



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-PRESIDENTE DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP**, entidade de classe de âmbito nacional, com sede no Setor Hoteleiro Sul, Quadra 6, Conjunto A, Complexo Brasil XXI, Bloco A, Salas 305/306, em Brasília, Distrito Federal, CEP 70.316-102, endereço eletrônico: atendimento@conamp.org.br (**DOCs. 01 e 02**), vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por seus procuradores (**DOC. 03**), com fundamento no artigo 103, IX, da Constituição Federal, ajuizar

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,**  
**com pedido de suspensão liminar de eficácia**

da expressão “**no Ministério Público Estadual**” disposto no artigo 69, §5º da Lei Estadual nº 17.278, de 11 de setembro de 2020, do Estado do Ceará (**DOC. 04**), que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará para a elaboração e a execução da lei Orçamentária para o exercício de 2021, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



## **A LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO PROPONENTE**

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-CONAMP é entidade de classe de âmbito nacional integrada por membros do Ministério Público dos Estados e da União, ativos e inativos, que tem por objetivo defender as garantias, as prerrogativas, os direitos e os interesses, diretos e indiretos, da Instituição e dos seus integrantes, bem como defender os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Essa colenda Suprema Corte já reconheceu, por diversas vezes, a legitimidade ativa da autora, para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, como entidade de classe de âmbito nacional, nos termos do art. 103, IX, da Constituição da República.

Inquestionável, portanto, a legitimidade ativa da Associação proponente.

## **DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

Dentre as finalidades da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), está a de “*defender os direitos, garantias, autonomia, prerrogativas, interesses e reivindicações dos membros do Ministério Público da União e dos Estados, ativos e inativos*” e o de “*defender os princípios e garantias institucionais do Ministério Público, sua independência e autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, bem como os predicamentos, as funções e os meios previstos para o seu exercício*”, postas no art. 2º, incisos I e III, do Estatuto.

Ora, a norma impugnada viola a autonomia financeira do



Ministério Público do Estado do Ceará, visto que obsta a inclusão, no orçamento anual, relativo a 2021, das verbas necessárias para saldar obrigações financeiras já assumidas para com os seus membros ativos e inativos. O objeto da ação ora proposta é questionar a constitucionalidade do art. 69, §5º da Lei do Estado do Ceará que afronta o art. 127, §§ 2º e 3º, art. 168, e art. 99, § 1º, todos da Constituição da República.

É evidente, portanto, a pertinência temática entre os objetivos da Associação proponente desta ação declaratória de inconstitucionalidade e os efeitos da norma legal ordinária que está sendo impugnada.

Portanto, o interesse da Autora é inquestionável.

### **DA NORMA QUESTIONADA**

Eis o teor do art. 69, §5º da Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020, do Estado do Ceará, cuja expressão em destaque se quer ver declarada a inconstitucionalidade:

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

...

*§ 5º As despesas da folha complementar do exercício 2021 não poderão exceder a 1% (um por cento) da despesa anual da folha normal de pagamento de pessoal projetada para o exercício 2021, em cada um dos Poderes,*



*Executivo, Legislativo, compreendendo o Tribunal de Contas do Estado, e Judiciário, **no Ministério Público Estadual** e na Defensoria Pública, ressalvados o caso previsto no inciso I do § 3.º deste artigo, e os definidos em lei específica.” (destaque da Requerente)*

## **DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO QUESTIONADA**

De início, convém lembrar que a expressão ora impugnada, constante no art. 69, § 5º da Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020, do Estado do Ceará, constava, também, no art. 6º da Lei cearense nº 14.506, de 18 de novembro de 2009, que foi objeto da ADI nº 4356, definitivamente julgada no dia 9 de fevereiro de 2011. O julgamento definitivo da mencionada ADI foi unânime no sentido de confirmar a liminar anteriormente concedida pelo eminente Relator, Ministro Dias Toffoli, que, naquela ocasião, suspendeu a eficácia da expressão ‘**no Ministério Público Estadual**’, por violação ao art. 127 da Constituição da República (**DOC. 05**).

Ocorre que, tanto a Lei nº 14.506/2009 já declarada inconstitucional, em parte, por este colendo Supremo Tribunal Federal, quanto as Leis nº 14.766/2010, 14.983/2011, 15.203/2012, 15.406/2013, 16.674/2014, 15.839/2015, 16.084/2016, 16.319/2017, 16.946/2019 17.278/2020, esta última, objeto da presente ação, visam impedir o Ministério Público de efetuar pagamento de despesas com pessoal em folha complementar.

Observem que a limitação orçamentária imposta ao Ministério Público do Estado do Ceará não é novidade no regime orçamentário. Nos anos anteriores, a Instituição passou pela mesma limitação, tendo, portanto, a sua



autonomia financeira, guardada pela Carta da República, violada pelo Estado do Ceará.

Já foram propostas outras ações diretas de inconstitucionalidade com o objetivo de questionar as referidas leis que limitam o Ministério Público, como por exemplo as: ADI 4335, ADI 4593, ADI 4749, ADI 4922 e ADI 5120. Porém, foram julgadas prejudicadas por exaurimento da eficácia.

Assim, a nova lei, ora questionada, padece do mesmo vício de inconstitucionalidade, já que o Ministério Público do Estado do Ceará não foi previamente ouvido a respeito da elaboração de seu orçamento. Tal omissão, sem dúvida, constitui clara inconstitucionalidade, eis que ofende a autonomia financeira, compreendida na autonomia administrativa, posta no art. 127, § 2º, da Lei Maior, bem como no § 3º do mesmo artigo, segundo firme orientação desse colendo Supremo Tribunal Federal. De fato, não é razoável que o Ministério Público possa fazer, anualmente, sua proposta orçamentária, sem que possa participar da elaboração das diretrizes orçamentárias que a balizarão, conforme expressa determinação do § 3º do art. 127 da Carta da República.

Importante destacar que a Associação dos Magistrados Brasileiros- AMB, ingressou com a ADI 4426, julgada em conjunto com a ADI 4356, já referida. A ADI 4426 arguiu a inconstitucionalidade do mesmo diploma (Lei nº 14.506/2009) no que dizia respeito ao Poder Judiciário. Como é sabido, a Constituição Federal dá tratamento isonômico à Magistratura e ao Ministério Público, como se verifica em diversos de seus artigos. Dessa forma, apesar de a Carta Magna não ter repetido o exato teor de seu art. 99 no art. 127, § 3º, principalmente no que tange à ingerência na elaboração dos limites da lei de diretrizes orçamentárias, essa mesma disposição constitucional há de ser aplicada ao Ministério Público.



Sendo assim, deve-se aplicar à presente ação direta de inconstitucionalidade o que foi decidido pelo Ministro Dias Toffoli, em sede de cautelar, e confirmado, posteriormente, pelo Plenário, na ADI 4426, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB:

*“Assim sendo, assiste razão à AMB quando sustenta a ocorrência de vício formal na imposição de limitações de caráter orçamentário ao Poder Judiciário local por meio de diploma legislativo elaborado sem a sua participação, situação que configuraria, ainda, ofensa material ao artigo 99, § 1º, da Constituição Federal, cuja redação é a seguinte:*

*“Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.*

*§ 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.”*

*A participação necessária do Poder Judiciário na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do **status** constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no artigo 2º do Diploma Maior. Esse é o entendimento que decorre diretamente do conteúdo da norma constitucional, reiterado, por esta Corte, no julgamento da ADI 848-MC, de relatoria do Ministro **Sepúlveda Pertence**, cujo aresto foi assim condensado:*

*“Lei de Diretrizes Orçamentárias: participação necessária do Poder Judiciário na fixação do limite de sua proposta orçamentária (CF, art. 99, PAR. 1.): relevância da arguição e periculum in mora que aconselham a suspensão cautelar da lei que não atendeu a dita exigência de participação: precedente (ADIn 810)”. (ADI 848/RO-MC, Relator Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 16/4/93).*

*Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do STF dirigiu-se no sentido de considerar **inválida a imposição ao Poder Judiciário de limites de despesas orçamentárias sem a sua anuência**. Veja-se:*



*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARANÁ, QUE FIXOU LIMITE DE PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO SEM A SUA INTERVENÇÃO. AFRONTA AO § 1º DO ARTIGO 99 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*

*O Supremo Tribunal Federal, em duas oportunidades (ADIMC 468-9, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADIMC 810-2, Rel. Min. Francisco Rezek), deferiu a suspensão cautelar da vigência de disposições legais que fixaram limite percentual de participação do Poder Judiciário no Orçamento do Estado sem a intervenção desse Poder.*

*A hipótese dos autos ajusta-se aos precedentes referidos, tendo em vista que se trata de impugnação dirigida contra a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná para o exercício de 1999, que fixou o limite de 7% (sete por cento) de participação do Poder Judiciário na receita geral do Estado totalmente à sua revelia.*

*Cautelar deferida” (ADI nº 1.911/PR-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Ilmar Galvão**, DJ de 12/03/99).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS DO ESTADO DO PARANÁ. MEDIDA CAUTELAR. Limite percentual destinado ao Judiciário estipulado a revelia do Tribunal de Justiça do Estado. Aspecto de bom direito reconhecido na ausência de tal participação na fixação do referido limite (artigo 99 - PAR-1. da Constituição). Periculum in mora situado na iminência do ano de 1993, a que se dirigem as destinações legais. Medida cautelar concedida” (ADI 810/PR-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Francisco Rezek**, DJ de 19/2/93).*

*De grande valia, ainda, em corroboração à tese, as lições de José Afonso da Silva, que leciona:*

*“A elaboração da proposta orçamentária dos tribunais há que atender aos limites estipulados na Lei de Diretrizes*

*Orçamentárias, que é de iniciativa legislativa do presidente da República (art. 66, § 6º). Mas, se sua elaboração não contasse com a participação dos tribunais competentes para elaborar*



*as respectivas propostas orçamentárias, de nada adiantaria a previsão de*

*autonomia financeira constante do artigo. São inconstitucionais, pois, limites à proposta orçamentária dos tribunais que não tiverem participado da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e concordado com aqueles limites”. (Comentários Contextual à Constituição. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 520).*

***Nesse sentido, o diploma impugnado é formalmente inconstitucional, em razão exatamente da ausência de participação desse Poder na elaboração do diploma legislativo.”***

Portanto, não há nenhuma dúvida sobre a flagrante inconstitucionalidade existente no § 5º do art. 69 da Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020, do Estado do Ceará, visto que o Ministério Público não participou da construção da lei de diretrizes orçamentárias.

A limitação imposta no § 5º do art. 69 da referida Lei resulta de imposição do Poder Executivo Estadual materializada em Projeto de Lei encaminhado à Assembleia Legislativa antes mesmo que o Ministério Público encaminhasse sua proposta orçamentária na forma do § 3º do art. 127 da Constituição Federal, constituindo-se em afronta ao princípio da autonomia financeira do Ministério Público.

Como já dito acima, de nada adianta o reconhecimento da autonomia financeira do Ministério Público, se a lei de diretrizes não for elaborada com a participação da Instituição!

## **DO PEDIDO LIMINAR**

A relevância jurídica da questão manifesta-se pelos fundamentos





expostos nas razões acima mencionadas, visto que esta ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo preservar a harmonia entre os poderes, bem como preservar a autonomia de uma Instituição que exerce função essencial à Justiça.

Por todo o exposto, a fumaça do bom direito decorre da simples leitura do dispositivo legal impugnado (§ 5º do art. 69 da Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020, do Estado do Ceará), que contraria, radical e manifestamente, as disposições constitucionais atinentes à autonomia financeira do Ministério Público (art. 127, §§ 2º e 3º, e art. 168, da CF).

O *periculum in mora* também pode ser verificado sem grande esforço, tendo em vista que a partir de **1º de janeiro de 2021** a autonomia do Ministério Público do Estado do Ceará sofrerá concreta ofensa. Ficará a Procuradoria Geral de Justiça obrigada a recorrer ao beneplácito do Governador do Estado para tentar obter os recursos necessários ao cumprimento das obrigações financeiras previstas para o exercício financeiro de 2021.

O *periculum in mora* também se verifica pelo fato de a expressão impugnada constar de uma lei temporária, já que **terá eficácia somente até 31 de dezembro de 2021**, ou seja, após esta data o prejuízo suportado pelos membros do Ministério Público estará definitivamente consumado, pois não receberão o valor mensalmente devido, na época própria.

Por isso, diante da urgência em salvaguardar a autonomia do Ministério Público do Estado do Ceará, a autora requer, liminarmente, a suspensão da eficácia da expressão '**no Ministério Público Estadual**', constante no § 5º do art. 69 da Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020, do Estado do Ceará, para que a referida violação não entre em vigor,



salvaguardando, assim, a autonomia financeira do Ministério Público.

Por isso, diante da urgência em salvaguardar as normas constitucionais, requer, liminarmente, seja suspensa a expressão impugnada.

### DO PEDIDO FINAL

Por todo o exposto, a Associação Autora requer, após a concessão do pedido liminar, sejam colhidas as informações de praxe e, após, seja dada vista dos autos ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União e ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República.

Ao final, em virtude da ofensa ao art. 127, §§ 2º e 3º, ao art. 168, e art. 99, § 1º, todos da Constituição da República, pede seja julgada procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da expressão 'no Ministério Público Estadual' constante do § 5º do art. 69 da Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020, do Estado do Ceará.

Pede deferimento.

Brasília, 13 de novembro de 2020.

**ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA**  
**OAB/DF 12.500**

**JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁCIO**  
**OAB/DF 20.522**