



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.594/CE

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP**

ADVOGADOS: JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO E OUTROS

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

PARECER AJCONST/PGR Nº 54446/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 69, § 5º DA LEI ESTADUAL 17.278/2020 DO ESTADO DO CEARÁ. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. VEDAÇÃO À REALIZAÇÃO DE DESPESAS MEDIANTE INCLUSÃO EM FOLHA COMPLEMENTAR EM LIMITE SUPERIOR A 1% DA DESPESA ANUAL DA FOLHA NORMAL DE PAGAMENTO DE PESSOAL. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ NA ELABORAÇÃO DA LDO. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA, ADMINISTRATIVA E FUNCIONAL.

1. Imposição de limitação à execução orçamentária do Ministério Público por lei de iniciativa do Poder Executivo que não contou com a participação do *Parquet* viola as prerrogativas institucionais conferidas pelo art. 127, §§ 2º, 3º e 6º, da Constituição Federal.

— Parecer pela procedência dos pedidos para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*e o Ministério Público Estadual*”, constante do § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará para o exercício de 2021, Lei 17.9278/2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigida contra a expressão “*e o Ministério Público Estadual*”, constante do § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará para o exercício de 2021, Lei 17.9278/2020, que fixa limites de despesa com a folha complementar de pagamento dos servidores estaduais de todos os Poderes e do Ministério Público daquele Estado.

Eis o teor da norma:

Art. 69. Para efeito da elaboração e execução da despesa de pessoal, os Poderes e órgãos consignarão dotações específicas, distinguindo pagamento da folha normal e pagamento da folha complementar.

[...]

§ 5º As despesas da folha complementar do exercício 2021 não poderão exceder a 1% (um por cento) da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal do ano anterior, em cada um dos Poderes, Executivo, Legislativo, compreendendo o Tribunal de Contas do Estado, e Judiciário, no Ministério Público Estadual e na Defensoria Pública, ressalvado o caso previsto no inciso I do § 3º deste artigo, e os definidos em lei específica.

A requerente invoca violação da autonomia financeira do Ministério Público (§§ 2º e 3º do art. 127 da Constituição Federal) porque a norma impugnada imporia restrição à execução orçamentária sem que a instituição tenha participado da elaboração da LDO.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Destaca o caráter reiterado da inconstitucionalidade apontada, a qual, mesmo impugnada repetidamente, teria sido reproduzida nas Leis de Diretrizes Orçamentárias editadas pelo Estado do Ceará desde o ano de 2009.

Ressalta que, em relação à disposição de igual teor constante da LDO editada em 2009, o vício de constitucionalidade teria sido reconhecido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (ADI 4.356, Relator o Ministro Dias Toffoli, *DJe* de 12.5.2011).

Requer a concessão de medida cautelar para suspensão da eficácia da expressão “*no Ministério Público Estadual*”, constante no § 5º do art. 69 da Lei 17.278/2020, do Estado do Ceará e, no mérito, pela confirmação da liminar, com a declaração da inconstitucionalidade da referida expressão.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 10).

A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas prestou informações (peça 17) em que suscitou não haver razões para que se manifeste, uma vez que a requerente impugna lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, alegou que as leis orçamentárias, por serem atos de efeitos concretos, não se submetem ao controle concentrado de constitucionalidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Asseverou que a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 165, § 2º, da CF, poderia estabelecer limites de dotações orçamentárias para determinadas despesas. Afirmou que nem todas as disposições constitucionais sobre o Poder Judiciário seriam aplicáveis ao Ministério Público, cuja participação orçamentária, nos termos do artigo 127, § 3º, da Carta da República, realizar-se-ia dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Considerando a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a proposição da lei de diretrizes orçamentárias e a disposição expressa do artigo 99, § 1º, da Constituição Federal, afirmou que *“não é possível invocar a técnica de interpretação extensiva para este caso, visto que regras de exceção são sempre interpretadas expressa e restritivamente”*.

Vieram informações do Governo do Estado, em que se defendeu que a norma impugnada nesta ação diferiria daquela cuja inconstitucionalidade fora reconhecida na ADI 4.356, em que se questionava lei não orçamentária, posterior à LDO, de iniciativa do Poder Executivo.

Sustentou que naquele precedente ter-se-ia consignado que a restrição aqui atacada poderia ser legitimamente veiculada na LDO. Entendeu que a norma seria constitucional, tendo em vista dispor meramente sobre regras de execução financeira, possibilitando aos Poderes e órgãos autônomos do Estado



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do Ceará a organização e o cumprimento do disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e não interferiria na autonomia orçamentária ou financeira do Ministério Público (peça 19).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido (peça 24).

É o relatório.

Desde o julgamento da Medida Cautelar na ADI 4.048¹, o Supremo Tribunal Federal superou entendimento anterior, segundo o qual a lei orçamentária, por ser norma de efeito concreto, carente da necessária generalidade e abstração, não seria passível de exame no controle concentrado de constitucionalidade.

Quanto ao mérito, a requerente fez prova de que o Ministério Público cearense não participou da elaboração da LDO para o exercício de 2021.

A autonomia financeira do Ministério Público, apesar de não prevista expressamente na Lei Maior, constitui umas das garantias institucionais dessa entidade e decorre de sua independência funcional e

1 ADI 4048/MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 14.5.2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

administrativa (CF, art. 127, § 2º), bem como da iniciativa para elaboração de sua proposta orçamentária (CF, art. 127, § 3º).

Não é possível conceber-se autonomia funcional e administrativa, sem a autonomia financeira. A interferência de entes externos na gestão orçamentária e financeira dos recursos destinados ao Ministério Público compromete a própria atuação do *Parquet* e de seus membros, impedindo o cumprimento pleno de todos os seus deveres institucionais previstos pela Constituição.

Fabio Konder Comparato², dentre vários outros, imediatamente dissipou qualquer dúvida, afirmando não haver necessidade de se repetir a expressão *“autonomia financeira, empregada em relação ao Poder Judiciário (art. 99), porque a ideia já está contida, por inteiro, na norma do art. 127, § 3º. O Judiciário, tal como o Ministério Público, não conta com recursos financeiros próprios. Mas, na elaboração da proposta orçamentária global, ambos esses órgãos têm iniciativa exclusiva de delimitar os recursos necessários a atender às próprias despesas”*.

No mesmo sentido, Hugo Nigro Mazzilli³:

-
- 2 Autonomia do Ministério Público: iniciativa do processo legislativo. In: *Justitia*, v. 59, n. 178, pp. 67-78, abr./jun. 1997, p. 70.
- 3 *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 147.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Posto não mencionada expressamente na Constituição a autonomia financeira do Ministério Público, na verdade, ela é desdobramento da autonomia administrativa (CR, arts. 127, §§ 2º e 3º, 168 e 169). Assim, foram garantidas as consequências dela decorrentes, bem como a infraestrutura indispensável para assegurá-la. Com efeito, sem autonomia financeira, sequer haveria efetiva autonomia funcional. A autonomia orçamentária é complemento necessário da autonomia e da independência funcional. Como anotou, com razão, Eurico de Andrade Azevedo, 'é evidente, porém, que essa independência funcional – válida tanto para os seus membros como para a instituição como um todo, e incompatível com interferência externas, submissões burocráticas e supervisões orgânicas – só poderá ser exercida eficazmente, só será verdadeira e efetiva se estiver acompanhada de autonomia administrativa e financeira'.

No julgamento da ADI-MC 514⁴, o STF reconheceu que a autonomia financeira constitui uma das dimensões da independência funcional do Ministério Público. Analisou-se a possibilidade de a legislação infraconstitucional prever expressamente a autonomia financeira como prerrogativa do MP.

O Relator, Ministro Celso de Mello, destacou que “a ausência da autonomia financeira constitui fato apto a comprometer a própria autonomia funcional e administrativa assegurada, constitucionalmente, ao Ministério Público e aos seus agentes”.

4 ADI 514 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, 1º.7.1991.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Portanto, a autonomia financeira é pressuposto da autonomia funcional do Ministério Público, assegurada à instituição pelo art. 127, § 2º, da Constituição Federal. Os deveres institucionais do Ministério Público, impostos pela Carta da República, apenas serão devidamente cumpridos caso se observe sua autonomia financeira.

Por identidade de razão, de estrutura e sobretudo de garantia da independência de ambas as instituições, incide em prol do *Parquet* a mesma autonomia reconhecida em prol do Judiciário, entre cujas prerrogativas se encontra a autonomia financeira desse Poder. Destaca-se o seguinte dispositivo da Constituição:

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.

Essa novidade que veio com a Constituição de 1988 foi recebida entusiasmadamente pelos operadores do Direito. Vilson Darós⁵ explica por que:

Embora o Judiciário brasileiro tenha sido erigido em poder desde a Constituição Imperial, assegurada a sua autonomia administrativa institucional e funcional, faltava-lhe um predicado para exercer com

5 Dificuldades da Justiça Federal brasileira, orçamento: O relacionamento com a Justiça dos Estados. In: *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, v. 12, n. 41, pp. 55-71, 2001.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

melhor propriedade sua atividade fim, que é a prestação jurisdicional: trata-se da autonomia financeira e orçamentária.

[...]

Essa luta teve final feliz uma vez que a Assembleia Nacional Constituinte inseriu no texto da nova Carta, a chamada Constituição cidadã, um dispositivo específico, atribuindo ao Judiciário a autonomia financeira.

O autor faz referência, ainda, a artigo do então Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, do Superior Tribunal de Justiça, publicado logo após a promulgação da atual Constituição, do qual se destaca:

A Constituição anterior ensejou a hipertrofia do Poder Executivo, atingindo seriamente o princípio da independência e harmonia dos Poderes por ela própria adotada. O Legislativo foi convertido em mero órgão de homologação da legislação editada pelo Executivo, através de decretos-leis, e o Judiciário não pode acompanhar o desenvolvimento do País, porque sempre estava a depender do Executivo para a inclusão no Orçamento das verbas do seu interesse e da sua posterior liberação, o que ocorria, em regra, de maneira parcimoniosa: os recursos eram insuficientes para atender às suas reais necessidades. Os Presidentes dos Tribunais ficavam sempre a depender da boa vontade das chefias dos órgãos fazendários e do planejamento, situando-se em posição aviltante em termos de relacionamento dos Poderes.

Portanto, há uma mesma teleologia a informar a autonomia de ambas as instituições: a autodeterminação, a possibilidade e os meios de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

dirigir aquilo que lhes são próprios, sem ingerências externas.⁶ Como ressaltou o Ministro Celso de Mello por ocasião do julgamento do MS 21.239:

Dentre as garantias objetivas, ou de índole constitucional, asseguradas pela nova Constituição ao Ministério Público, está aquela que consagra o princípio de autogoverno dessa Instituição, cuja realidade, em nosso sistema de direito positivo, deriva, essencialmente, da alta missão institucional que vincula o Parquet, de modo absolutamente incondicional, à tutela da ordem jurídica, à defesa do regime democrático e à proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(MS 21.239, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23.4.1993)

E consequência lógica que o Ministério Público participe da construção e da estipulação dos limites a serem incorporados na lei de diretrizes orçamentárias. Ora, se a ele cabe elaborar a sua própria proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na LDO (CF, art. 127, §§ 3º e 6º), não haveria de fato autonomia se não fosse permitido ao MP sobre eles se pronunciar, em face de suas reais necessidades.

6 Segundo Hely Lopes Meirelles, 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 destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias” (Meirelles, Hely Lopes apud Mazzilli, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 166-167).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Para a efetiva concretização da autonomia financeira do Ministério Público, há de ser assegurada a sua participação na elaboração da LDO, de modo que qualquer limitação orçamentária e financeira prevista nessa lei para o MP seja precedida de sua intervenção.

Não teria sentido a autonomia financeira do Ministério Público – e conseqüentemente sua autonomia administrativa e funcional – caso a LDO, elaborada sem a participação da instituição, fixasse limites ínfimos ou restrições significativas na execução orçamentária, inviabilizando suas legítimas opções.

José Afonso da Silva, a respeito do tema, observa:

A elaboração da proposta orçamentária dos tribunais há que atender aos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é de iniciativa legislativa do presidente da República (art. 66, § 6º). Mas, se sua elaboração não contasse com a participação dos tribunais competentes para elaborar as respectivas propostas orçamentárias, de nada adiantaria a previsão de autonomia financeira constante do artigo. São inconstitucionais, pois, limites à proposta orçamentária dos tribunais que não tiverem participado da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e concordado com aqueles limites.⁷

Daí, independentemente da ausência de previsão expressa, tal como se dá com o Judiciário (art. 99, § 1º), a participação do MP na elaboração da

7 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 526.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

LDO é um imperativo lógico decorrente de sua autonomia administrativa, funcional, orçamentária e financeira.

Não tendo o Ministério Público do Ceará participado da elaboração da LDO/2021, não resta dúvida de que a expressão “*no Ministério Público Estadual*” do art. 69, § 5º, da Lei 15.406 é formalmente inconstitucional.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido, no sentido de que seja declarada inconstitucional a expressão “*no Ministério Público Estadual*”, constante do § 5º do art. 69 da Lei 17.278/2020 do Estado do Ceará.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB