

Pareceres

• • •

Processo Administrativo. Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro. Abertura de crédito suplementar no orçamento do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Emerson Garcia*

CONSULTORIA JURÍDICA DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Processo MPRJ nº 2014.01063463.

Requerente: Secretaria de Planejamento e Finanças.

Ref.: Utilização pelo Poder Executivo de parte de superávit primário do Ministério Público relativo ao exercício de 2013 – Processo nº E-01/004/1496/2014.

Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça,

I

1. Trata-se de Processo Administrativo em trâmite na Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro, visando à abertura de crédito suplementar, no orçamento do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, proveniente de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2013.

2. A solicitação de abertura de crédito suplementar tem como finalidade cobrir despesas com construção, ampliação, reforma das dependências e aquisição de imóveis destinados ao Ministério Público.

3. O corpo técnico da Secretaria de Planejamento e Finanças dessa Instituição, após minuciosa análise financeira no orçamento Institucional, apurou o referido superávit no valor de R\$ 17.490,171,15 (dezesete milhões, quatrocentos e noventa mil, cento e setenta e um reais e cinco centavos), conforme discriminado nos presentes autos.

* Pós-Doutorando, Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Consultor Jurídico da Procuradoria-Geral de Justiça e Diretor da Revista de Direito. Consultor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Membro da *American Society of International Law* e da *International Association of Prosecutors* (Haia – Holanda).

4. Ocorre que a Auditoria Geral da Secretaria de Estado de Fazenda informou que parte do superávit apurado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro já fora contabilmente transferido, ao Executivo, por meio do Processo E-07/076/6/2014. Portanto, a eventual abertura do crédito suplementar em favor do Fundo Especial do Ministério Público estaria adstrita ao valor de R\$ 8.633.810,16 (oito milhões, seiscentos e trinta e três mil, oitocentos e dez reais e dezesseis centavos), não utilizados pelo Poder Executivo, salvo, obviamente, se fosse providenciado o retorno do crédito original.

5. Os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para análise.

II

6. A autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, inclusive com a previsão de dotação orçamentária específica, já foi consagrada pela Lei Complementar nº 40/1981 (art. 4º), cuja edição fora autorizada pela Emenda Constitucional nº 7/1977. 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, isso porque certamente não passariam de vãos ideários acaso ausentes os recursos financeiros necessários à sua estruturação e manutenção.

7. Nesse particular, a consagrada autonomia financeira, administrativa e funcional dos Ministérios Públicos dos Estados foi objeto de previsão específica nos arts. 3º e 4º da Lei nº 8.625/1993. O parágrafo único do art. 3º dispõe que “as decisões do Ministério Público fundadas em sua autonomia funcional, administrativa e financeira, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e exutoriedade 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.

8. De acordo com o art. 4º da Lei nº 8.625/1993, “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).

9. No tocante à dotação orçamentária, por evidente, múltiplos órgãos e instituições a possuem. Todo feixe 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 Ministério 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.

10. 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, podem movimentá-las, o que é consequência direta de sua autonomia financeira. Nesse sentido, tem-se a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal: “Grave lesão à ordem pública e administrativa e às finanças estaduais, imputável à 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”. Essa conclusão, aliás, deriva da própria regra constitucional de repasse dos duodécimos, pois, fosse 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 1.079/1950 (“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 1.079/1950 (“Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crime nesta Lei”).

11. O Supremo Tribunal Federal, em sede de cognição sumária, ao examinar a ADI 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 101/2000. 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.

12. Ainda em relação à autonomia do Ministério Público na gestão dos recursos alocados em prol da Instituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal, fartamente a reconhece: 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 subsequente (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); k) a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministério Público adequou a sua despesa total com pessoal e com serviços de terceiros aos limites previstos em lei (arts. 71 e 72).

13. 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.

14. A preocupação com uma gestão fiscal séria e eficiente pode ser igualmente constatada pelo teor do § 6º do art. 127 da Constituição da República, com a redação

dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, *verbis*: “Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais”.

15. Conforme visto, o tratamento de recursos disponíveis e aqueles decorrentes de superávit financeiro, bem como o ato de transferência para o Fundo Especial do Ministério Público, que nada mais é do que uma unidade financeira específica da própria Instituição, são matérias estranhas ao Poder Executivo.

16. Soma-se, ainda, a constatação de que os recursos em tela, oriundos de superávit, estão a indicar que a Instituição teve uma gestão responsável e não excedeu os gastos necessários ao seu custeio. Consequentemente, a transferência dos recursos para o Fundo Especial do Ministério Público, no orçamento deste ano, permitirá a sua utilização na infraestrutura administrativa e institucional, nos termos referidos nestes autos.

III

17. Por todo o exposto, sugere esta Consultoria Jurídica seja o Chefe do Poder Executivo informado a respeito da inusitada situação narrada nestes autos, como medida prévia à submissão da matéria à apreciação do Poder Judiciário.

Rio de Janeiro, 28 de outubro de 2014.

EMERSON GARCIA

Consultor Jurídico