

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento no art. 102, I, "d", da Constituição da República, e no art. 1° da Lei 12.016/2009, vem impetrar MANDADO DE SEGURANÇA, com pedido de medida cautelar, contra o ato da PRESIDENTE DA REPÚBLICA que, ao consolidar as propostas orçamentárias para o exercício de 2013 e posteriormente encaminhálas ao Congresso Nacional (Mensagem n° 387, de 30 de agosto de 2012; PLN n° 24/2012), deixou de incluir valores referentes aos gastos com pessoal definidos na proposta orçamentária do Ministério Público da União.



T

LEGITIMAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

- 1. O Supremo Tribunal Federal tem atribuído ao mandado de segurança, entre outras, a função de resguardar a atuação, sem interferência externa, dos órgãos e instituições independentes.
- 2. É o que o Ministro Sepúlveda Pertence, com forte apoio doutrinário, qualificou como sendo, dentro do gênero dos direitos públicos subjetivos, um direito-função (MS 21.239)¹, tendo por objeto a posse e o exercício, em toda a extensão, das competências e prerrogativas da função pública pelo titular que a detenha (MS 26.264, Rel.: Ministro Marco Aurélio)².
- 3. Nesse contexto, a legitimidade ativa do Procurador-Geral da República para a impugnação, em defesa da autonomia do Ministério Público, de atos do Presidente da República está consagrada, a partir do mencionado MS 21.239, como evidencia a respectiva ementa:

¹ RTJ 147/104.

² RTJ 202/1113.



"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.

4 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. ajurisprudência 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 ameaca de direito'.

2. A jurisprudência - com amplo respaldo doutrinário (v.g., Victor Nunes, Meirelles, Buzaid) - 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 de sua atuação - é não se pode dissolver na personalidade jurídica do Estado, tanto que a ele fregüentemente se contrapõe em juízo; se, para a defesa de suas atribuições finalísticas, os Tribunais têm assentado o cabimento do mandado de segurança, este igualmente deve ser posto a serviço da salvaguarda dos predicados da 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.

4. O voto do Ministro Carlos Velloso, no MS 21.282³ realça a prerrogativa do Procurador-Geral da República na específica matéria em debate nesta peça. Ainda que então se tratasse do art. 168 da Constituição, o raciocínio ali desenvolvido é de ser adotado aqui, pois as razões de fundo são precisamente as mesmas (gestão orçamentária e sua direta conexão com a autonomia financeira outorgada ao Ministério Público). No trecho que interessa, observou o eminente Relator:

"Vou concordar, entretanto, num ponto, com a decidido no citado MS 21.291 (AgRg)-DF (questão de ordem): concedo que, no caso, a norma do art. 168 da Constituição tem como destinatários o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Ministério Público, 'em cujo beneficio', registra o Ministro Celso de Mello, no voto que proferiu, foi instituído, pela Carta Política, um direito público subjetivo, oponível ao Poder Executivo, destinado a assegurar-lhes, pelo pontual repasse governamental de recursos orçamentários a eles afetados, a normal execução de suas atividades e o regular desempenho dos seus serviços' e que essa prerrogativa de ordem jurídico-constitucional, tendo em vista as suas características, seria intransferível, dado que deferida à cúpula dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público, pelo que não poderia ser invocada por terceiros. (...)"

3 DJ 19/4/1996.



5. Está, portanto, o Procurador-Geral da República legitimado para a impetração.

II

FUNDAMENTOS

6. A tutela pretendida adota como fundamento, essencialmente, a autonomia financeira e administrativa do Ministério Público, estabelecida pelo art. 127, § 2°, da Constituição da República⁴, do seguinte teor.

"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."

7. Como limitação a essa autonomia, definindo a sua exata extensão, o § 3º do art. 127 impôs o necessário respeito às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias:

⁴ Observe-se que, embora não fale o texto constitucional, em sua literalidade, em autonomia financeira do Ministério Público, como faz ao tratar do Judiciário, das demais disposições ressai o propósito do constituinte de conferir referida autonomia na mesma extensão daquela atribuída ao Judiciário. É o entendimento dessa Suprema Corte, externado no julgamento da ADI 4.356.



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

8. Coerentemente com essa limitação, o texto constitucional estabeleceu, no § 5° do art. 127, a única hipótese em que o Poder Executivo está autorizado a interferir no exercício da autonomia financeira conferida ao Ministério Público:

"§ 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."

- 9. Assim, somente na situação de o Ministério Público deixar de observar os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias é que poderá o Chefe do Poder Executivo conter a proposta orçamentária que aquele vier a apresentar.
- 10. Isso porque, ainda que ao Ministério Público não seja atribuída a competência para iniciar o processo legislativo orçamentário, é certo que, na fase pré-legislativa, consistente na elaboração de sua proposta orçamentária, seu protagonismo é evidente, estando apenas limitado pelos parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias (ADI-MC 514)⁵.

⁵ Rel.: Ministro Celso de Mello, DJ 18/3/1994, p. 5164.



11. A Lei de Responsabilidade Fiscal coloca o Ministério Público no mesmo patamar que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário quanto à participação efetiva na gestão dos recursos, aí compreendido o próprio contingenciamento de gastos:

"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".

Outro aspecto que reforça a autonomia financeira do Ministério Público e a impossibilidade de o Executivo imiscuir-se em sua gestão orçamentária foi o deferimento da cautelar quanto ao § 3º do referido artigo 9º, na ADI 2.238 - MCº. O dispositivo estabelecia que, no caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação de empenho e movimentação financeira no prazo de 30 dias, o Poder Executivo estava autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

⁶ ADI 2.238 MC/DF, Rel.: Min. Cezar Peluso, DJ 12/9/2008.



- A Suprema Corte, de modo expresso, reconheceu tratar-se de hipótese de interferência indevida do Executivo nos demais Poderes e no Ministério Público.
- 14. A elaboração do orçamento, repise-se, obedece a rito legislativo também definido pela Constituição: os Poderes, o Ministério Público e todos os demais atores envolvidos possuem papéis definidos que se conformam e se limitam.
- 15. O contrário é dizer, incursões do Executivo nas atribuições dos demais Poderes não seria possível, considerando que o orçamento público, em sua essência, está estritamente vinculado à concepção de Estado de Direito, sendo um meio adequado ao controle da atividade estatal bem como um instrumento necessário à manutenção do equilíbrio das finanças públicas, possibilitando que despesas e receitas sejam equitativamente consideradas.
- 16. As propostas de orçamento anual do Judiciário e do Ministério Público são apresentadas ao Executivo, a quem incumbe a consolidação em um único projeto de lei e o envio ao Legislativo (Constituição, art. 84).



- 17. Certamente a circunstância de caber ao Executivo a iniciativa das leis orçamentárias (Constituição, art. 165) não lhe atribui competência para fazer juízo censório sobre o teor das propostas orçamentárias a ele encaminhadas pelo Judiciário e pelo Ministério Público, devendo apenas consolidá-las e enviá-las ao Legislativo, ressalvada a previsão excepcional do § 5º do art. 127 do texto constitucional, aqui absolutamente inaplicável.
- 18. Noutras palavras: o Executivo, por mais respeitável que lhe pareça a sua motivação, não dispõe de competência para promover cortes unilaterais na proposta orçamentária encaminhada pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, porque, no tema, o único árbitro é o Legislativo, a quem incumbe privativamente a apreciação do projeto de lei orçamentária, não excluída, é evidente, a participação do Executivo no processo legislativo, inclusive com o poder de veto.
- 19. Aliás, a persistência do ato impugnado proporcionará à eminente Presidente da República a possibilidade indevida de exercer o seu poder de veto não uma mas duas vezes: antecipadamente, na fase pré-legislativa, e posteriormente à deliberação do Congresso Nacional.
- 20. No caso dos autos, como se demonstrará, a proposta orçamentária encaminhada pelo Ministério Público ao Poder

1



Executivo atende aos requisitos impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, além daqueles previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, não havendo qualquer desvio que justifique a omissão da Presidente da República na inclusão integral dos valores discriminados no documento (MS 28.405)⁷.

- A Constituição não deixa espaço à inovação, por parte do Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer uma baliza normativa: deve existir paralelo entre a ação de ajuste formulada pelo Executivo e os parâmetros estabelecidos conjuntamente por todos os poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Fora disso, existirá flagrante usurpação da autonomia financeira do Ministério Público, em violação ao § 3º do art. 127 da Constituição, bem como inegável desrespeito ao princípio da separação de poderes, expresso no art. 2º da Constituição.
- 22. Como sabemos, a separação dos poderes é um princípio constitucional de âmbito de proteção concreto, o que significa que a sua realização está vinculada aos casos particulares. Há, no entanto, um núcleo intangível, que é aquele relativo à independência orgânica entre os poderes, não havendo possibilidade de estabelecer-se, em qualquer hipótese, relação de subordinação ou dependência no que tange ao exercício de suas funções.

⁷ Rel.: Ministro Marco Aurélio, DJ 14/3/2012.



Portanto, a autonomia orçamentária e financeira dos três Poderes e do Ministério Público é arranjo constitucional que concretiza e expressa o nosso modelo de separação de poderes e, por isso mesmo, não é admissível interpretação que a relativize.

III O CASO DOS AUTOS

- 24. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, de 17 de agosto de 2012, que tem como propósito orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual LOA, definindo os parâmetros objetivos que norteiam as projeções dos diversos tipos de despesas, estabeleceu, em seus arts. 70 a 87, os critérios sobre política de pessoal a serem observados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público da União. A base de projeção do limite para elaboração das propostas orçamentárias de cada um deles deve ser, conforme previsão do art. 70, "a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2012, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais".
- 25. O referido diploma traz, em seu art. 76, autorização expressa para a reestruturação remuneratória das carreiras nos Poderes e do Ministério Público, condicionando-a, alinhado aos preceitos constitucionais e às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, à previsão dos recursos necessários para tanto:



"Art. 76. Para fins de atendimento ao disposto no inciso II do § 1^{0} do art. 169 da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com à concessão pessoal relativas de vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orcamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2013, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º O anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2012, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por orgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas:

I - quantificações para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos: e

III - especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.

§2º O anexo de que trata o §1º considerará, de forma segregada, provimento e criação de cargos, funções e empregos, indicará expressamente o crédito orçamentário que contenha a dotação dos valores autorizados em 2013 e será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, facultada sua atualização, durante a apreciação do projeto, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo fixado pelo § 5º do art. 166 da Constituição.

 $\S 3^{\circ}$ Para fins de elaboração do anexo previsto no $\S 1^{\circ}$, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União informarão e os órgãos setoriais do Sistema de

f d



Planejamento e de Orçamento Federal submeterão a relação das modificações pretendidas à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, junto com suas respectivas propostas orçamentárias, demonstrando a compatibilidade das modificações com as referidas propostas e com o disposto na Lei de

Responsabilidade Fiscal.

84º Os Poderes e o Ministério Público da União publicarão no Diário Oficial da União, até trinta dias após a publicação da Lei Orcamentária de 2013, demonstrativo dos saldos das autorizações para provimento de cargos, empregos e funções, mencionadas no caput, constantes do Anexo específico da Lei Orçamentária de 2012, que poderão ser utilizadas no exercício de 2013, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos respectivos impactos orçamentários no exercício de 2013.

§5º Na utilização das autorizações previstas no caput e na apuração dos saldos de que trata o § 4º, deverão ser considerados os atos praticados em decorrência de decisões judiciais.

86º A implementação das alterações nas despesas de pessoal e encargos sociais, previstas no art. 74, fica condicionada à observância dos limites fixados para o exercício de 2013 e desde que haja dotação autorizada, nos termos deste artigo, igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado.

§ 7º Os projetos de lei e as medidas provisórias que criarem cargos, empregos ou funções a serem providos após o exercício em que forem editados deverão conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar a autorização e dotação em anexo da lei orçamentária correspondente ao exercício em que forem providos, não sendo considerados autorizados enquanto não publicada a respectiva lei orcamentária.

§8º O disposto no inciso I do § 1° aplica-se à transformação de cargos vagos que implique aumento de despesa.

§ 9º As dotações correspondentes ao anexo de que trata o § 1º deste artigo serão alocadas na proposta e na lei orçamentária em reserva de contingência e



remanejadas quando da implementação da autorização ali contida."

(grifos acrescidos)

- Poder Executivo, em 15 de agosto último, a proposta orçamentária para o ano de 2013. As despesas com pessoal e encargos sociais foram calculadas conforme o estabelecido no art. 70 mencionado, considerando-se como base a folha de pagamento vigente em março de 2012.
- 27. Sem desviar-se dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), já considerado o crescimento da receita corrente líquida para os exercícios de 2013 e 2014, contemplou a proposta os valores referentes aos subsídios dos membros da instituição previstos para 2013, indicando o percentual de reajuste de 29,53%, considerado o resíduo inflacionário (4,61%), IPCA 2009 (4,31%), IPCA 2010 (5,91%), IPCA 2011 (6,50%) e a projeção de IPCA 2012 (5,24%).
- 28. A proposta considerou também a previsão de reestruturação das carreiras dos servidores do Ministério Público da União, em harmonia com o Projeto de Lei nº 2.199/2011, em tramitação no Congresso Nacional, levando em conta ainda outros projetos de lei do interesse da instituição encaminhados pelo



Procurador-Geral da República, ali indicados, discriminando-se os impactos orçamentário-financeiros respectivos.

- 29. A proposta orçamentária do Ministério Público, concebida para viabilizar o cumprimento de sua missão institucional, está amparada por estudos e estimativas consistentes e harmoniza-se com os critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e com os limites de despesa previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 30. Diante desse quadro, impunha-se à eminente Chefe do Poder Executivo, com a devida vênia, incluir integralmente as projeções e os valores discriminados na proposta do Ministério Público da União, sem o que passou, ainda que por omissão, a interferir nos desígnios da instituição, em manifesta violação à sua autonomia administrativa e financeira.
- 31. Se a proposta orçamentária não é contemplada no anexo a que se refere o § 1º do art. 76 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não existe possibilidade de os valores serem executados, por ausência de créditos consignados ao Ministério Público da União, o que, em última instância, anula a sua vontade. Além do mais, perde força a autorização prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é o espaço apropriado à definição dos parâmetros

L



a serem seguidos na Lei Orçamentária Anual, inclusive no que toca a limites e eventuais contenções.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é sensível ao tema e tem prestigiado a autonomia financeira dos órgãos funcionalmente independentes, dando-lhes a garantia de que existirão dotações capazes de propiciar a livre administração de suas funções⁸. O precedente mais recente concretizou-se no julgamento da ADI 4.356, da relatoria do Ministro Dias Toffoli, que, embora trate de contenção já na execução do orçamento, revela a importância do princípio:

"...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 consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Ministério Público..." (DJe-88, 11/5/2011 – grifos acrescidos)

33. O ato da insigne Presidente da República, com todas as vênias devidas, além de usurpar competência do Legislativo, afronta a prerrogativa – leia-se, o direito líquido e certo – do Ministério Público da União de elaborar sua proposta orçamentária anual e de vê-la apreciada, em sua inteireza, pelo Congresso Nacional.

⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 61.



E, ao assim proceder, faz tábula rasa do modelo de Ministério Público delineado pelo constituinte de 1988 e do princípio da vedação do retrocesso na estrutura de Estado, pois estar-se-ia diante de cenário superado, em que a instituição era considerada uma simples repartição do Executivo e dependia do juízo discricionário deste para a inclusão no orçamento das verbas de seu interesse.

IV

PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

- **35.** A plausibilidade jurídica do pedido está demonstrada nas considerações apresentadas ao longo desta inicial.
- **36.** Quanto ao risco na demora da prestação jurisdicional, vale lembrar que o projeto de lei orçamentária ganhará impulso no Congresso, vindo a fase de emendas perante a Comissão Mista, nos termos do art. 166, §§ 2º e 3º, da Constituição.
- 37. Sendo assim, urge a inserção dos valores tratados nesta ação, uma vez que irá interferir na alocação dos créditos e refletir-se necessariamente no equilíbrio entre a receita prevista e a despesa que está sendo programada.



- 38. Existe, pois, um componente de oportunidade temporal que é vital neste instante, justamente em face da natureza especial do processo legislativo concernente à elaboração da lei orçamentária.
- 39. Pede-se, por conseguinte, a concessão de medida liminar, que garanta a inclusão imediata, no projeto enviado pela Presidente da República ao Congresso no último dia 31 de agosto, dos valores discriminados na proposta orçamentária do Ministério Público da União em sua integralidade, para a oportuna e devida consideração do Poder Legislativo.

PEDIDO FINAL

40. Pede-se, em provimento definitivo, a confirmação da medida liminar, nos termos requeridos, para que fique definitivamente garantida a inclusão no projeto enviado pela Presidente da República da integralidade dos valores indicados na proposta orçamentária do Ministério Público da União.

Brasília, 14 de setembro de 2012

ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA