

00300.114855/2018-26
SI.02.01.16
(218/E)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ofício nº 067/2018/GAB/CDFG/CNMP

Junte-se ao
processado de

PLN 27 de 2018.

Em 04.09.2018.

Brasília-DF, 29 de agosto de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente do Congresso Nacional
Senado Federal – Anexo I – 1º Pavimento - Praça dos Três Poderes - S/N
CEP 70.165-900 - Brasília - DF

Assunto: **Pedido de Providências nº 1.00787/2018-55.**

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

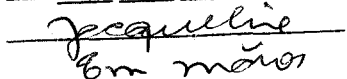
Cumprimentando-o, encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, decisão liminar proferida no Pedido de Providências nº 1.00787/2018-55.

Na ocasião, informo que a visualização do inteiro teor do referido processo, autuado no Sistema de Processos Eletrônicos do CNMP - ELO, poderá ser realizada após cadastro e solicitação de acesso, a serem efetivados por meio do endereço eletrônico <https://elo.cnmp.mp.br>, nos termos do art. 11 da Portaria CNMP-PRESI nº 63/2015.

Atenciosamente,


DERMEVAL FARIAS GOMES FILHO
Conselheiro Nacional do Ministério Público

Presidência do Senado Federal
Recebi o Original
Em: 30/08/18 Hs 15:30


Jacqueline
em mãos



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 1.00787.2018-55

Relator: Conselheiro Dermeval Farias Gomes Filho

Requerente: Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)

Interessados: Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM) e Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT)

Requerido: Procuradoria-Geral da República

DECISÃO

Trata-se de Pedido de Providências instaurado a partir de petição protocolada pelos Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, representados por seus respectivos Procuradores-Gerais, em face de ato atribuído à Procuradora-Geral da República, no exercício da chefia do Ministério Público da União.

Narram os requerentes diversas dificuldades oriundas da pluralidade de competências reunidas na mesma autoridade do Ministério Público, a Procuradora-Geral da República, que reúne em si a chefia do **Ministério Público da União** e também de um de seus ramos, o Ministério Público Federal. Afirmam a existência de assimetria de tratamento nos ramos do Ministério Público da União. Especificamente para o envio da proposta orçamentária do Ministério Público da União, ato de competência prevista legalmente à Procuradora-Geral da República, os requerentes afirmam que, nos termos da 91.^a reunião do Conselho de Assessoramento do Ministério Público da União (CASMPU), realizada em 13 de julho de 2017, restou definida a *diretriz* a ser observada por cada um dos ramos para o encaminhamento das intenções de proposta do ano seguinte. Segundo afirmam, o acordado seria de que cada ramo do MPU “assumiria a responsabilidade pela sustentabilidade do quinhão orçamentário que lhe cabia dentro do teto destinado ao MPU, globalmente” (fls. 7 dos autos).

Os requerentes, então, passam a discorrer sobre os dados que assegurariam que o MPM, MPT e MPDFT atenderam a essa diretriz, ao passo que, segundo menciona a peça

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

vestibular, o MPF teria inovado em face do critério estabelecido pelo CASMPU. Fazendo referência à reunião do CASMPU havida em 10 de agosto do ano corrente, os requerentes afirmam que a Chefia do MPU igualmente inovou na diretriz estabelecida em 2017, quando entendeu por bem em “enviar a Proposta Orçamentária do MPU para o exercício de 2019 com a previsão de recomposição dos subsídios dos Membros do MPU no importe de 16,38%, sendo que o impacto de tal medida deveria ser absorvido no orçamento de cada um dos Ramos, mediante compensação/redução de valores da manutenção básica definidos unilateralmente pela SPO/PGR” (fls. 15 dos autos). Após destacarem que o MPF não teria envidado esforços equivalentes aos promovidos pelos demais ramos do MPU e pela ESMPU para a redução das despesas discricionárias, os requerentes afirmam que os ramos terão prejuízo na continuidade do serviço e que têm experimentado malferimento da autonomia funcional e administrativa por essas inovações promovidas pela Chefia do MPU.

Reputam a decisão da Chefia do MPU, no sentido de que os ramos que figuram como requerentes adequem suas pretensões de proposta ao que definido pela SPO/PGR, em contrariedade ao que estabelecido na Reunião de 13/7/2017, inadequada e contrária à prerrogativa institucional dos mencionados ramos do MPU, para seguidamente sustentarem que o ato se encontra na esfera de controle (e correção) do CNMP por meio do pedido de providências em epígrafe.

Anotam que ofertaram propostas nos termos do que avençado na reunião de 13/7/2017, incluindo-se o percentual de reajuste dos subsídios dos membros de 16,38%, mas receberam essas propostas com alterações promovidas pela SPO/PGR (Secretaria de Planejamento e Orçamento da Procuradoria-Geral da República). Essa versão alterada, segundo os requerentes, foi a eles divulgada em reunião realizada em 21/8/2018; no entanto, a proposta do MPU já havia sido enviada ao Ministério do Planejamento em 15/8/2018. Segundo a peça vestibular, a proposta encaminhada pela Chefia do MPU “observa critérios que atendem desproporcionalmente apenas aos interesses do MPF” (fls. 21 dos autos), de modo a desajustar, ainda mais, “o desejado equilíbrio orçamentário interno dos Ramos do MPU, resultando numa composição final que transfere recursos, via redução da participação relativa do MPT, do MPM e do MPDFT no montante das despesas discricionárias disponíveis, elevando – de forma injusta e desproporcional – a participação do MPF e da Escola Superior do MPU” (fls. 21/22 dos autos).

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ao fim, destacam que, se o ato praticado pela Chefia do MPU não experimentar revisão pelo CNMP, “restará comprometida a continuidade da prestação dos serviços públicos prestados por 3 dos 4 Ramos do Ministério Público” (fls. 23 dos autos).

Pedem providência liminar, sustentando a urgência da tutela administrativa por força do risco iminente de “tramitação de um Processo Legislativo orçamentário que, concretamente, inviabiliza o funcionamento do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios”. O pedido liminar restou assim deduzido (fls. 25 dos autos):

I – ordenar o ajuste da Proposta Orçamentária do MPU aos critérios estabelecidos pelo CASMPU (91ª Reunião, realizada em 13 de julho de 2017), no contexto da EC 95/ 2016, inclusive em relação à provisão para o impacto do reajuste dos subsídios, em conformidade com o que determina a Lei nº 13.707/2018 (LDO de 2019, art. 27, §4º), priorizando-se o pagamento das despesas obrigatórias dos 4 Ramos do MPU;

II – determinar o rateio proporcional do saldo disponível para fazer face a despesas discricionárias do MPU, entre os seus 4 Ramos e a Escola superior do Ministério Público da União, observando-se o critério definido pelo CASMPU (91ª Reunião, realizada em 13 de julho de 2017), que fixou a participação de cada uma dessas unidades na LOA de 2018 (Lei nº 13.587/2018) para as despesas discricionárias.

Como pedido definitivo, pedem os requerentes (fls. 25/26):

I – ordenar o ajuste da Proposta Orçamentária do MPU aos critérios estabelecidos pelo CASMPU (91ª Reunião, realizada em 13 de julho de 2017), no contexto da EC 95/ 2016, inclusive em relação à provisão para o impacto do reajuste dos subsídios, em conformidade com o que determina a Lei nº 13.707/2018 (LDO de 2019, art. 27, §4º), priorizando-se o pagamento das despesas obrigatórias dos 4 Ramos do MPU;

II – determinar o rateio proporcional do saldo disponível para fazer face a despesas discricionárias do MPU, entre os seus 4 Ramos e a Escola superior do Ministério Público da União, observando-se o critério definido pelo CASMPU (91ª Reunião, realizada em 13 de julho de 2017), que fixou a participação de cada uma dessas unidades na LOA de 2018 (Lei nº 13.587/2018) para as despesas discricionárias.

Seguidamente ao PP em epígrafe, protocolado em 27/8/2018, às 14h43, a Associação Nacional de Procuradores do Trabalho, a Associação Nacional do Ministério Público Militar e a Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em petição conjunta protocolada em 28/8/2018, às 15h48, pleitearam o ingresso nos autos na qualidade de *amici curiae* (fls. 60/105). Às 18h02 da mesma data, também a Associação Nacional dos Procuradores da República requereu sua admissão como *amicus curiae* no pleito.

Em apertada síntese, é o relatório.

- II -

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Decido.

Passo a apreciar o pedido de tutela de urgência.

Nos termos do parágrafo segundo do art. 130-A da Constituição Federal de 1988, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o **controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público** e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe zelar pela observância do art. 37 da Carta Magna, bem como apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

A complexidade do tema recomenda a abordagem do pleito em tópicos:

1. Do afirmado perigo na demora (*periculum in mora*)

Os requerentes questionam a legalidade do envio da proposta orçamentária pela Chefia do MPU em contrariedade, segundo afirmam, aos critérios estabelecidos em reunião do CASMPU. O envio da proposta, que já ocorreu — em 15/8/2018 —, teria ocorrido em contrariedade ao que dispõem os diplomas legais que versam sobre as diretrizes orçamentárias da União e em contrariedade ao que estabelecido pelo próprio CASMPU em reunião anterior.

O risco na demora da revisão do ato administrativo estaria presente no início de processo legislativo, a impactar todos os ramos do MPU, eivado por vício na apresentação de ato de Chefia do MPU dissonante da moldura legal e do que estabelecido pela própria instância de gestão administrativa do MPU.

Vislumbro o afirmado perigo na apreciação do pleito administrativo. De fato, a iminência de processo legislativo, que necessariamente considera a iniciativa legislativa deduzida pela Chefia do MPU, pode ensejar manifestação das autoridades subsequentes do complexo processo administrativo de manifestação da autoridade executiva do Estado. A manifestação da Chefia do MPU, nos termos do que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, substancia etapa — relevante e fundamental para cada um dos ramos do MPU e a ESMPU — do processo legislativo que, se ultrapassada, pode ensejar severo risco de ato

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

insuscetível de controle *a posteriori*. Uma vez acolhida a iniciativa legislativa e instado o processo legislativo respectivo, o tema passaria a figurar como matéria própria de tramitação da Casa Legislativa que o recebe (o projeto).

Por isso, a premência da situação deduzida nestes autos, a reclamar providência de urgência inserida na tutela administrativa exercida pelo Conselho Nacional do Ministério Público — no particular, por um de seus integrantes, dada a inviabilidade de apreciação, no tempo devido, pelo colegiado.

A concessão da cautela vindicada pelos requerentes reclama não apenas a urgência e iminência de risco: exige-se igualmente a presença de *fumus boni iuris*, isto é, plausibilidade do direito indicado como amparo ao controle de legalidade da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, *in casu*, do Ministério Público da União.

2. Da plausibilidade do direito invocado pelos requerentes (*fumus boni iuris*)

Pretendem os requerentes o controle da legalidade do ato praticado pela Chefia do Ministério Público da União, materializada na pessoa da Procuradora-Geral da República, consistente no envio da proposta orçamentária do Ministério Público da União.

A iniciativa legislativa do Ministério Público da União, materializada na proposta deduzida pela Procuradoria-Geral da República, é manifestação normativa que concretiza a autonomia assegurada constitucionalmente ao Ministério Público (art. 127, § 3.º, da Constituição da República).

No desenho constitucional, o Ministério Público brasileiro conforma-se no Ministério Público da União (que reúne os ramos MPF, MPDFT, MPM e MPT) e nos Ministérios Públicos dos Estados. Com a Emenda Constitucional n. 45/2004, o Ministério Público brasileiro, tal qual o Poder Judiciário (art. 92, inc. I-A, da CRFB), passou a contar com um órgão nacional: o Conselho Nacional do Ministério Público.

O CNMP, órgão de composição plural e situada na estrutura do Ministério Público, apresenta-se como órgão de cúpula do Ministério Público nacional. Sua atuação, dirigida ao “controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público” (art. 130-A, § 2.º, da CRFB), abrange tanto o Ministério Público da União quanto aos Ministérios Públicos dos Estados.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tal assertiva inicial enseja questionamento a respeito dos atos de competência da Procuradora-Geral da República, autoridade que reúne, de modo complexo, competências distintas e referentes a unidades distintas do Ministério Público.

Com efeito, a Procuradora-Geral da República, autoridade cujo regime de responsabilização observa o mesmíssimo regime previsto aos componentes do Supremo Tribunal Federal, ocupa a Chefia do Ministério Público da União e, na atual quadra, a Chefia do Ministério Público Federal.

CNMP e CNJ, órgãos constitucionais, respectivamente do Ministério Público e do Poder Judiciário, situam-se na cúpula da gestão administrativa do Judiciário e do Ministério Público. Não se inserem nos atos de competência do CNJ aqueles realizados pelo Supremo Tribunal Federal, dada a exegese constitucional que observa a topografia estabelecida no art. 92 da CRFB. Tal assertiva poderia conduzir à precipitada conclusão de que os atos do Procurador-Geral da República, a semelhança do Supremo Tribunal Federal em face do CNJ, estariam fora da esfera de controle administrativo do CNMP.

A compreensão do tema, contudo, passa pela percepção de que a Procuradoria-Geral da República é autoridade que reúne complexo de competências, claras e distintas entre si, a ensejar esferas distintas de controle constitucionalmente previstas.

Com efeito, o Procurador-Geral da República é órgão de execução com atribuição para atuar no Supremo Tribunal Federal e no órgão especial do Superior Tribunal de Justiça. Na qualidade de chefia administrativa, reúne em si a chefia do Ministério Público Federal e do Ministério Público da União. Nessa qualidade (chefia administrativa), respectivamente, tem assento como membro nato (e *presidente*) no Conselho Superior do Ministério Público Federal e no Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União. Este último órgão encontra-se previsto no art. 28 da Lei Complementar 75/1993 e que materializa o ato questionado no presente pedido de providências.

No seu exercício como órgão de execução, o Procurador-Geral da República espelha a manifestação *suprema* à semelhança dos membros do Supremo Tribunal Federal. É dizer: como órgão de execução máximo do Ministério Público, não há órgão do Ministério Público superior ao Procurador-Geral da República. Essa assertiva, contudo, mostra-se verdadeira na qualidade de órgão de execução do Ministério Público.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Contudo, como órgão de chefia administrativa tanto do Ministério Público Federal quanto do Ministério Público, mostra-se indubitável que os atos realizados na gestão da coisa pública inserem-se na esfera de atribuição e controle do Conselho Nacional do Ministério Público, que, afinal, abrange o Ministério Público nacionalmente considerado. Leitura diversa, com as vênias de eventual pensamento distinto, ensejaria aparente (e inaceitável) antinomia entre preceitos constitucionais, em especial a compreensão derivada do cotejo entre o que preceituam o art. 130-A da CRFB e o art. 128 da CRFB.

Na ausência de dicção expressa do texto constitucional, e vale afirmar o acerto do constituinte derivado na Emenda 45/2004, ao acrescentar o inciso I-A ao art. 92 da CRFB, a única leitura plausível ao art. 130-A em face do que dispõe o art. 128, *caput* e incisos, da CRFB, é aquela decorrente da compreensão que projete ao Ministério Público o que estabeleceu o art. 92 da CRFB ao órgão nacional de controle, *verbis*: o Ministério Público brasileiro, cujo órgão nacional de controle administrativo é o CNMP, abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados.

Desse modo, na qualidade de chefe do MPU, os atos da Procuradora-Geral da República são sindicáveis pelo CNMP. Já os atos realizados como órgão de execução do Ministério Público, estes sim, mostram-se incontrastáveis, ao menos à luz do que assemelhadamente prevê a Constituição aos integrantes do Supremo Tribunal Federal, sujeitando-os ao controle *político* realizado pelo Senado Federal.

Não se diga que o controle de atos pelo CNMP daquela autoridade que exerce a própria presidência do órgão se mostraria incompatível com a hierarquia interna do próprio CNMP. É que, como já destacado, o Procurador-Geral da República é autoridade que reúne em si um complexo de atribuições. Os atos realizados na qualidade de chefia administrativa de ramo do MPU do próprio MPU mostram-se, por imperativo constitucional, sindicáveis pelo CNMP. Os atos realizados pela chefia do CNMP, cuja presidência é materializada na mesma autoridade do Procurador-Geral da República, encontram instrumentos próprios e internos do CNMP para controle. No caso dos autos, contudo, não se questiona a atuação da Procuradora-Geral da República em matéria estranha à atuação do CNMP. Ao revés: trata-se de discussão inserida justa e exatamente na própria *ratio* de existência do órgão nacional do Ministério Público.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estabelecida essa premissa, passa-se a apreciar o ato indicado na peça vestibular do PP em epígrafe.

Indicam os requerentes tratamento assimétrico aos ramos do MPU e à ESMPU pela Chefia do MPU.

A Lei Complementar 75/1993, quando trata do MPU, estabelece as atribuições do Procurador-Geral da República como órgão de Chefia administrativa do MPU (grifos nossos):

Art. 26. São atribuições do Procurador-Geral da República, como Chefe do Ministério Público da União:

I - representar a instituição;

II - propor ao Poder Legislativo os projetos de lei sobre o Ministério Público da União;

III - **apresentar a proposta de orçamento do Ministério Público da União, compatibilizando os anteprojetos dos diferentes ramos da Instituição, na forma da lei de diretrizes orçamentárias;**

IV - nomear e dar posse ao Vice-Procurador-Geral da República, ao Procurador-Geral do Trabalho, ao Procurador-Geral da Justiça Militar, bem como dar posse ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios;

V - encaminhar ao Presidente da República a lista tríplice para nomeação do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios;

VI - encaminhar aos respectivos Presidentes as listas sêxtuplas para composição dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho e dos Tribunais Regionais do Trabalho;

VII - dirimir conflitos de atribuição entre integrantes de ramos diferentes do Ministério Público da União;

VIII - praticar atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal;

IX - prover e desprover os cargos das carreiras do Ministério Público da União e de seus serviços auxiliares;

X - arbitrar o valor das vantagens devidas aos membros do Ministério Público da União, nos casos previstos nesta Lei Complementar;

XI - fixar o valor das bolsas devidas aos estagiários;

XII - exercer outras atribuições previstas em lei;

XIII - exercer o poder regulamentar, no âmbito do Ministério Público da União, ressalvadas as competências estabelecidas nesta Lei Complementar para outros órgãos nela instituídos.

§ 1º O Procurador-Geral da República poderá delegar aos Procuradores-Gerais as atribuições previstas nos incisos VII e VIII deste artigo.

§ 2º A delegação também poderá ser feita ao Diretor-Geral da Secretaria do Ministério Público da União para a prática de atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal, estes apenas em relação aos servidores e serviços auxiliares.

Art. 27. O Procurador-Geral da República designará, dentre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, o Vice-Procurador-Geral da República, que o substituirá em seus impedimentos. No caso de vacância, exercerá o cargo o Vice-Presidente do Conselho Superior do Ministério Público Federal, até o provimento definitivo do cargo.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Seguidamente, e de modo bastante econômico, vale dizer, a Lei Complementar 75/1993 menciona o Conselho Superior de Assessoramento do MPU:

CAPÍTULO IX

Do Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União

Art. 28. O Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União, sob a presidência do Procurador-Geral da República será integrado pelo Vice-Procurador-Geral da República, pelo Procurador-Geral do Trabalho, pelo Procurador-Geral da Justiça Militar e pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Art. 29. As reuniões do Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União serão convocadas pelo Procurador-Geral da República, podendo solicitá-las qualquer de seus membros.

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:

- a) os que visem a alterar normas gerais da Lei Orgânica do Ministério Público da União;
- b) a proposta de orçamento do Ministério Público da União;
- c) os que proponham a fixação dos vencimentos nas carreiras e nos serviços auxiliares;

II - a organização e o funcionamento da Diretoria-Geral e dos Serviços da Secretaria do Ministério Público da União.

Art. 31. O Conselho de Assessoramento Superior poderá propor aos Conselhos Superiores dos diferentes ramos do Ministério Público da União medidas para uniformizar os atos decorrentes de seu poder normativo.

É bem verdade que o CASMPU deduz manifestação opinativa sobre a proposta orçamentária do MPU. A decisão final é mesmo da Chefia do MPU, materializada na autoridade da Procuradora-Geral da República.

Contudo, veja-se que é a mesma Lei Complementar 75/1993 a estabelecer o parâmetro normativo de atuação da Chefia do MPU nessa qualidade: o devido respeito ao que estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias, por meio da expressão “na forma da lei de diretrizes orçamentárias” (inciso II do art. 26 da LCP 75/1993).

O exercício, pois, da atuação privativa da Chefia do MPU não se confunde com exercício decisório sem parâmetro normativo. Aliás, fosse assim, o ato não seria sindicável por qualquer via (nem mesmo a política). É despidendo afirmar que a ordem constitucional estabelecida pela Carta de 1988 não estabeleceu autoridades absolutas ou imunes a controle

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

jurisdicional ou administrativo para as Chefias administrativas, ainda que referentes a instituições dotadas de autonomia financeira e administrativa, como é o caso do Ministério Público brasileiro (e, nessa qualidade, seu componente no plano da União — o Ministério Público da União).

Nesse sentido, merece reconhecimento a plausibilidade do que vindicado na peça vestibular pelos requerentes. Deveras, o art. 27 da Lei 13.707/2018 (“Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências”), quando cuida das “Das diretrizes específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, **o Ministério Público da União** e a Defensoria Pública da União” (Seção II do Capítulo IV – “Das Diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União”), estabelece o seguinte, *verbis* (grifos nossos):

Art. 27. Para fins de elaboração de suas propostas orçamentárias para 2019, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União terão como limites orçamentários para a despesa primária os valores constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2018, excluídas as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário, e as despesas com assistência jurídica gratuita do Poder Judiciário, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sem prejuízo do disposto nos §§ 2º e 4º deste artigo.

§ 1º Aos valores estabelecidos de acordo com o caput serão acrescidas as dotações destinadas:

- I - às despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
- II - ao Fundo Partidário, não podendo as dotações aprovadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e na respectiva Lei ser superiores ao valor pago no exercício de 2016 corrigido na forma do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e
- III - às despesas com assistência jurídica gratuita do Poder Judiciário, no valor autorizado no exercício de 2017 corrigida na forma do caput.

§ 2º Nos limites de que trata o caput e os incisos II e III do § 1º, inclui-se a compensação autorizada nos termos dos §§ 7º e 8º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 3º Os limites de que trata o caput serão informados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União até 12 de julho de 2018.

§ 4º A utilização dos limites a que se refere este artigo para o atendimento de despesas primárias discricionárias, classificadas nos GND 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, somente poderá ocorrer após o atendimento das despesas primárias obrigatórias relacionadas no Anexo III, observado, em especial, o disposto no Capítulo VII.

§ 5º Independentemente da utilização dos limites definidos na forma deste artigo para elaboração de suas propostas orçamentárias, os órgãos com excesso de

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

despesas primárias compensado na forma dos §§ 7º e 8º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverão adotar medidas com vistas ao retorno aos limites individualizados definidos de acordo com o § 1º do referido artigo até o final do prazo de compensação estabelecido no mencionado § 7º.

§ 6º Respeitado o somatório do inciso III do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica autorizada a compensação entre os limites individualizados no âmbito do Poder Legislativo, a ser formalizada mediante ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, conforme indicado no inciso I do § 1º do art. 47, com vigência adstrita ao exercício de 2019.

§ 7º Fica vedado, no exercício de 2019, o reajuste da verba destinada aos gabinetes parlamentares e aos demais benefícios relativos ao exercício da atividade parlamentar.

§ 8º Observado o limite estabelecido no § 8º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2019 poderá ampliar a compensação apurada na forma deste artigo, caso a correção estabelecida na forma do caput resulte em valor menor do que o impacto anualizado para 2019 decorrente das Leis nos 13.316 e 13.317, ambas de 20 de julho de 2016.

§ 9º Respeitado o somatório do inciso IV do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica autorizada a compensação entre os limites individualizados no âmbito do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, a ser formalizada mediante ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, conforme indicado no inciso III do § 1º do art. 47, com vigência adstrita ao exercício de 2019.

Pois bem. A menção aos critérios estabelecidos na 91.ª Reunião do CASMPU havida em 13/7/2017, iterativamente mencionada na peça vestibular, vale como baliza ao desenho da proposta orçamentária a ser deduzida pela Chefia do MPU para o ano de 2019. A *vinculação* a esses critérios, vale destacar, não se dá pelo que avençado na Reunião do CASMPU. Isso porque, pela dicção estrita da Lei Complementar 75/1993, a manifestação do CASMPU é de caráter opinativo da Chefia do MPU. Porém, **a manifestação da Chefia do MPU é absolutamente vinculada ao que dispõe a LDO hoje vigente.**

A propositura deduzida pela Chefia do MPU, dissociada dos critérios (melhor lê-los como *mandamentos*) deduzidos na LDO, implicou ato que refoge da moldura legal no exercício da autonomia administrativa e financeira do MPU. Uma vez mais: a autonomia concedida ao MPU, exercida por sua Chefia, é privativa, mas não é absoluta e incontestável. É a própria Lei Complementar que estabelece o caráter vinculativo da LDO para a proposta a ser deduzida e que reúne aquelas então alvitradas pelos ramos — em sua integralidade e conforme um critério de justiça — do MPU.

É nesse sentido que a alegação de primazia na alocação de recursos ao MPF, em prejuízo dos demais ramos do MPU, ganha plausibilidade. Não se cuida de discutir a divisão exatamente equânime entre os ramos do MPU e a ESMPU. Admite-se a possibilidade de

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

existência de argumentos plausíveis que, no lícito exercício da Chefia administrativa do MPU, autorize a Procuradora-Geral da República a bem delinear as propostas alvitradas pelos ramos para, então, concluir pela proposta do MPU a instar o processo legislativo. Contudo, dissociar-se do critério positivado na LDO reclamaria da Chefia do MPU a prévia demonstração das razões que conduziram a esse afastamento. E isso não ocorreu na espécie.

Merece relevo o fato de que a reunião aventada para *explicação* do decote promovido pela SPO/PGR nas propostas deduzidas pelos ramos do MPU, promovida pelo Secretário-Geral do MPU e notificada aos Secretários-Gerais dos Ramos ora requerentes (MPM, MPT, MPDFT), como se observa dos documentos de fls. 47/49, foi agendada para o dia 21/8/2018 — data em muito posterior ao ato que já se concretizara de envio da proposta pela Chefia do MPU ao Congresso Nacional (15/8/2018). A ausência de construção dialogada, se não figura como requisito do processo decisório, mostra-se providência de todo recomendável. De modo mais amiúde, porque a proposta final deduzida *dissociou-se* do critério estabelecido na LDO na alocação dos sacrifícios a serem suportados pelo MPU para atendimento ao que proposto pela Chefia, deveria ter sido objeto de fundamentação do ato.

Nisso reside a plausibilidade de tutela vindicada. O afastamento da moldura legal estabelecida na LDO mostra-se possível desde que e somente se (*si et in quantum*) amparar-se em ato administrativo que justifique a mudança da moldura fática a que estava vinculada essa Chefia no exercício do ato discricionário.

Se houve razão que justifique a dissociação do que estabeleceu a LDO, para a ordem de prioridade na alocação dos recursos dirigidos às despesas primárias discricionárias (§ 4.º do art. 26 da LDO), essa fundamentação deveria ter sido fundamentada e lançada pela Chefia do MPU para, então, autorizar o decote, como melhor entendesse essa Chefia, deduzir a proposta orçamentária do Ministério Público da União. Fora dessa hipótese, o ato — conquanto privativo da Procuradora-Geral da República — afastou-se da necessária moldura de legalidade que autoriza o exercício dessa manifestação de autonomia funcional e administrativa do Ministério Público.

Anote-se que o “controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público” realizado pelo CNMP abrange a toda evidência o tema indicado no presente PP. Isso porque a iniciativa orçamentária do MPU — a abranger as previsões de receita e despesa

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

pública — insere-se, a toda evidência, no que é o controle da atuação financeira do Ministério Público. Aliás, para arredar qualquer dúvida a respeito, vale a curial lição de que a ementa da Lei 4.320/1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, bem esclarece que o parâmetro normativo das despesas e receitas do órgão público é justamente o parâmetro do controle da atuação financeira do Poder Público.

Mostra-se, pois, necessária e inafastável a devida demonstração de razão que ampare a solução que não seja equânime ou proporcional a cada um dos ramos do MPU, para que a proposta ao final deduzida traga solução *dissociada* dos parâmetros estabelecidos na LDO para realização das despesas primárias discricionárias. Caso contrário, de fato, o risco de prejuízo à continuidade do serviço prestado pelos requerentes evidencia-se como patente e merecedor da tutela administrativa de urgência promovida pelo CNMP.

Pleiteiam os requerentes que o CNMP, liminarmente, ordene o ajuste da proposta do MPU aos critérios da LDO e da 91.^a Reunião do CASMPU, bem assim o rateio proporcional do saldo dirigido às despesas discricionárias dos ramos do MPU.

É de ver, contudo, que essa determinação exige, em princípio, que se considere a ausência de razões fundadas da Chefia do MPU a justificar esse rateio desproporcional. E, aventa-se em medida realizada sem a oitiva da parte contrária, que essas razões possam existir, ainda que não demonstradas documentalmente como se exigiria da manifestação administrativa da Chefia do MPU no exercício dessa condição.

Desse modo, considero a possibilidade de concessão *parcial* da liminar vindicada, para determinar à Chefia do MPU, na pessoa da Procuradora-Geral da República, que promova a justificativa das razões ensejadoras do rateio desigual dos saldos atinentes às despesas discricionárias dos ramos do MPU e da ESMPU, bem assim justifique as razões de fazê-lo fora da moldura da LDO. Igualmente, dada a urgência premente no caso, derivada da proposta já deduzida ao Congresso Nacional, impõe-se a imediata comunicação pela Chefia do MPU, para possível nova proposta a ser deduzida.

- III -

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Diante do exposto, concedo parcialmente a liminar a pleiteada, para *determinar* à Procuradora-Geral da República, no estrito exercício da Chefia Administrativa do Ministério Público da União, que promova, no prazo de 5 (cinco) dias a apresentação de nova proposta orçamentária do Ministério Público da União, atendidos os critérios estabelecidos no art. 27 da Lei 13.707/2018 e, por conseguinte, com a ordem de prioridade ao pagamento das despesas obrigatórias dos quatro ramos do MPU (MPF, MPDFT, MPM, MPT) e a ESMPU. Na nova proposta a ser deduzida, sem prejuízo de reapreciação da ordem diante de justificativa fundamentada e exposta ao CASMPU, e igualmente a integrar as informações que comporão o presente PP, *determino* desde logo seja observada pela Chefia do MPU o rateio ***proporcional***, nos termos da LDO de 2018 (Lei 13.707/2018), do saldo disponível para cumprimento das despesas primárias discricionárias na razão das forças representadas na integralidade da proposta por cada um dos ramos do MPU e a ESMPU, à vista do que atendam para o atendimento das restrições impostas pela Emenda Constitucional 95/2016 e pela própria Lei 13.707/2018.

Comunique-se, também com urgência, ao Ministério de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Presidência do Congresso Nacional o teor da presente decisão, dado a possível consequência de formulação de nova proposta orçamentária do Ministério Público da União a integrar a proposta a ser apresentada integralmente pela Presidência da República.

Publique-se. Intimem-se as partes.

Seguidamente às informações a serem prestadas — dada a urgência do caso — no prazo de 5 (cinco) dias, apreciarei os pleitos de ingresso nos autos dos *amici curiae*.

Brasília-DF, 29 de agosto de 2018.

[Documento Eletrônico Assinado Digitalmente]
DERMEVAL FARIAS GOMES FILHO
Conselheiro Relator