universalidade e da unidade orçamentária, possibilitando uma ampla visão de todas as despesas projetadas no âmbito do respectivo ente da Federação, o que viabilizará o correto dimensionamento da receita a ser obtida.

Tal sistema, ademais, não importa em qualquer mácula à autonomia financeira e orçamentária dos demais Poderes e do Ministério Público, os quais, desde que adstritos aos limites previstos na lei de diretrizes orçamentárias, terão ampla liberdade para formular as propostas que, ao final, serão apreciadas pelo Poder Legislativo a partir do encaminhamento realizado pelo Executivo.¹³

Uma vez encaminhada a proposta orçamentária do Poder Judiciário e a do Ministério Público da União, consoante dispõe o art. 84, XXIII, da Constituição, cabe à Presidente da República promover-lhes a consolidação e, em seguida, enviar ao Congresso Nacional as propostas de orçamento previstas na Constituição:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

[...]



¹³ GARCIA, Emerson. A autonomia financeira do Ministério Público. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/4282> >. Acesso em: 4 set. 2014.

O rito constitucional claramente estabelecido, contudo, foi descumprido pelo Poder Executivo, o qual, não obstante a autonomia orçamentária do Judiciário, do Ministério Público da União e de seus Conselhos Nacionais, realizou, unilateralmente, cortes nas respectivas propostas orçamentárias, sob fundamento de necessidade de redução de gastos públicos federais.

Tal ingerência é inconstitucional, pois viola a autonomia do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Se a mitigação da autonomia financeiro-orçamentária do Judiciário e do Ministério Público impede, por um lado, a concretização de suas atribuições institucionais, por outro, de forma direta, viola princípios sensíveis estabelecidos na Constituição, em desacordo com a independência e a harmonia dos poderes, secularmente prevista.

Ao analisar o tema, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a afronta constitucional que causa a interferência na autonomia financeira do Ministério Público. Podem-se destacar, dentre outros julgados, a medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 2.513/RN, relatoria do Ministro CELSO DE MELLO, que assim foi ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO PODER EXECUTIVO – IMPOSSIBILIDADE – AUTONOMIA INSTITUCIONAL COMO GARANTIA OUTORGADA AO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DAS EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA IMPUGNADA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. – A alta relevância jurí-

dico-constitucional do Ministério Público – qualificada pela outorga, em seu favor, da prerrogativa da autonomia administrativa, financeira e orçamentária – mostra-se tão expressiva, que essa Instituição, embora sujeita à fiscalização externa do Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, dispõe de uma esfera própria de atuação administrativa, livre da ingerência de órgãos do Poder Executivo, aos quais falece, por isso mesmo, competência para sustar ato do Procurador-Geral de Justiça praticado com apoio na autonomia conferida ao *Parquet*. A outorga constitucional de autonomia, ao Ministério Público, traduz um natural fator de limitação dos poderes dos demais órgãos do Estado, notadamente daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo. A dimensão financeira dessa autonomia constitucional – considerada a instrumentalidade de que se reveste – responde à necessidade de assegurar-se, ao Ministério Público, a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado. Precedentes. Doutrina. – Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público nada poderá realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima Instituição da República, incumbida de defender a ordem jurídica, de proteger o regime democrático e de velar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis. – O Ministério Público – consideradas as prerrogativas constitucionais que lhe acentuam as múltiplas dimensões em que se projeta a sua autonomia – dispõe de competência para praticar atos próprios de gestão, cabendo-lhe, por isso mesmo, sem prejuízo da fiscalização externa, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, também, do controle jurisdicional, adotar as medidas que reputar necessárias ao pleno e fiel desempenho da alta missão que lhe foi outorgada pela Lei Fundamental da República, sem que se permita, ao Poder Executivo, a pretexto de exercer o controle interno, interferir, de modo indevido, na própria intimidade dessa Instituição, seja pela arbitrária oposição de entraves burocráticos, seja pela formulação de exigências descabidas, seja, ainda, pelo abusivo retardamento de providências administrativas indispensáveis, frustrando-lhe, assim, injustamente, a realização de compromissos essenciais

e necessários à preservação dos valores cuja defesa lhe foi confiada. – Suspensão, com eficácia *ex nunc*, da execução e da aplicabilidade das expressões “e do Ministério Público” e “e do Poder Executivo”, constantes do § 1º, do art. 55, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. – A questão dos controles interno e externo da atividade financeira e orçamentária dos órgãos e entidades do Poder Público e a relação de complementaridade existente entre esses tipos de controle.¹⁴

Com efeito, não compete ao Poder Executivo realizar juízo de valor sobre o montante ou impacto financeiro da proposta apresentada pelo Judiciário ou pelo Ministério Público.

Seu papel constitucional limita-se à consolidação das propostas enviadas e ao encaminhamento destas ao Congresso Nacional, sob pena de ferir a autonomia administrativa e financeira da Instituição.

É, portanto, inconstitucional atribuir interpretação extensiva ao inc. XXIII do art. 84 da Constituição, como na prática tem feito o Poder Executivo, para agir como se o envio da proposta incluísse possibilidade de exercer juízo discricionário sobre seus valores. Isso, no plano concreto, anula a autonomia do Judiciário e do Ministério Público, pois deixa ao livre arbítrio do Chefe do Poder Executivo definir o conteúdo dessa proposta, antes mesmo de sobre ela o Poder Legislativo se debater.

Prova disso é o que dispõem os §§ 3º e 4º do art. 99 e os §§ 4º e 5º do art. 127 da Constituição da República, os quais definem, em *numerus clausus*, as hipóteses em que o Poder Exe-

¹⁴ STF. Plenário. MC/ADI 2.513/RN. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 3 abr. 2002. *DJe* 48, 14 mar. 2011; *RTJ*, 218/109.

cutivo está autorizado a interferir, de algum modo, na proposta do Judiciário e na do Ministério Público da União, apenas quando elaboradas em desacordo com a lei de diretrizes orçamentárias ou quando não enviadas no prazo estabelecido em lei.

Se a Constituição determinou expressamente quais seriam os casos em que o Poder Executivo poderia promover alterações na proposta orçamentária dos demais Poderes e órgãos autônomos, claro está não haver discricionariedade do Chefe do Poder Executivo para limitar, *sponte sua*, a previsão de despesa fixada nas propostas orçamentárias do MPU, do Poder Judiciário da União, do CNMP e do CNJ.

Ademais, o Poder Executivo, em tentativa de descaracterização da inconstitucionalidade supracitada, tem encaminhado os originais dos projetos orçamentários em separatas (anexos-avulsos) ao Projeto de Lei Anual.

Esses anexos não possuem valor jurídico e, quando muito, são recebidos como emendas – fatalmente destinadas à rejeição, já que não estão associadas às correspondentes receitas.

A proposta unificada deve reproduzir fielmente as propostas aprovadas pelo Ministério Público e pelos Tribunais. Se a Presidência da República deseja modificá-las, precisa fazê-lo, na via constitucional do convencimento dos membros do Congresso Nacional, não pelo expediente que ora se combate, de segura inconstitucionalidade.

Como dito, a única ingerência autorizada pela Carta Constitucional, como temperamento da autonomia que estabeleceu,

é prevista nos arts. 99, § 4º, e 127, § 5º, que estabeleceram possibilidade de o Poder Executivo realizar ajustes na proposta orçamentária, quando esta for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na LDO.

Ainda que ao Ministério Público e ao Judiciário a Constituição não atribua competência para iniciar o processo legislativo orçamentário, é certo que, na fase pré-legislativa, consistente na elaboração da proposta orçamentária, seu protagonismo é evidente, apenas limitado pelos parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isso foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 514/DF.¹⁵ Nessa perspectiva, a respeito da autonomia financeira do Ministério Público, decidiu essa Corte na ADI 4.356/CE:

[...] Se ao Ministério Público é garantida a elaboração de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como preceitua o § 3º do artigo 127 da Constituição Federal, conclui-se que esse é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contenção de gastos. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo con-

¹⁵ Diz a ementa do acórdão, no ponto que interessa mais de perto: “[...] – O reconhecimento da autonomia financeira em favor do Ministério Público, estabelecido em sede de legislação infraconstitucional, não parece traduzir situação configuradora de ilegitimidade constitucional, na medida em que se revela uma das dimensões da própria autonomia institucional do *Parquet*. – Não obstante a autonomia institucional que foi conferida ao Ministério Público pela Carta Política, permanece na esfera exclusiva do Poder Executivo a competência para instaurar o processo de formação das leis orçamentárias em geral. A Constituição autoriza, apenas, a elaboração, na fase pré-legislativa, de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes. [...]” (STF. Plenário. MC/ADI 514/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 1º/7/1991, maioria. *Diário da Justiça*, seção 1, 18 mar. 1994, p. 5.164).

sagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Ministério Público. [...] ¹⁶

No que tange ao Poder Judiciário, esse Tribunal igualmente reconheceu, em julgamento colegiado, o direito a participar na definição da proposta orçamentária segundo os limites da LDO:

– AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ. MEDIDA CAUTELAR. Limite percentual destinado ao Judiciário estipulado à revelia do Tribunal de Justiça do Estado. Aspecto de bom direito reconhecido na ausência de tal participação na fixação do referido limite (artigo 99 – § 1º da Constituição). *Periculum in mora* situado na iminência do ano de 1993, a que se dirigem as destinações legais. Medida cautelar concedida. ¹⁷

Vale ressaltar que, por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário, **houve observância dos limites estipulados na LDO e na Lei de Responsabilidade Fiscal**, conforme se extrai da documentação anexa, relativa ao encaminhamento das propostas orçamentárias à Presidente da República. Dessa forma, não há desvio que justifique a falta de inclusão integral, por parte da digna autoridade impetrada, dos valores discriminados nas propostas. Sobre o tema, tem sido esta a reiterada jurisprudência dessa Corte Suprema:

DECISÃO PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA – CONSOLIDAÇÃO – PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO – SEPARAÇÃO – DOCTRINA DO SUPREMO.

¹⁶ STF. Plenário. ADI 4.356/CE. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 9 fev. 2011, un. no mérito. *DJe* 88, 11 maio 2011.

¹⁷ STF. Plenário. MC/ADI 810/PR. Rel.: Min. FRANCISCO REZEK. 10 dez. 1992, un. *DJ*, 19 fev. 1993, p. 2.032.

MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR DEFE-
RIDA. [...]

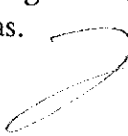
2. Há muito tempo, o Supremo fixou competir ao Poder Executivo a consolidação da proposta orçamentária, observando, conforme apresentada, a alusiva ao Judiciário. Cumpre ao Legislativo, em fase subsequente, apreciá-la. É incompreensível que o Executivo, mesmo diante de pronunciamentos do órgão máximo da Justiça brasileira, insista, a partir de política governamental distorcida, porque conflitante com a Constituição Federal, em certa óptica e invadida campo no qual o Judiciário goza de autonomia. [...]¹⁸

Em termos de interferência do Poder Executivo na autonomia orçamentária e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), previa, no art. 9º, § 3º, a possibilidade de o primeiro reduzir os valores financeiros à disposição dos segundos, em certos casos:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 3º. No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



¹⁸ STF. MS 28.405/AL. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 15 nov. 2009, decisão monocrática. *DJe* 221, 24 nov. 2009.

Essa faculdade, porém, foi igualmente reputada por essa Suprema Corte como hipótese de interferência indevida do Executivo nos demais poderes e no Ministério Público.¹⁹

Em que pese ao fato de a Constituição Federal outorgar ao Poder Executivo competência legislativa para deflagrar os projetos de lei que tratam do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, ela não o legitima a promover, de forma contrária às disposições constitucionais, ajustes nas propostas orçamentárias que estejam compreendidas nos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (ressalvadas as hipóteses dos arts. 99, § 4º, e 127, § 5º, da Constituição).

Em torno do tema, decidiu o Ministro JOAQUIM BARBOSA no MS 31.618/DF:

Embora relevantíssima para as a autonomia e a harmonia das instituições democráticas e republicanas, a questão posta nestes autos é relativamente simples.

Segundo a distribuição dos mecanismos de controle recíprocos delineada na Constituição, cabe ao o chefe de cada Poder (art. 99, § 2º) e ao chefe do Ministério Público (art. 127, §§ 2º e 3º) elaborar as respectivas propostas orçamentárias.

Em seguida, a Presidência da República deve consolidar as propostas orçamentárias de todos os componentes da União, isto é, o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público (art. 84, XXIII).

O terceiro estágio preserva a histórica função primordial do Legislativo de aprovar as previsões de gastos estatais. De fato, o sistema de controles recíprocos (*checks and counterchecks*) assegura aos Poderes a elaboração desembaraçada de suas previsões de dispêndio, ao passo que a aprovação desses dispêndios compete, inicialmente, ao Legislativo.

¹⁹ STF. Plenário. MC/ADI 2.238/DF. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. 9 ago. 2007, un. quanto ao § 3º. *DJe* 172, 11 set. 2008; *RTJ* 207(3)/950.

Deve funcionar o Poder Executivo como compilador da proposta orçamentária dos demais Poderes da União e do Ministério Público e não pode, nesse momento, nelas inserir alteração. Cabe-lhe, tão somente, deflagração do processo legislativo orçamentário, para possibilitar que o Legislativo aprecie as propostas.

Interessantes considerações podem extrair-se de artigo publicado por EMERSON GARCIA sobre o assunto:

Fosse permitido ao Poder Executivo modificar as propostas encaminhadas pelos demais Poderes e pelo Ministério Público, não haveria que se falar na autonomia financeira destes, já que não mais poderiam submeter ao órgão competente as suas respectivas necessidades, as quais, em última ratio, correspondem aos anseios da própria população. A autonomia, em verdade, seria transposta para o Poder Executivo, o qual assumiria uma posição de prevalência sobre os demais, podendo até mesmo minimizar as receitas que projetaram como necessárias à manutenção de sua estrutura organizacional, com o conseqüente comprometimento de sua própria atividade finalística. Além disto, o Poder Executivo estaria usurpando uma atividade natural do Legislativo, pois cabe a este, e não àquele, a apreciação das propostas orçamentárias, o que é derivação lógica do sistema dos *checks and balances* adotado em inúmeros países, inclusive no Brasil.²⁰

No já citado MS 31.618/DF, impetrado pelo Procurador-Geral da República, bem disse o Min. JOAQUIM BARBOSA:

Portanto, a rigor, a Presidência da República deve assegurar ao Congresso Nacional o conhecimento amplo e irrestrito das expectativas do Ministério Público Federal. O acesso à proposta original é condição inafastável para que os representantes políticos dos cidadãos brasileiros exerçam esse po-

²⁰ GARCIA, Emerson. A autonomia financeira do Ministério Público. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/4282> >. Acesso em: 4 set. 2014.

der-dever de verificar a conveniência e a oportunidade de autorização dos dispêndios previstos.

Assim, ao menos nesta primeira leitura, o exercício da competência para “adequar” a proposta orçamentária deve ser conciliado tanto com a expectativa do Ministério Público Federal como com a do Congresso Nacional de ampla cognição das necessidades de custeio vislumbradas pelo procurador-geral da República.

Isso não significa que o Congresso Nacional esteja obrigado a aceitar pura e simplesmente (*verbatim*) a proposta elaborada pelos demais Poderes ou instituições estatais. Há um campo de grande latitude governado pelos critérios de conveniência e oportunidade que tornam as decisões tomadas no ciclo orçamentário típicas questões políticas, imunes à intervenção jurisdicional.

Parece-me que a situação se resolve com a preservação de todas as instituições estatais se for preservada a plena competência da Presidência da República para indicar as razões pelas quais entende inadequadas (juízo político) ou ilegais (juízo de validade) as pretensões do Ministério Público, porém, cabendo o envio da proposta integral, tal como originalmente formulada pelo Poder ou instituição estatal.

Portanto, qualquer manifestação da Presidência da República em sentido contrário ao estabelecido pela Constituição do país viola a autonomia do Judiciário e do Ministério Público, mitiga indevidamente sua independência e subordina esses órgãos aos interesses e entendimentos do Poder Executivo: tal ato caracteriza irremediável inconstitucionalidade.

III.2. Violação da Competência Constitucional do Poder Legislativo para Definir o Orçamento

A competência para apreciar, aprovar, rejeitar e alterar qualquer proposta orçamentária do Poder Judiciário e do Ministério Público pertence exclusivamente ao Congresso Nacional, conforme preceitua o art. 166 da Constituição da República:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º. Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

[...]

Nesse panorama, o ato praticado pela Presidente da República repercute não somente na autonomia do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Poder Judiciário da União, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, mas também acarreta supressão da competência do Congresso Nacional para apreciar as propostas orçamentárias consolidadas e, no exercício dela, realizar ajustes e cortes, conforme o caso.

O envio de proposta consolidada diversa da apresentada pelo Judiciário e pelo Ministério Público importa em juízo prévio – de natureza legislativa atípica e inconstitucional – da Presidente da República acerca do mérito da proposição legislativa, que a lei fundamental explicitamente reserva ao Congresso Nacional.

Note-se que há expressa vedação constitucional à delegação de lei orçamentária (art. 68, § 1º, inc. III),²¹ bem como ao trata-

²¹ “§ 1º. Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputa-

mento de matéria orçamentária por medida provisória (art. 62, § 1º, d).²² Desse modo, não existe hipótese constitucional autorizadora do exercício atípico legiferante orçamentário pelo Presidente da República.

Com os cortes orçamentários ora impugnados, subtraiu-se da competência do Congresso Nacional a possibilidade de apreciação integral das propostas dos Tribunais, do Ministério Público e dos Conselhos Nacionais, não apenas frustrando a autonomia destes órgãos, mas, ainda, promovendo *capitis diminutio* do Parlamento, tolhido de uma de suas mais importantes prerrogativas institucionais, a de árbitro nos conflitos orçamentários entre os Poderes e órgãos autônomos da União.

É ao Legislativo que incumbe decidir a aplicação dos recursos nacionais, e qualquer tentativa, ainda que por via oblíqua, de limitar-lhe a atuação merece censura judicial.

Não se argumente com a possibilidade da reinserção, pelos parlamentares, do texto contido nos anexos-avulsos eventualmente enviados pelo Executivo. Tais documentos, de valor jurídico nulo, devem estar fadados à rejeição, porquanto não se acompanham da fonte de recursos correspondente.

dos ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

[...]

III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

²² “§ 1º. É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001) [...]

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional 32, de 2001) [...]”.

A estimativa de receita e a fixação de despesa devem guardar necessária compatibilidade na Lei Orçamentária Anual (mas não necessariamente no projeto de lei apresentado pelo Executivo).

Em outras palavras, é o Parlamento que faz esse elevado juízo de prioridades, e não pode o Executivo, com esse argumento, efetuar cortes orçamentários nas propostas dos demais poderes e órgãos dotados de autonomia para elaboração de proposta orçamentária.

Conclui-se, diante das informações apresentadas, que o Poder Executivo não pode promover cortes nas propostas orçamentárias do Judiciário (incluindo Supremo Tribunal Federal e Conselho Nacional de Justiça), do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, sem que tenha havido acordo entre esses poderes e órgãos, hipótese em que cabe ao Poder Legislativo, de forma exclusiva, definir as despesas para o exercício subsequente.

Situação análoga foi apreciada por essa Corte Suprema no MS 21.855/DF (doc. 11), relator o Ministro CARLOS VELLOSO, que concedeu medida liminar, conforme se segue:

[...] A Constituição confere ao Ministério Público autonomia funcional e administrativa (CF, art. 129, § 2º) e estabelece que “O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”. Isto quer dizer que ao Poder Executivo não é facultado, de forma unilateral, fazer cortes na proposta orçamentária do Ministério Público, desde que esta haja sido elaborada, tal como ocorre com os Tribunais, “dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”. (CF, art. 99, § 1º; art. 127, § 3º).

O Supremo Tribunal Federal, aliás, na sessão administrativa de 2.8.89, interpretando os dispositivos constitucionais referentes à autonomia financeira do Poder Judiciário, prerrogativa estendida ao M.P., entendeu que incumbe aos Tribunais inscritos no § 2º do art. 99, da Constituição, aprovar o respectivo orçamento, que será remetido, pelo Presidente da Corte, ao Chefe do Poder Executivo, a fim de ser incorporado, nos próprios termos que aprovado, ao projeto de lei orçamentária de iniciativa do Presidente da República.

No caso, o impetrante dá notícia de que, por ordem do Chefe do Poder Executivo, a proposta orçamentária do M.P. sofreu drástica redução, “que compromete a realização das atividades essenciais do Ministério Público da União”, por isso mesmo “ofensiva à sua autonomia administrativa, funcional e financeira, enunciada no art. 127, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal”, além de atentar “contra a própria sobrevivência da instituição, essencial à Justiça.”

Tenho como ocorrentes, portanto, no caso, os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Por tal razão, defiro a medida liminar, para que não seja efetuada a redução, pelo Executivo, de forma unilateral, da programação orçamentária do Ministério Público da União. Poderá o Chefe do Poder Executivo Federal solicitar ao Congresso a redução pretendida, ficando o Congresso como árbitro da questão. Com esta decisão, o Supremo Tribunal não está contrário ao Plano Econômico formulado pelo Governo. Está, sim, cumprindo a Constituição, devendo o Congresso Nacional dar a última palavra.²³

Essa Suprema Corte possui consolidada jurisprudência no sentido de que devem ser incluídas no projeto de lei orçamentária as previsões feitas pelos tribunais, em entendimento aplicável ao Ministério Público. Veja-se a ação originária 1.482/RS, relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO:

JUDICIÁRIO – PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA –
CONSOLIDAÇÃO PELO EXECUTIVO – IMPOSSÍVEL

²³ STF. Plenário. MS 21.855/DF. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. 15 dez. 1993, decisão monocrática.

LIDADE DE ALTERAÇÃO POR ESTE ÚLTIMO – PRECEDENTES DO SUPREMO – LIMINAR DEFERIDA. [...] Já em 1989, diante de tentativa do Poder Executivo de alterar o que [fora] remetido pelo Judiciário Federal para compor a proposta orçamentária da União, o Supremo pronunciou-se, sob a presidência do ministro NÉRI DA SILVEIRA, no sentido da impossibilidade da prática, ficando assentado que incumbe aos Tribunais de que trata o artigo 99, § 2º, da Lei Maior da República aprovar os respectivos orçamentos, que, enviados ao Poder Executivo, deverão de ser incorporados ao projeto de lei orçamentária, da forma em que aprovados. Confirmam com o que [foi] registrado na ata atinente à sessão administrativa referida. O enfoque veio a prevalecer na apreciação de mandados de segurança, consoante ressaltado na inicial. Em síntese, está-se diante de ingerência incabível do Poder Executivo no Judiciário do Rio Grande do Sul. O que [foi] aprovado por este último, quanto ao orçamento, deve ser submetido ao Legislativo local. 3. Defiro a liminar nos termos em que [foi] pleiteada, ou seja, para que a Governadora do Estado do Rio Grande do Sul proceda ao aditamento à proposta orçamentária para 2008 considerada a diferença entre o que [foi] inserido e o valor total encaminhado pelo Tribunal de Justiça. Também acolho o segundo pedido, suspendendo, até que ocorra o aludido aditamento, o processo legislativo referente ao projeto de lei orçamentária para o exercício de 2008. [...] ²⁴

Em igual sentido, destacam-se, dentre outros, ²⁵ os julgamentos a seguir:

[...] 14. O Supremo Tribunal Federal entende, desde o primeiro processo de elaboração orçamentária sob a Constituição de 1988, que incumbe aos Tribunais de que trata o art. 99, § 2º, do Texto Constitucional, aprovar seus respectivos orçamentos, os quais, remetidos ao Poder Executivo, devem ser incorporados ao Projeto da Lei Orçamentária, nos próprios termos em que [haja] sido] aprovados. 15. Não cabe

²⁴ STF. Plenário. AO 1.482/RS. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 24 set. 2007, decisão monocrática. DJe 113, 28 set. 2007; DJ, 1º out. 2007, p. 17.

²⁵ MS 22.390, Rel.: Min. CARLOS VELLOSO; MS 23.589, Rel.: Min. ELLEN GRACIE; MS 24.380, Rel.: Min. ELLEN GRACIE.

ao Chefe do Poder Executivo de Estado-membro, unilateralmente, efetuar cortes na proposta orçamentária do Poder Judiciário. [...] Ante o exposto, defiro a medida liminar requerida, para que o Governador do Estado do Tocantins proceda ao aditamento à proposta orçamentária para o exercício de 2008, bem assim para determinar à Mesa da Assembléia Legislativa daquele Estado-membro a suspensão do processo legislativo atinente ao projeto da lei orçamentária até o efetivo encaminhamento da proposta do Tribunal de Justiça. [...]²⁶

[...] O Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, impetra mandado de segurança com pedido liminar, *verbis*: “... contra ato ilegítimo e abusivo do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Alagoas, Doutor MANOEL GOMES DE BARROS, bem assim da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de Alagoas, na pessoa do seu Presidente, Deputado JOÃO BARBOSA NETO, flagrantemente violador às garantias do Poder Judiciário, na medida em que promovem o processo de formação legislativa do Orçamento Estadual para o exercício de 1999, sem que nele [esteja] consubstanciada a Proposta do Poder Judiciário, assim como aprovada por seu órgão plenário ...” [...] [i]nvoca nesse sentido o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal, na sessão administrativa de 2.8.89, segundo o qual “incumbe aos Tribunais de que trata o art. 99, § 2º, da Lei Maior da República, aprovar seus respectivos orçamentos, que, remetidos ao Poder Executivo, haverão de ser incorporados ao Projeto da Lei Orçamentária, nos próprios termos em que [haja] sido aprovados”, posição reafirmada desde então em diversos processos judiciais (MS 21.855; MS 22.390; MS 22.404; MS 22.685). [...] Certo, dos precedentes invocados nenhum chegou à decisão colegiada do Tribunal: são, todos, decisões concessivas de liminar (MS 21.855, 15.12.93, CARLOS VELLOSO; MS 22.404, 22.11.95, MOREIRA ALVES; MS 22.390, 7.11.95, CARLOS VELLOSO; MS 22.685, 13.12.96, CARLOS VELLOSO). Fundou-se, no entanto, a afirmação da plausibilidade do pedido na doutrina firmada pelo Tribunal, em sede administrativa, desde o primeiro processo de elaboração orçamentária sob a Constituição. [...]²⁷

²⁶ STF. Plenário. AO 1.491/TO. Rel.: Min. EROS GRAU. 28 nov. 2007. *DJe* 154, 3 dez. 2007; *DJ* 1, 4 dez. 2007, p. 31.

[...] Posteriormente, dando resposta a pedido de esclarecimento formulado pelo impetrado, aduzi: 'Despacho: Petição. SR-STF Nº 41.322 J. A liminar é clara: O Presidente da República não pode efetivar cortes por redução na programação orçamentária do Ministério Público. O que pode fazer é solicitar ao Congresso que o faça, dado que o Congresso é em linha de princípio e observada a regra da razoabilidade, quem autoriza receita e despesas.' (fls. 11/12) A questão é idêntica. Ao Tribunal de Justiça, na forma do disposto no art. 99, §§ 1º e 2º, II, da Constituição Federal, cabe aprovar a proposta orçamentária do Poder Judiciário do Estado, que será remetida ao Chefe do Poder Executivo, a fim de ser incorporada, nos próprios termos que aprovada, ao projeto de lei orçamentária da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Este não poderá, de forma unilateral, efetuar cortes na proposta orçamentária do Poder Judiciário. O que poderá fazer é solicitar à Assembléia Legislativa que o faça, dado que o Poder Legislativo é, em linha de princípio e observada a regra da razoabilidade, quem autoriza receitas e despesas. No caso, o Governador do Estado, unilateralmente, efetuou cortes na proposta orçamentária do Judiciário estadual, cortes que, segundo o impetrante, inviabilizarão a Justiça do Estado de Mato Grosso. Estão presentes, portanto, os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Do exposto, defiro a medida liminar, para que não sejam efetuados, de forma unilateral, pelo Governador do Estado, os cortes na proposta orçamentária do Judiciário. [...] ²⁸

A persistir o ato impugnado, proporcionar-se-ia à Presidência da República a possibilidade indevida de exercer poder de veto não uma, mas duas vezes: uma, de forma antecipada, na fase pré-legislativa, e outra posteriormente à deliberação do Congresso Nacional.

²⁷ STF. Plenário. MS 23.277/AL. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 11 nov. 1998, decisão monocrática. DJ, 26 nov. 1998, p. 9.

²⁸ STF. Plenário. MC/MS 22.685. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. 13 dez. 1996. DJ 19 dez. 1996. No mesmo sentido: STF. Plenário. MC/MS 23.783. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 5 out. 2000. DJ 11 out. 2000, p. 11.

Esse inusitado “veto duplo”, contudo, não tem previsão constitucional explícita nem implícita, pois a oportunidade de o Chefe do Poder Executivo contrapor-se à deliberação legislativa ocorre apenas posteriormente à deliberação no seio da legislatura (na forma do art. 66, § 1º, da Constituição do Brasil),²⁹ não de forma precoce, como no caso. Materializa, de maneira brusca e unilateral, ingerência ilegítima na autonomia dos demais poderes e do Ministério Público.

III.3. Inconstitucionalidade da Alteração das Propostas Orçamentárias à Luz do Direito Comparado

O modelo brasileiro de separação dos poderes inspira-se, como se sabe, no constitucionalismo norte-americano. Foi a Constituição dos EUA a primeira, até devido à opção pelo sistema presidencial de governo, a separar com clareza o Poder Executivo do Legislativo e também a dotar o Poder Judiciário de fisionomia institucional própria. Com efeito, em algumas constituições europeias, a compreensão da autonomia da função jurisdicional do Estado ainda não vai além do conceito de independência funcional da autoridade judiciária, que é livre para dizer o direito, mas não é dotada de organicidade própria nem da prerrogativa do autogoverno.

²⁹ “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º. Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

[...]”.

A inovação estadunidense consistiu, precisamente, em dobrar a função governamental em três planos e atribuí-la a três corpos institucionais distintos. É amplo o registro histórico da previsão – e mesmo da intenção – de que esse desenho pudesse facilitar impasses. Os constituintes norte-americanos preferiram, contudo, deliberadamente, o impasse, que viam como contrapeso à tirania.

Com propósito de conferir adequada densidade normativa a esses princípios nos planos administrativo e orçamentário, o Congresso dos EUA legislou em duas vertentes essenciais:

(i) pôs em vigor, em 1939, o *Administration of United States Courts Act* (Lei da Administração das Cortes dos Estados Unidos), que dotou as cortes federais daquele país de estrutura administrativa própria, composta da *Judicial Conference of the United States* (Conferência Judicial dos Estados Unidos) e do *Administrative Office of the United States Courts* (Escritório Administrativo das Cortes dos Estados Unidos), permitindo ao Poder Judiciário prescindir das estruturas administrativas do Executivo, diversamente do que até então ocorria;

(ii) pôs em vigor, em 1921, o *Budget and Accounting Act* (Lei do Orçamento e da Contabilidade), que disciplinou o processo de elaboração do orçamento geral federal norte-americano, prevendo que os Poderes Legislativo e Judiciário encaminhariam sua proposta orçamentária ao Presidente da República, **o qual deveria incorporá-las sem alterações à proposta orçamentária geral.**

Confira-se, a esse respeito, a explícita linguagem da legislação federal norte-americana, consubstanciada na alínea *b* do parágrafo 1.105 do Título 31 do Código dos EUA:³⁰

Os dispêndios estimados e as apropriações propostas para os Poderes Legislativo e Judiciário para inclusão em cada orçamento na forma da subseção (a)(5) desta seção serão submetidos ao Presidente antes de 16 de outubro de cada ano e incluídos no orçamento pelo Presidente **sem alteração**.

Em ensaio sobre o processo orçamentário federal norte-americano, MICHELLE CHRISTENSEN explica o preceito:

O orçamento do Presidente inclui solicitações de orçamento para todos os departamentos e agências executivos, bem como solicitações de orçamento para os Poderes Legislativo e Judiciário. Uma vez que os Poderes Legislativo e Judiciário são poderes governamentais em pé de igualdade, o Presidente e o OMB (Unidade de Administração e Orçamento) não desempenham papel algum na elaboração de suas solicitações. Em vez disso, os Poderes Legislativo e Judiciário transmitem suas solicitações de orçamento ao Presidente, que, então, está obrigado a incluí-las em sua proposta orçamentária ao Congresso sem modificação.³¹

³⁰ 31 U.S.C. § 1.105 (b), sem destaque no original. No original: "Estimated expenditures and proposed appropriations for the legislative branch and the judicial branch to be included in each budget under subsection (a)(5) of this section shall be submitted to the President before October 16 of each year and included in the budget by the President without change."

³¹ CHRISTENSEN, Michelle. *The Executive Budget Process: An Overview*. Congressional Research Service, 7-5700, < www.crs.gov >, R42633. Disponível em: < <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42633.pdf> >; acesso em 4 set. 2014. No original: "The President's budget includes budget requests for all executive departments and agencies, as well as budget requests for the legislative and judicial branches. Since the legislative and judicial branches are co-equal branches of government, the President and OMB [Office of Management and Budget] play no role in the development of their requests. Instead, the legislative and judicial branches transmit their budget requests to the President, who then is required to include them in the budget submission to Congress without modification."

É evidente: a proibição legal ao Presidente dos EUA de alterar as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário ampara-se na natureza jurídico-institucional de ambos e na isonomia entre eles e o Executivo.

A proximidade contextual entre o constitucionalismo brasileiro e o norte-americano no capítulo da separação dos poderes é intensa, haja vista a bem documentada inspiração do primeiro no segundo. Em condições dessa estirpe, como defende HÄBERLE,³² o direito comparado funciona como autêntico método de interpretação jurídica e abre, no aspecto em exame, pauta hermenêutica para compreensão do sentido e do alcance da garantia institucional da autonomia orçamentária.

IV. PEDIDO LIMINAR

De acordo com o art. 7º, III, da Lei do Mandado de Segurança, o juiz, ao despachar a petição inicial, em medida liminar, ordenará a suspensão do “ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.”

Para o deferimento da medida, deve-se demonstrar, em síntese, existência de suporte jurídico à pretensão (sinal do bom di-

³² HÄBERLE, Peter. *El estado constitucional*. Tradução de HECTOR FIX-FIERRO. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. p. 162.

reito, ou *fumus boni juris*) e receio da demora no provimento jurisdicional (*periculum in mora*).

No que se refere ao primeiro requisito, a plausibilidade jurídica do pedido encontra-se demonstrada nas considerações exaradas ao longo desta petição, em especial no tocante à violação da autonomia financeira-orçamentária do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União e à supressão de competência do Congresso Nacional, órgão competente para apreciar a proposta orçamentária consolidada pelo Executivo.

Relativamente ao risco da demora, vale lembrar que o projeto de lei orçamentária ganhará muito em breve impulso no Congresso Nacional, com a fase de emendas perante a Comissão Mista a que alude o art. 166, §§ 2º e 3º, da Constituição:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...]

§ 2º. As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: [...].

Por conseguinte, é urgente a inserção na proposta enviada ao Congresso Nacional dos valores de que trata esta ação, uma vez que a modificação ilegitimamente realizada interfere na alocação de créditos e reflete necessariamente no equilíbrio entre a receita prevista e a despesa que está sendo programada e fixada.

Existe, pois, componente de oportunidade temporal que é vital neste instante, precisamente em face da natureza especial do processo legislativo para elaboração da lei orçamentária.

O impetrante não desconhece as vicissitudes macroeconômicas e de outros gêneros que poderão interferir na formação do orçamento geral da União para o ano de 2015. Esta impetração não se volta, em absoluto, contra a possibilidade de o Parlamento promover cortes e ajustes orçamentários, no exercício legítimo de sua competência constitucional. O que se ataca é o aspecto procedimental, do rito constitucional que vem sendo descumprido pelo Poder Executivo, em detrimento da autonomia dos poderes e órgãos atingidos e da competência exclusiva do Congresso Nacional para decidir acerca do tema.

Pede-se, por conseguinte, concessão de medida liminar para reconhecer a nulidade da Mensagem 251/2014, da Excelentíssima Senhora Presidente da República, por violação aos arts. 84, XXIII, 99, e 127, e parágrafos, todos da Constituição da República, e para determinar à autoridade coatora o envio de nova proposta, em prazo a ser fixado segundo prudente arbítrio judicial, com inclusão integral no texto consolidado dos valores discriminados nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário, aí incluído o Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, para oportuna e devida consideração do Poder Legislativo, vedada a mera apresentação ou envio de separata ou anexo.



V. PEDIDOS FINAIS

Ante o exposto, requer:

a) concessão de medida liminar, de caráter antecipatório, *inaudita altera parte*, nos termos acima expostos;

b) subsidiariamente, caso se entenda pela impossibilidade de concessão da medida liminar nos termos ora formulados, concessão de medida cautelar para determinar a suspensão da tramitação do projeto de lei orçamentária anual no Congresso Nacional, com as comunicações pertinentes;

c) notificação da autoridade impetrada, a fim de que preste informações no prazo legal (Lei do Mandado de Segurança, art. 7º, I);

d) intimação da Advocacia-Geral da União, órgão de representação judicial da autoridade impetrada (art. 1º da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União – Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993), para os fins do art. 7º, II, da LMS;

e) prestadas as informações e recebidas outras manifestações, remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República, para manifestação final (art. 12 da LMS);

f) em provimento definitivo:

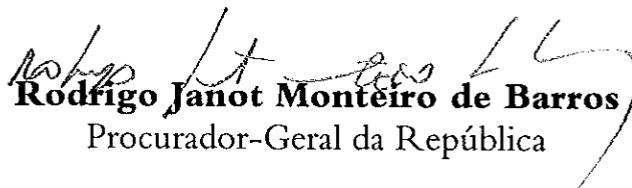
f.1) confirmação da medida liminar, nos termos requeridos acima, e concessão definitiva da ordem de segurança, para assegurar o encaminhamento integral, em anexo próprio, dos valores indicados na proposta orçamentária dos órgãos atingidos pelo ato impugnado, para apreciação e deliberação do Congresso Nacional,

com reconhecimento de nulidade da Mensagem 251/2014, da lavra da digna autoridade impetrada, vedada a mera apresentação ou envio de separata ou anexo.

f.2) tendo em vista a reiterada prática de alteração das propostas orçamentárias unilateralmente pelo Poder Executivo, requer ainda o impetrante a expedição de ordem à autoridade impetrada para que se abstenha de efetuar tal prática nos exercícios vindouros.

Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00.

Brasília (DF), 5 de setembro de 2014.


Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

ÍNDICE DE DOCUMENTOS

- Doc. 1 - Mensagem 251/2014 da Presidência da República;
- Doc. 2 - Exposição de Motivos 143/2014 do Ministério do Planejamento;
- Doc. 3 - Anexo V da Proposta Orçamentária;
- Doc. 4 - Encaminhamento da Proposta Orçamentária do Ministério Público da União para 2015;
- Doc. 5 - Encaminhamento da Proposta Orçamentária do Conselho Nacional do Ministério Público para 2015;
- Doc. 6 - Informações sobre a glosa da Proposta Orçamentária do Supremo Tribunal Federal;

Doc. 7 – Informações sobre a glosa da Proposta Orçamentária do Ministério Público da União;

Doc. 8 – Informações sobre a glosa da proposta orçamentária do CNJ;

Doc. 9 – Informações sobre a glosa da proposta orçamentária do CNMP;

Doc. 10 – Mensagem 58/2011 da Presidência do Supremo Tribunal Federal;

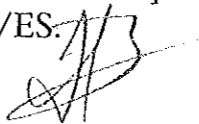
Doc. 11 – Decisões proferidas nos mandados de segurança 21.855/DF, 22.390/MT e 22.685/AL;

Doc. 12 – Ata da 12ª Sessão Administrativa do Supremo Tribunal Federal;

Doc. 13 – Mensagens 107/1998 e 108/1998 do Supremo Tribunal Federal;

Doc. 14 – Acórdão que julgou o mandado de segurança coletivo 21.291/RJ;

Doc. 15 – Acórdão que julgou a ação direta de inconstitucionalidade 2.892/ES.



RJMB/LC/JCCR/UC/DD/EBP/MPOM/WS/PC/Pet. PGR/WS/44/2014