

A Autonomia Financeira do Ministério Público

EMERSON GARCIA (*)

I. Introdução. II. Da posição do Ministério Público no cenário jurídico. III. A autonomia financeira do Ministério Público e seu alicerce normativo. IV. A projeção da autonomia financeira na elaboração da lei orçamentária. V. A autonomia financeira na execução da lei orçamentária. VI. A autonomia financeira e a lei de responsabilidade fiscal. VII. Síntese conclusiva.

I. Introdução

O evoluir da dogmática jurídica, a exemplo do que se verifica em qualquer seara do saber, pressupõe que as teorias da argumentação sejam impregnadas por uma visão prospectiva, distanciando-se do passado na medida em que o tempo e a mutação social o exijam. Fato, norma e valor – isto para utilizarmos a conhecida *Teoria Tridimensional do Direito* de MIGUEL REALE⁽¹⁾ – devem evoluir juntos, desprendendo-se de concepções sedimentadas sob a égide de realidade distinta e informadas por circunstâncias diversas, o que terminará por evitar a própria estagnação da ciência jurídica. Antigos conceitos não são aptos a explicar concepções atuais, quando muito, auxiliam no processo de interpretação; nunca como elementos limitadores, mas, sim, como indicativos da melhor solução a ser alcançada.

Delinear o presente e projetar o futuro ignorando o influxo temporal que medeia entre um e outro é o mesmo que buscar paralisar a mutação do grupamento, a produção normativa e os respectivos valores que os informam. O mal se agrava nos casos em que, constatada a sedimentação da própria evolução, a qual perde o seu elemento prospectivo e passa a constituir a realidade do presente, busca o agente involuir em um verdadeiro exercício de *arqueologia jurídica*, revivendo o que há muito fora morto e sepultado.

(1) *Filosofia do Direito*, 2º volume, 6ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1972, pp. 437 e ss.

O Ministério Público, Instituição mais que centenária no cenário mundial e pátrio, ainda hoje luta pela densificação de sua identidade jurídica. Não obstante a consagração normativa de seu novo perfil, fazendo que ascendesse a um plano de indiscutível destaque com a Carta promulgada em 1988, ainda hoje, aqui e acolá, são ouvidas vozes de alguns que assim não pensam. Muitos teimam em não se desprender do passado, em ignorar o presente e comprometer o futuro.

Dentre os múltiplos caminhos que poderiam ser trilhados, na senda do que acabamos de afirmar, optamos por realizar uma breve análise daquilo que se convencionou chamar de *autonomia financeira* do Ministério Público, fato consumado em muitas plagas, mera esperança em outras tantas.

II. Da posição do Ministério Público no cenário jurídico

Na França, há muito está sedimentado o entendimento de que os membros do Ministério Público compõem uma magistratura especial⁽²⁾, cabendo-lhes, a um só tempo, defender o interesse público e determinados interesses específicos do governo perante os tribunais, em especial aqueles relacionados à política de segurança pública. Além disto, de forma correlata à sua independência funcional, é divisada uma relação hierárquica com o Governo. Como observa MICHÈLE-LAURE RASSAT⁽³⁾, essa relação funcional e hierárquica se manifesta em três pontos de vista. Quanto ao desenvolvimento de sua carreira, os membros do Ministério Público são, em princípio, nomeados, exonerados e punidos livremente pelo Ministro da Justiça (*Garde des seaux*)⁽⁴⁾. Quanto à sua organização, cada um assume, em uma hierarquia escrupulosamente garantida, um lugar bem definido. Quanto à sua atividade, mesmo judiciária, enfim, os membros do Ministério Público são, em uma certa medida ao menos, submetidos aos seus superiores

⁽²⁾ Na lição de MAURO CAPPELLETTI e J. A. JOLOWICZ (in *Studies in a Comparative Law - Public Interest Parties and the Cative Role of the Judge in Civil Litigation*, New York: Oceana Publications Inc., 1975, p. 28), "Like the judges, they were (and are) member of the magistrature, although called 'magistrats debut' (standing judges) rather than 'magistrats assis' or 'magistrats du siège' ('sitting judges' to indicate that they made (and make) their arguments 'standing' before the 'sitting' court). Likewise, they were (and are) also called Parquet, to indicate that, when arguing in court, they did (and do) not sit in the bench but rather, like the normal attorneys, stand on the floor parquet". Apesar de serem considerados magistrados (*Magistrature Debout* ou *Magistrature du Parquet*), estando sujeitos ao mesmo processo de seleção dos demais magistrados (*Magistrature du Siège*), os membros do Ministério Público não exercem função jurisdicional.

⁽³⁾ *Le Ministère Public entre son Passé et son Avenir*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967, p. 36.

⁽⁴⁾ A Constituição da Bélgica, de 7 de fevereiro de 1831, em seu art. 101, dispõe que "Le Roi nomme et révoque les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux". A Lei Constitucional n° 93.952, de 27 de julho de 1993, estatuiu que "o Conselho Superior da Magistratura compreende duas formações, uma com competência em relação a magistrados de carreira, e outra para membros do Ministério Público." (...) "A formação do Conselho Superior da Magistratura competente em relação a membros do Ministério Público dá seu parecer sobre as nomeações concernentes aos membros do Ministério Público, à exceção dos cargos providos em Conselho de Ministros. Ela dá seu parecer sobre as sanções disciplinares em relação aos membros do Ministério Público. Ela é presidida pelo Procurador-Geral junto à Corte de Cassação".

hierárquicos e, em última instância, ao Ministro da Justiça, de quem deverão executar as ordens.

Como se vê, na estrutura organizacional do Ministério Público francês, não obstante possuir a Instituição características existenciais próprias, é grande a ingerência realizada pelo Governo. Esta situação, no entanto, mesmo na França possui opositores. Ainda segundo MICHÈLE-LAURE RASSAT ⁽⁵⁾, “diz-se, também, que a doutrina manifesta a mesma dificuldade que os redatores dos textos napoleônicos em conciliar as antigas idéias e os princípios novos. Ela não se preocupa em criticar a posição tomada e compreender a situação bizarra conferida aos oficiais do Ministério Público ao declarar que eles são, ao mesmo tempo, ‘funcionários’, o que explica a subordinação (ao Executivo) e ‘magistrados’, o que lhes permite uma certa independência.” Por certo, independência e subordinação são noções difíceis de serem conciliadas e que certamente *hurlent de se trouver ensemble*.

Tratando-se de Instituição dotada de independência funcional, mas que se encontra inserida na estrutura do Poder Judiciário ⁽⁶⁾ e que deve observar determinadas instruções do Governo, daí decorrem conseqüências outras além daquelas referidas pela abalizada doutrinadora. Com efeito, tendo o Ministério Público a sua carreira, a sua organização e a sua própria atividade vinculadas a outros órgãos, tem-se uma conseqüência inevitável: a Instituição não goza de total autonomia financeira e orçamentária.

Na Itália, a exemplo do que ocorre na França, os membros do Ministério Público também são considerados magistrados, não constituindo uma Instituição dotada de individualidade própria, sendo considerados integrantes de uma função específica ínsita no Poder Judiciário. Neste sentido, é claro o art. 107 da Constituição italiana de 1947: “*I magistrati si distinguono fra loro per diversità di funzioni. Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario*” ⁽⁷⁾. O Poder Judiciário italiano congrega os magistrados que desempenham atividades essencialmente judicantes e aqueles que exercem atribuições inerentes às funções próprias do Ministério Público, estando todos sujeitos ao poder disciplinar de um mesmo órgão, o Conselho Superior da Magistratura. Por integrar o Poder Judiciário, inexistente autonomia orçamentária ou financeira em relação ao Ministério Público, já que as dotações são manejadas sob a responsabilidade do Poder que o engloba.

⁽⁵⁾ *Op. cit.*, pp. 247/248.

⁽⁶⁾ Cf. AURY LOPES JR., *Sistemas de Investigação Preliminar no Processo Penal*, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001, p. 218.

⁽⁷⁾ Somente a partir da Lei de Organização Judiciária de 1941 é que se logrou êxito em dissociar o Ministério Público do princípio de representação do Executivo. Assim, as funções de *pubblico ministero* e de *avvocatura dello Stato* passaram a ser autônomas, o que, a um só tempo, mais aproximou o Ministério Público da satisfação dos interesses sociais e o afastou da perseguição do interesse primário da Administração (Cf. MARIO VELLANI, *Il pubblico ministero nel processo*, vol. I, perfilo storico, Bolonha: Nicola Zanichelli Editore, 1965, pp. 444 e ss.).

No Brasil, lenta foi a evolução do Ministério Público até alcançar o colorido atual. A Constituição Imperial não dispensava disciplina específica à Instituição. Apesar disto, merece ser lembrado o seu art. 48, situado no Capítulo "Do Senado": "No juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional". A Constituição Republicana de 1891 dispunha, na seção "Do Poder Judiciário", sobre a escolha do Procurador-Geral da República dentre Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 58, § 2º) e, em seu art. 81, § 1º, conferiu atribuição a tal agente para a propositura de revisão criminal em favor do réu. A Constituição de 1934, em que pese tê-lo associado ao Poder Executivo, conferiu individualidade própria ao Ministério Público, tendo-o inserido no Capítulo VI: "Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais" (arts. 95 a 98). A Carta ditatorial de 1937 não dispensou tratamento específico ao Ministério Público, somente se referindo à forma de escolha do Procurador-Geral (art. 99 - dispositivo inserido no capítulo concernente ao Supremo Tribunal Federal), ao órgão competente para julgá-lo nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 101, I, b) e ao acesso dos membros da Instituição aos tribunais através do quinto constitucional (art. 105). A Constituição de 1946 voltou a conferir título próprio ao Ministério Público, tendo estabelecido a sua disciplina básica nos arts. 125 a 128, dentre os quais se inseria a atribuição de representar a União (art. 126, parágrafo único). A Constituição de 1967 referia-se à Instituição em seus arts. 137 a 139, inseridos no capítulo do Poder Judiciário. A Emenda Constitucional nº 1/69 disciplinou o Ministério Público em seus arts. 94 a 96, tendo incluído a Instituição no capítulo "Do Poder Executivo".

A Constituição de 1988 inseriu o Ministério Público no Capítulo IV ("Das Funções Essenciais à Justiça"), o qual integra o Título IV ("Da Organização dos Poderes"). Diluiu os estreitos vínculos outrora existentes entre o Ministério Público e o Poder Executivo, tendo vedado a representatividade judicial deste, assegurado a autonomia administrativa e financeira da Instituição, garantindo a independência funcional de seus membros e conferindo-lhes garantias idênticas àquelas outorgadas aos magistrados, do que resultou a sua posição de órgão verdadeiramente independente ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Na lição de HELY LOPES MEIRELLES (in *Direito Administrativo Brasileiro*, 16ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, pp. 61/62), "órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário - colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados *órgãos primários* do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as *funções políticas, judiciais e quase judiciais* outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (*agentes políticos*, distintos de seus servidores que são *agentes administrativos*), segundo normas especiais e regimentais". Adiante, conclui que "é de se incluir, ainda, nesta classe, o *Ministério Público* federal e estadual, e os *Tribunais de Contas* da União, dos Estados-membros e Municípios, os quais, embora não sejam órgãos representativos dos Poderes a que pertencem, são funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos *agentes políticos*, inconfundíveis com os *funcionários* das respectivas instituições".

III. A autonomia financeira do Ministério Público e seu alicerce normativo

Diversamente do que se verifica em relação ao Poder Judiciário, a Constituição da República não utilizou a expressão *autonomia financeira* ao dispor sobre as garantias do Ministério Público. Apesar disto, tal autonomia é incontroversa⁽⁹⁾. Com efeito, segundo o art. 99 da Constituição, “ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”, acrescentando, em seu § 1º, que “os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”. O art. 127, § 3º, estende igual prerrogativa ao Ministério Público, dispondo que a Instituição “elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”. Como se constata, tanto o Ministério Público quanto o Poder Judiciário estão sujeitos a um único balizamento na elaboração de suas propostas orçamentárias: a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, a referência à autonomia financeira era de todo desnecessária, já que ínsita e inseparável do sistema. Discorrendo sobre o tema, afirma FÁBIO KONDER COMPARATO⁽¹⁰⁾ ser dispensável a referência à expressão “autonomia financeira, empregada em relação ao Poder Judiciário (art. 99), porque a idéia 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 tem iniciativa exclusiva de delimitar os recursos necessários a atender às próprias despesas” (destaque nosso).

A autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, inclusive com a previsão de dotação orçamentária específica, já fora consagrada pela Lei Complementar nº 40/81 (art. 4º), cuja edição fora autorizada pela Emenda Constitucional nº 7/77. Com o advento da Constituição de 1988, que conferiu contornos mais nítidos à posição do Ministério Público no cenário jurídico, além do redimensionamento das atividades finalísticas da Instituição, foi mantida a sistemática anterior no art. 127, § 3º. Trata-se de dispositivo essencial, verdadeira pedra angular da autonomia da Instituição e da independência de seus membros, isto porque certamente não passariam de vãos ideários acaso ausentes os recursos financeiros necessários à sua estruturação e manutenção.

A autonomia financeira, administrativa e funcional do Ministério Público dos Estados foi objeto de previsão específica nos arts. 3º e 4º da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados). De acordo com o art. 3º, é assegurada ao Ministério Público “autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente: I - praticar atos próprios de gestão;

⁽⁹⁾ No mesmo sentido: ALEXANDRE DE MORAES, *Direito Constitucional*, 6ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 1999, p. 465.

⁽¹⁰⁾ *Direito Público: estudos e pareceres*, 1ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, p. 70.

II - praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; III - elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos; IV - adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização; V - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros; VI - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores; VII - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado; VIII - editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos de carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores; IX - organizar suas secretarias e os serviços auxiliares das Procuradorias e Promotorias de Justiça; X - compor os seus órgãos de administração; XI - elaborar seus regimentos internos; XII - exercer outras competências dela decorrentes”.

O parágrafo único do art. 3º, por sua vez, dispõe que “as decisões do Ministério Público fundadas em sua autonomia funcional, administrativa e financeira, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas”. Esse preceito não deixa margem a dúvidas quanto à completa autonomia do Ministério Público em relação aos demais poderes, em especial ao Executivo. Atuando *secundum legem*, será o Ministério Público o senhor de seus próprios atos, os quais não estão sujeitos à autorização ou ao referendo de qualquer outro órgão.

Na lição de HUGO NIGRO MAZZILLI ⁽¹¹⁾, “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 as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações.” Prossegue afirmando que “ora, dotação orçamentária todas as unidades de despesas têm. O Ministério Público, entretanto, mais do que isso, por força da atual Constituição, elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 127, § 3º), recebendo, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, inclusive créditos suplementares e especiais (CF, art. 168)”.

⁽¹¹⁾ O Ministério Público na Constituição de 1988, São Paulo: Editora Saraiva, 1989, p. 61 e Regime Jurídico do Ministério Público, 2ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1995, pp. 94/95.

A autonomia que sucede a promulgação da lei nada mais é do que a projeção da autonomia que se manifesta por ocasião do processo legislativo. De acordo com o art. 4º da Lei nº 8.625/93, “o Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhando-a diretamente ao Governador do Estado, que a submeterá ao Poder Legislativo”. Os parágrafos do preceito, por sua vez, dispõem que “os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias próprias e globais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, ser-lhe-ão entregues até o dia vinte de cada mês, sem vinculação a qualquer tipo de despesa” (§ 1º) e que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido na Lei Orgânica” (§ 2º).

No que concerne ao Ministério Público da União, a sua autonomia financeira foi expressamente consagrada nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº 75/93. Segundo o art. 22, “ao Ministério Público da União é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe: (...) IV – praticar atos próprios de gestão”. O art. 23 dispõe que a Instituição “elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias”, acrescentando, em seu parágrafo primeiro, que “os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, ser-lhe-ão entregues até o dia 20 (vinte) de cada mês”.

IV. A projeção da autonomia financeira na elaboração da lei orçamentária

O orçamento, em sua essência, está estritamente vinculado à concepção de Estado de Direito, sendo um meio adequado ao controle da atividade estatal, a qual, durante determinado período, deve manter-se adstrita aos limites por ele estabelecidos. É, igualmente, um instrumento necessário à manutenção do equilíbrio das finanças públicas, possibilitando que despesas e receitas sejam equitativamente sopesadas e delimitadas. Discorrendo sobre as origens do orçamento na França, GASTON JÈZE ⁽¹²⁾ invoca três princípios que se apresentam como consectários lógicos do próprio instituto: a) as receitas são votadas pelos representantes da nação; b) as despesas públicas devem ser objeto de discussão; e c) as despesas e as receitas públicas devem ser periodicamente comparadas e votadas.

Muito se discute sobre ser a lei orçamentária uma lei em sentido material ou uma mera operação administrativa que é desencadeada à luz do processo

⁽¹²⁾ *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française, Théorie Générale du Budget*, 6ª ed., Paris, Marcel Girard Libraire Éditeur, 1922, pp. 14/20.

legislativo ordinário, sendo considerada lei em uma acepção meramente formal. Polêmicas à parte, um ponto parece incontroverso: o conteúdo das leis orçamentárias (*lato sensu* – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) deve ser apreciado, discutido e votado pelo Poder Legislativo, cabendo unicamente a este deliberar pelo acolhimento, ou não, da proposta que lhe venha a ser encaminhada⁽¹³⁾. Este é o sistema próprio de um Estado Democrático de Direito, sendo acolhido pela República Federativa do Brasil, o que importa em necessária observância por todos os entes que compõem a Federação.

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 exclusiva do Poder Executivo para o encaminhamento da proposta orçamentária⁽¹⁴⁾. 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⁽¹⁵⁾. Essa iniciativa exclusiva está diretamente imbricada com os princípios da universalidade⁽¹⁶⁾ e da unidade orçamentária⁽¹⁷⁾, possibilitando uma ampla visão de to-

⁽¹³⁾ Como observou ALBERTO DEODATO (in *Manual de Ciência das Finanças*, 20ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1984, p. 305), “se é o Executivo que elabora a proposta orçamentária, compete ao Legislativo discuti-la e votá-la. Em todos os Estados democráticos é assim e, mesmo, não há democracia onde o orçamento não é debatido pelo Congresso”.

⁽¹⁴⁾ Segundo o art. 84 da Constituição da República, “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 previstas nesta Constituição”. O art. 165, por sua vez, dispõe que “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.” Sendo o Brasil uma Federação, os demais entes federativos deverão de observar idêntica sistemática.

⁽¹⁵⁾ Nas palavras de MICHEL TEMER (in *Elementos de Direito Constitucional*, 10ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 132), “o que a Constituição confere ao reservar iniciativa é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é o senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional”.

⁽¹⁶⁾ De acordo com esse princípio, todas as rendas e despesas dos Poderes, do Ministério Público e dos demais entes estatais devem ser globalmente incluídos no orçamento anual.

⁽¹⁷⁾ Em sua origem, o princípio da unidade orçamentária significava que o orçamento deveria ser uno, constando todas as contas orçamentárias em um único documento e em um único caixa. Com a evolução da atividade estatal, foi inevitável o surgimento de múltiplos entes dotados de autonomia, além de inúmeras especificidades no seio do próprio orçamento, o que inviabilizou a manutenção de um orçamento unidocumental. Discorrendo sobre o tema, afirma JOSÉ AFONSO DA SILVA: “conclui-se, pois, que o princípio da unidade orçamentária, na concepção do orçamento-programa, não se preocupa com a unidade documental; ao contrário, desdenhando-a, postula que tais documentos orçamentários se subordinem a uma unidade de orientação política, numa hierarquização unitária dos objetivos a serem atingidos e na uniformidade de estrutura do sistema integrado” (in *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 7ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 619). Na síntese de RICARDO LOBO TORRES, “o orçamento é uno. O princípio da unidade não significa a existência de um único documento, mas a integração finalística e a harmonização entre os diversos orçamentos” (in *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V, 2ª ed., Rio: Renovar, 2000, p. 78).

das 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.

Em que pese a obviedade, é importante frisar que a iniciativa legislativa conferida ao Poder Executivo, o qual atua como um verdadeiro aglutinador das demais propostas orçamentárias, não guarda similitude com a realização de um juízo de prelibação em relação às propostas que lhe sejam encaminhadas⁽¹⁸⁾. Ao Executivo cabe projetar adequadamente as despesas que realizará no exercício vindouro e dimensionar a receita necessária à sua satisfação, operação esta que será igualmente realizada pelos demais Poderes e pelo Ministério Público por seus órgãos internos de planejamento. A valoração das propostas, por sua vez, será realizada, com exclusividade, pelo Poder Legislativo,⁽¹⁹⁾ ⁽²⁰⁾ o que, evidentemente, não exclui a participação do Executivo no processo legislativo, inclusi-

⁽¹⁸⁾ É relevante observar que a técnica de aglutinar informações no âmbito do Poder Executivo não é utilizada unicamente no âmbito das leis orçamentárias. Também a Lei Complementar n° 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao disciplinar as prestações de contas, é expressa ao dispor, em seu art. 56, que "as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas." Aqui, por certo, nenhuma voz sustentará que o Chefe do Executivo pode refazer as prestações de contas que lhe foram encaminhadas. No entanto, a sistemática é idêntica à utilizada na elaboração da lei orçamentária.

⁽¹⁹⁾ Esse entendimento é corroborado por HUGO NIGRO MAZZILLI (in *Regime Jurídico do Ministério Público*, 2ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1995, p. 95), o qual afirma que "elaborada a proposta orçamentária pelo Ministério Público, ele a encaminhará ao Poder Executivo, que não pode reduzir a proposta, tarefa que cabe apenas ao Poder Legislativo. Acrescenta o jurista, em nota de rodapé, que "para impedir a redução de sua proposta orçamentária pelo Poder Executivo, em dezembro de 1993 o Ministério Público da União ajuizou mandado de segurança junto ao STF em defesa das garantias institucionais, tendo obtido liminar expedida pelo Min. Carlos Velloso". Referido writ foi tombado no STF sob o n° 21.855-0, tendo sido ulteriormente extinto, após requerimento do impetrante, em razão da perda de objeto. Ao deferir a liminar, o Min. Carlos Velloso ressaltou que "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 MP, 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 MP 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

ve com o poder de veto ⁽²¹⁾.

Especificamente em relação ao Ministério Público dos Estados, é expresso o art. 4º da Lei nº 8.625/93 ao dispor que é prerrogativa da Instituição providenciar a elaboração de sua proposta orçamentária, “encaminhando-a diretamente ao Governador do Estado, que a submeterá ao Poder Legislativo”. Ao Governador cabe tão-somente submeter a proposta ao Legislativo, não redimensionar ou refazer a que lhe foi encaminhada, sendo igualmente despidendo que aprove o seu conteúdo. Submeter, aliás, significa tornar objeto de, oferecer (a exame, apreciação), sendo o significado adequado ao texto legal e à essência da previsão constitucional.

A iniciativa exclusiva das leis orçamentárias – conferida pela Constituição ao Poder Executivo –, acaso transmudada para os domínios do Direito Administrativo, em muito se assemelharia a um ato complexo. Com efeito, a proposta orçamentária encaminhada ao Legislativo, ato único em razão dos princípios da universalidade e da unidade do orçamento, será o resultado da conjunção de vontades de mais de um órgão (os três Poderes e o Ministério Público), cada qual atuando na esfera de sua autonomia financeira, o que afasta a preponderância de um deles sobre os demais ⁽²²⁾.

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

eliminar, 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” (DJ de 1º.02.94, p. 420).

⁽²⁰⁾ A sistemática atual é em muito superior àquela prevista no art. 65 da EC nº 1/69, que conferia ao Poder Legislativo a simples tarefa de homologar o que já havia sido previamente assentado pelo Executivo, *verbis*: “Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens de servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1º. Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo”.

⁽²¹⁾ Dispõe o art. 166, § 8º, da Constituição da República que “os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”.

⁽²²⁾ Neste sentido, aliás, é claro o disposto no art. 12, § 3º, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), *verbis*: “O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para o encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo”. Por evidente, acaso tivesse o Executivo o poder de refazer a proposta orçamentária encaminhada pelos demais Poderes e pelo Ministério Público, seria desnecessário que lhes disponibilizasse a estimativa de receitas para o exercício subsequente com o fim de lhes possibilitar o dimensionamento das despesas.

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.

NAGIB SLAIBI FILHO ⁽²³⁾ sustenta que “o caráter dialético da elaboração orçamentária não exclui a possibilidade, que se afigura mais acertada e democrática, de o Executivo encaminhar a proposta com as ressalvas e emendas que achar convenientes”, acrescentando que aos demais Poderes e ao Ministério Público estará aberta a possibilidade de ofertar emendas ao projeto de lei orçamentária ou mesmo utilizar-se do remédio interventivo previsto no art. 34, IV, da Constituição, isto em relação ao Legislativo e ao Judiciário, pois somente os Poderes da República podem utilizar este instrumento.

Côm a devida vênua do abalizado doutrinador, não se nos afigura “mais acertada e democrática” a possibilidade de o Executivo suprimir da apreciação do Legislativo, órgão responsável pela aprovação do orçamento, as reais necessidades dos órgãos independentes que gozam de autonomia financeira. Democracia guarda similitude com participação popular, e esta se dá justamente através de seus representantes no Parlamento ⁽²⁴⁾. Por outro lado, afirmar que as propostas apresentadas poderiam retornar ao *status quo* com a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária seria, no mínimo, subverter a ordem natural dos eventos, pois não ecoa no raciocínio lógico a tese de que o correto deve ser desfeito para, posteriormente, ser refeito. Ao Executivo, sim, estará aberta a possibilidade de apresentar emendas a tais propostas, o que será feito através de suas lideranças no Parlamento. Por último, não concebemos como possa ser legítima a alteração das propostas encaminhadas e, de forma correlata, estar presente a ilegitimidade que autoriza a ação interventiva no caso de ofensa “*ao livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação*” (art. 34, IV, da Constituição).

Afirmar que o Ministério Público é dotado de autonomia financeira, mas ressaltar que sua proposta orçamentária deve ser “*aprovada*” pelo Executivo é o mesmo que distribuir alimentos à população e afirmar que não pode comê-los.

⁽²³⁾ Anotações à Constituição de 1988, Aspectos Fundamentais, 4ª ed., Rio: Editora Forense, 1993, p. 373.

⁽²⁴⁾ Para RUDOLF LAUN (*A Democracia, Ensaio Sociológico, Jurídico e de Filosofia Política*, trad. de Albino Camargo, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936, p. 220), “a proposição que afirma que o parlamento representa o povo, pode perfeitamente não aparecer na carta constitucional de uma república democrática mediata. É o caso, por exemplo, da lei constitucional francesa de 1875. A competência do parlamento poderia ser designada como um ‘direito’ do parlamento”.

Inexistindo autodeterminação sequer para informar ao Legislativo a dimensão de suas necessidades materiais, onde estaria a autonomia da Instituição?

V. A autonomia financeira na execução da lei orçamentária

Aprovada a lei orçamentária, resta assegurada ao Ministério Público a garantia de perceber, em forma de duodécimos, as dotações que lhe são próprias. Neste sentido, é expresso o art. 168 da Constituição da República, *verbis*:

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”⁽²⁵⁾ ⁽²⁶⁾

Trata-se de preceito dotado de eficácia plena e aplicabilidade imediata, sendo obrigação do Executivo, que exerce a função de receptor das receitas estatais,

⁽²⁵⁾ O art. 70 da Constituição de 1967 já impunha ao Executivo a obrigação de repassar, trimestralmente, em cotas correspondentes a três duodécimos, “o numerário correspondente às dotações constantes dos subanexos orçamentários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais”. Com o advento da EC n° 1/69, a sistemática foi parcialmente alterada, devendo o Executivo, a teor do art. 68, efetuar os repasses “em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, com a participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para os seus próprios órgãos.” Como se vê, o Ministério Público não foi expressamente contemplado no texto constitucional, o que era consequência de sua estrita vinculação com o Poder Executivo, não possuindo a Instituição uma individualidade própria - na pureza de sua concepção.

⁽²⁶⁾ Ao julgar a ADIMC n° 732/RJ, o STF suspendeu a eficácia do parágrafo único do art. 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual ressaltava dos repasses a serem realizados pelo Poder Executivo “os recursos para despesa de pessoal, incluindo subsídios e representações, que serão entregues em condições uniformes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”. Este preceito importava em vinculação indevida dos Poderes, em nítida afronta à sua autonomia financeira. A ementa do acórdão tem o seguinte teor: “*Ação direta de inconstitucionalidade - Função jurídica - Caráter não-satisfativo - Providências materiais reclamadas - Impossibilidade de sua adoção - Despesas correntes de custeio - Norma constitucional estadual que as exclui da incidência do art. 168 da Carta Federal (CE/RJ), art. 209, parágrafo único - Plausibilidade jurídica e “periculum in mora” configurados - Cautelar deferida.* (...) O comando emergente da norma inscrita no art. 168 da Constituição Federal tem por destinatário específico o poder executivo, que está juridicamente obrigado a entregar, em consequência desse encargo constitucional, até o dia 20 de cada mês, ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público, os recursos orçamentários, inclusive aqueles correspondentes aos créditos adicionais, que foram afetados, mediante lei, a esses órgãos estatais. A prerrogativa deferida ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público pela regra consubstanciada no art. 168 da Lei Fundamental da República objetiva assegurar-lhes, em grau necessário, o essencial coeficiente de autonomia institucional. A “*ratio*” subjacente a essa norma de garantia radica-se no compromisso assumido pelo legislador constituinte de conferir às instituições destinatárias do “*favor constitutionis*” o efetivo exercício do poder de autogoverno que irrecusavelmente lhes compete. Assume inquestionável plausibilidade jurídica a tese, deduzida em sede de controle normativo abstrato, que sustenta a impossibilidade de o Estado-membro restringir a eficácia do preceito consubstanciado no art. 168 da Cons-

efetuar tal repasse aos demais. O repasse das dotações orçamentárias deve ser impreterivelmente realizado no prazo estipulado no texto constitucional ⁽²⁷⁾, o que evitará que seja embaraçada ou mesmo desarticulada a atividade dos demais Poderes e do Ministério Público ⁽²⁸⁾. Com isto, buscou o Constituinte originário contornar os incontáveis meandros burocráticos que em muito dificultavam as atividades dos demais Poderes e do Ministério Público, o que foi obtido retirando-se do Executivo a possibilidade de manejar as dotações orçamentárias em conformidade com as suas conveniências ⁽²⁹⁾.

Dotação orçamentária, por evidente, múltiplos órgãos e instituições possuem. Todo plexo de competências existente em um ente estatal, regra geral, necessita de recursos financeiros para bem desempenhar o seu mister. Os Departamentos Penitenciários, os Departamentos de Conservação de Estradas, as múltiplas Secretarias, enfim, todos os órgãos do Poder Executivo são contemplados com dotações orçamentárias. Aqui começa e termina a similitude com o Minis-

tituição Federal. Essa norma constitucional impõe-se à observância compulsória das unidades políticas da federação e não parece admitir - para efeito de liberação mensal das quotas duodecimais - qualquer discriminação quanto à natureza dos recursos orçamentários, sejam estes referentes, ou não, às despesas correntes de custeio". (STF, Pleno, ADIMC n° 732/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. em 22.05.92, RTJ n° 143/57).

⁽²⁷⁾ "Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Dotações orçamentárias destinadas ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Dispositivo de medida provisória que parece pretender contornar o art. 168 da Carta da República, visto que afasta o prazo de entrega das dotações orçamentárias ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Medida cautelar deferida". (STF, Pleno, ADIMC n° 37/DF, rel. Min. Francisco Rezek, j. em 12.04.89, DJ de 23.06.89). Na ocasião, restou assentado que "fixando o art. 168 da Constituição Federal, como data fatal o dia 20 de cada mês para a entrega dos recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias, cabe aos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, e somente a eles, administrarmos, realizando o pagamento dos vencimentos de seus servidores, dentre outras despesas, na conformidade de sua conveniência e observada a incidência da legislação aplicável, sem qualquer interferência do Poder Executivo".

⁽²⁸⁾ "Mandado de segurança coletivo - Liberação de recursos orçamentários (CF, art. 168) - Impetração por entidade de classe (Associação de Magistrados) - Inadmissibilidade - Prerrogativa de Poder - Garantia instrumental da autonomia financeira do Poder Judiciário - Writ coletivo - Defesa de direitos e não de simples interesses - Ilegitimidade ativa ad causam da Associação de Magistrados - Extinção do processo sem julgamento de mérito. O autogoverno da Magistratura tem, na autonomia do Poder Judiciário, o seu fundamento essencial, que se revela verdadeira pedra angular, suporte imprescindível à assecuração da 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 cautelar, 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 comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento - ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados -, a própria independência político-jurídica daquelas Instituições". (STF, Pleno, MSAQO n° 21.291/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. em 12.04.91, DJ de 27.10.95, RTJ 159/454).

⁽²⁹⁾ Por ocasião do julgamento do MS n° 21.450, em que se discutia o descumprimento da regra constitucional em relação ao Poder Judiciário, o Ministro Octávio Gallotti observou que "trata-se, aqui, de uma garantia essencial ao funcionamento e à independência do Poder Judiciário, de uma ordem de distribuição prioritária (não somente equitativa, como supõe o governador), de verdadeira e efetiva primazia na destinação da receita para as dotações do Poder Judiciário,

tério Público e com os demais Poderes. A justificativa, por sua vez, é tão simples quanto a conclusão que dela resulta: as dotações dos referidos órgãos derivam de proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo e são por ele geridas, sendo comum a existência de autorização legislativa específica para o remanejamento de tais dotações de um órgão para outro, sempre ao alvedrio do governante. As dotações orçamentárias do Ministério Público e dos demais Poderes, ao revés, resultam de proposta orçamentária por eles elaborada e somente eles, por seus respectivos Chefes⁽³⁰⁾, podem movimentá-las, o que é consequência direta de sua autonomia financeira.

Essa conclusão, aliás, deriva da própria regra constitucional de repasse dos duodécimos, pois, em sendo permitido ao Executivo remanejar a dotação consignada em favor de tais órgãos independentes, não mais haveria que se falar na forma de repasse consagrada no art. 168 da Constituição, pois a dotação originária seria paulatinamente reduzida, o que, ao ser dividida em doze partes, importaria na transferência de montante inferior àquele que resultaria da operação realizada com a dotação integral, culminando em nítida afronta ao texto constitucional.

Sendo as dotações orçamentárias imprescindíveis à própria existência do Ministério Público e dos demais Poderes, evitando que sejam inferiorizados ou mesmo absorvidos pelo Poder Executivo, a conduta do governante que venha a remanejar indevidamente as dotações orçamentárias de tais entes poderá configurar o crime de responsabilidade previsto no art. 85, VI, da Constituição ("*São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) VI - a lei orçamentária*") e no art. 10, 2, da Lei nº 1.079/50 ("*São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 2) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento*"), preceito este extensivo aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal por força do art. 74 da Lei nº 1.079/50 ("*Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crime nesta Lei*").

VI. A autonomia financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Em que pese a obviedade, pois é evidente que todo aquele que administra valores alheios deve ter seriedade e retidão em sua conduta, há muito é constatada a absoluta irresponsabilidade dos administradores públicos, sendo freqüentes o despautério, a insensatez e a má-fé na administração do patrimônio

precisamente de modo a impedir o uso do alvedrio de que se julga investido o chefe do Poder Executivo" (STF, Pleno, j. em 08.04.92, DJ de 05.06.92, RTJ nº 140/818).

⁽³⁰⁾ "Grave lesão à ordem pública e administrativa e às finanças estaduais, imputável a decisão liminar, em mandado de segurança, por meio do qual se atribuiu a disponibilidade das dotações orçamentárias do Ministério Público, por outrem, que não a legítima ocupante do cargo de Procurador-Geral de Justiça de Tocantins". (STF, Pleno, AGRSS nº 612/TO, rel. Min. Octávio Gallotti, j. em 09.03.94, DJ de 20.05.94).

público. Objetivando coibir esse quadro, que lamentavelmente já se incorporara à rotina dos poderes constituídos, foi editada a Lei Complementar nº 101/00⁽³¹⁾, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que é parte integrante de um conjunto de medidas que compõem o denominado Plano de Estabilização Fiscal (PEF), tendo estabelecido mecanismos de gestão responsável dos recursos públicos, com o objetivo de conter o *deficit* e estabilizar a dívida pública, possibilitando a manutenção do equilíbrio que deve existir entre despesas e receitas públicas⁽³²⁾.

Trata-se de lei complementar editada com amparo em diversos dispositivos do Capítulo II do Título VI da Constituição da República, em especial nos arts. 163, 165, § 9º, e 169, tendo estatuído normas gerais de direito financeiro e de finanças públicas com o fim precípua de: dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos; e impor limites para os gastos com pessoal, obrigando o Ministério Público e todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo suas respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, a se enquadrarem na sistemática instituída⁽³³⁾.

Sob a epígrafe das finanças públicas podem ser englobadas todas as operações financeiras do Estado, destinadas à captação, repartição e aplicação dos recursos necessários à satisfação do interesse social. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, busca-se sedimentar um regime de gestão fiscal responsável⁽³⁴⁾, cercando referidas operações de mecanismos legais de controle, notadamente preventivos, que possibilitarão a contenção do endividamento público e a transparência da atividade financeira do Estado.

⁽³¹⁾ Na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, o legislador encontrou inspiração no *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, editado em 1994, tendo transplantado inúmeras disposições deste diploma para o Direito pátrio. Considerando que a Nova Zelândia é um Estado Unitário e parlamentarista, tem-se a justificativa para as inúmeras impropriedades da Lei de Responsabilidade Fiscal, que variam desde imprecisões terminológicas até frontais colidências com a forma de Estado encampada pelo Brasil, pois em inúmeros passos a Federação é relegada a plano secundário, não tendo a União se limitado à mera edição de normas gerais.

⁽³²⁾ A Lei nº 4.320/64 permanece em vigor naquilo que não contrariar a LRF. Ademais, é importante observar que a LRF não carrega consigo a inovação própria das grandes descobertas, pois inúmeras de suas regras já haviam sido contempladas pela Lei nº 4.320/64 e pela própria Constituição da República. O que fez, em verdade, foi estabelecer reprimendas mais severas para aqueles que não agissem de forma responsável na gestão do dinheiro público e, primordialmente, conferiu maior transparência à gestão fiscal, incentivando o desenvolvimento da ideologia participativa.

⁽³³⁾ Vide art. 1º, §§ 2º e 3º, art. 2º e art. 20 da LC nº 101/00.

⁽³⁴⁾ Conforme a lição de CARLOS VALDER DO NASCIMENTO (in *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, obra coletiva, 1ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p. 18, nº 4), “no plano jurídico, poder-se-iam eleger como princípios fundamentais da gestão fiscal: prevenção de deficits, prudência fiscal, segurança, planejamento e publicidade ou transparência”.

Não obstante os seus louváveis propósitos, o legislador terminou por exceder o espaço de conformação que lhe fora deixado pelo texto constitucional, investindo contra a autonomia financeira outorgada ao Ministério Público e aos Poderes Legislativo e Judiciário. Esta conclusão deflui da redação do art. 9º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/00, *in verbis*:

“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 30 (trinta) dias subseqüentes, 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”.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de cognição sumária, ao examinar a ADIn nº 2.238-5, sendo relator o Ministro Ilmar Galvão, por unanimidade, entendeu ser ilegítima a prevalência outorgada ao Executivo na prática de medidas de contingenciamento de dotações orçamentárias, conforme expressamente dispunha o art. 9º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/00. Em que pese reconhecer a existência de limites específicos à realização da despesa pública, quer no âmbito constitucional, quer na esfera da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendeu o Tribunal que somente o Ministério Público e os demais Poderes poderiam contingenciar as dotações orçamentárias que receberam, não o Executivo.

A autonomia do Ministério Público na gestão dos recursos alocados em prol da Instituição é fartamente encampada pela Lei de Responsabilidade Fiscal: **a)** o Ministério Público é tratado como órgão da União ou do Estado, estando no mesmo patamar dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 1º, § 3º); **b)** verificada a retração na realização das receitas, caberá ao Ministério Público (e não ao Executivo!) promover, “por ato próprio e nos montantes necessários”, a limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º, *caput*); **c)** o Poder Executivo deve disponibilizar ao Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do encaminhamento de sua proposta orçamentária, os estudos e as estimativas de receitas para o exercício subseqüente (art. 12, § 3º); **d)** os Ministérios Públicos dos Estados e da União têm limites próprios para a realização de despesas com pessoal, os quais não se confundem com os do Executivo (art. 20, I, d e II, d); **e)** é

expressamente prevista a sujeição do Ministério Público às normas de controle da despesa total com pessoal (arts. 21, parágrafo único; 22, parágrafo único; e 23, *caput* e § 4º, todos combinados com art. 20, § 2º, I); f) o Ministério Público está sujeito às normas de contenção dos restos a pagar (art. 42 combinado com art. 20, § 2º, I); g) o Ministério Público, a exemplo dos demais Poderes, deve emitir relatório resumido da execução orçamentária (art. 52) e da gestão fiscal (art. 54, IV); h) o Ministério Público deve prestar contas ao Tribunal de Contas (art. 56); i) o Ministério Público deve manter sistema de controle interno de suas contas, estando, igualmente, sujeito à fiscalização do Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 59); j) o conselho de gestão fiscal, responsável pela avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal, será integrado por representantes de todos os Poderes, do Ministério Público e da sociedade civil (art. 67); l) a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o Ministério Público adequar a sua despesa total com pessoal e com serviços de terceiros aos limites previstos em lei (arts. 71 e 72).

Como se constata, em nenhum momento o sistema concebe o Ministério Público como mero *apêndice* de outro Poder, mas, sim, como uma Instituição dotada de individualidade própria e sujeita às mesmas obrigações dos demais órgãos independentes. Consagra-se, assim, a garantia do *self-government*, detendo o Ministério Público total autonomia para a gestão das dotações consignadas na lei orçamentária, arcando com o ônus daí decorrente. A Constituição da República, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal apresentam um nítido encadeamento lógico, garantindo e operacionalizando a autonomia financeira do Ministério Público.

VII. Síntese conclusiva

A Constituição de 1988 outorgou ao Ministério Público garantias condizentes com a relevância de suas atividades finalísticas, logrando dissociá-lo de qualquer dos três Poderes estatais, isto para utilizarmos a divisão tripartite consagrada por MONTESQUIEU. Para a sedimentação desta independência institucional, que termina por vincular o Ministério Público unicamente ao organismo social, do qual é legítimo protetor, foi-lhe assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira.

A autonomia financeira importa em plena liberdade para a formulação de sua proposta orçamentária, a qual deve ser tão-somente encaminhada pelo Executivo ao Poder competente para avaliá-la, o Legislativo. Aprovada a lei orçamentária, é o Ministério Público o senhor absoluto de suas dotações orçamentárias, sendo defeso a qualquer outro Poder suprimi-las ou remanejá-las. A gestão financeira, aliás, foi pormenorizadamente descrita na Lei de Responsabilidade Fiscal, diploma que visualiza o Ministério Público como instituição dotada de individualidade existencial própria, sendo o destinatário final de inúmeros comandos normativos que em nada se confundem com aqueles endereçados aos demais Poderes.

Não é admissível, nos dias atuais, que ao Ministério Público seja dispensado tratamento semelhante aos dos agentes do rei do *Ancien Régime*, o que terminaria por situar a Instituição como mero departamento do Poder Executivo, em nítida afronta à lei e à razão. Espera-se, ao final, que os prosélitos da interpretação involutiva não terminem por sustentar a plena vigência das conhecidas assertivas do Presidente Getúlio Vargas, o qual via o Ministério Público como “órgão de cooperação na atividade governamental” e que era “expressão da confiança direta do Governo”.⁽³⁵⁾

⁽³⁵⁾ Apud ROBERTO LYRA, *Teoria e Prática da Promotoria Pública*, 2ª ed., 1ª reimpressão, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, pp. 30/31.

^(*) EMERSON GARCIA é Promotor de Justiça no Estado do Rio de Janeiro.