

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO.

RECEBIMENTO INDEVIDO DE HONORÁRIOS. FALTA DE SIMETRIA.

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

Requerente: RODRIGO SIQUEIRA DE ANDRADE.

Requerido: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

RODRIGO SIQUEIRA DE ANDRADE, brasileiro, solteiro, advogado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Estado do Ceará, sob o nº 21.449, com endereço na Rua Ana Bilhar, nº 255, ap. 302, Meireles, Fortaleza/CE, CEP 60160-110, inconformado com pagamento de vantagens acima do teto constitucional, vem, à presença de Vossa Excelência, expor e requerer o que se segue.

I – DOS FATOS. DOS ATOS IMPUGNADOS. DO DIREITO.

A questão aqui é bem simples.

Como se sabe, os honorários advocatórios são direito que decorre do exercício da advocacia, cujo exercício é livre, “atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, conforme artigo 5º, inciso XIII, da CRFB. Se um advogado atende a todos os requisitos para exercer a advocacia, terão o direito a fruir todos os direitos de advogado, bem como nos sujeitar as obrigações da categoria.

O regime de honorários na ação civil pública segue um duplo regramento legal que já foi objeto de pacificação na jurisprudência dos tribunais superiores. Existem várias decisões nesse sentido:

*ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA. PARTE RÉ. ARTS. 18 E 19 DA LEI Nº 7.347/85. ISENÇÃO.DESCABIMENTO.1. O ônus da sucumbência na Ação Civil Pública subordina-se a um duplo regime a saber: (a) Vencida a parte autora, aplica-se a *lexspecialis* (Lei 7.347/85), especificamente os arts. 17 e 18, cuja *ratioessendi* é evitar a inibição dos legitimados ativos na defesa dos interesses transindividuais e (b) Vencida a parte ré, aplica-se in totum o art. 20 do CPC, na medida em que, à míngua de regra especial, emprega-se a *lexgeneralis*, in casu, o Código de Processo Civil.2. É assente na doutrina do tema que: "(...)Até agora, procuramos examinar a questão da sucumbência da parte autora na ação civil pública. Verifiquemos como ficam os ônus dela decorrentes no que toca à parte ré.Em relação ao réu, faz-se aplicável a regra do art. 20 do CP Civil, uma vez que inexistente regra específica na Lei nº 7.347/85, e ainda em razão da incidência do diploma processual geral, quando não contraria suas disposições (art. 19).Sendo procedente a ação, deve o réu, vencido na demanda, arcar com os ônus da sucumbência, cabendo-lhe, em conseqüência, pagar ao vencedor as despesas processuais e os honorários advocatícios. Como o vencedor não terá antecipado o valor das despesas processuais, o ônus se limitará ao pagamento da verba honorária. Com esse entendimento, decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais: Ação civil pública. Ônus da sucumbência. Parte ré. Isenção.Descabimento. Não há como estender à parte ré a norma contida no art. 18 da Lei nº 7.347/85, que isenta, de forma expressa, tão-somente a associação autora do pagamento de honorários de advogado, custas e despesas processuais.Se tiver sido qualificado como litigante de má-fé, caber-lhe-ão, da mesma forma, os ônus decorrentes de sua responsabilidade por dano processual, tudo na forma do previsto no Código de Processo Civil.Havendo condenação na sentença, o réu fica obrigado a pagar as despesas processuais e os honorários de advogado, mesmo se veio a cumprir suas obrigações no curso do processo. Como já decidiu o STJ, a condenação subsistiria mesmo se fosse extinto o processo sem julgamento do mérito, pois que haveria sucumbência da parte que deu causa à demanda.No que respeita ao Ministério Público, porém, não incide tal disciplina. Como parte autora, não terá adiantado qualquer valor correspondente a despesas processuais; assim sendo, o réu nada terá a reembolsar. Pior outro lado, tendo em vista que a propositura da ação civil pública constitui função institucionalizadora, uma das razões porque dispensa patrocínio por advogado, não cabe também o ônus do pagamento de honorários.Aliás, essa orientação tem norteado alguns dos órgãos de execução do Ministério Público do Rio de Janeiro, os quais, quando propõem a ação civil pública, limitam-se a postular a condenação do réu ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, ou ao pagamento de indenização, sem formular requerimento a respeito de despesas processuais e honorários advocatícios." José dos Santos Carvalho Filho, in Ação Civil Pública, Comentários por Artigo, 6ª ed; Lumen Juris; Rio de Janeiro, 2007, p. 485/486)*

3. Ademais, a jurisprudência desta Corte já assentou que: "**PROCESSO CIVIL.**

HONORÁRIOS DE ADVOGADO. Ação civil pública que perdeu o objeto no curso do processo, em razão de diligências assumidas pelo réu. Responsabilidade deste pelos honorários de advogado, porque deu causa à demanda. Recurso especial não conhecido." (RESP 237.767/SP, Relator Ministro Ari Pargendler, publicado no DJ de 30.10.2000) 4. Recurso especial desprovido, mantendo incólume a condenação ao pagamento de honorários advocatícios imposta à recorrente. (REsp 845.339/TO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/09/2007, DJ 15/10/2007, p. 237)

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. FUNDAMENTO GENÉRICO. SÚMULA 284/STF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDENAÇÃO EM VERBA DE SUCUMBÊNCIA. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA 83/STJ. 1. A alegada ofensa ao art. 535 do CPC foi apresentada de forma genérica pela recorrente, tendo em vista que não demonstrou, de maneira clara e específica, a ocorrência de omissão no julgado, atraindo, assim, o enunciado da Súmula 284 da Suprema Corte. 2. Na forma da jurisprudência do STJ, "o ônus de sucumbência, na ação civil pública, rege-se por duplo regime, tendo em vista uma interpretação sistemática dos dispositivos da Lei n. 7.347/85: quando vencida a parte autora, aplicam-se as disposições especiais dos artigos 17 e 18 da Lei n. 7.347/85, a fim de evitar que os legitimados ativos se desestimulem na defesa de interesses difusos coletivos; quando houver sucumbência recíproca, deve-se aplicar subsidiariamente o art. 20 do CPC, "na medida em que, à míngua de regra especial, emprega-se a *lex generalis, in casu*, o Código de Processo Civil." (REsp 845.339/TO, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 15/10/2007). Aplicação da orientação fixada pela Súmula 83/STJ. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp 623.257/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2015, DJe 03/06/2015)*

Para o Supremo Tribunal Federal (RE nº 428.324-7/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJE 6.11.2009), é incabível a condenação de honorários em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público e julgada procedente, tendo em vista o artigo 128, §5º, inciso II, alínea "a", da Constituição da República, pois, além da vedação constitucional, inexistente norma legal que dê destinação à verba honorária decorrente da atuação de um ente público.

Com efeito, existia o direito do membro do Ministério Público perceber honorários decorrentes da participação na cobrança da Dívida da União a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968. Os Promotores de Justiça também poderiam fazer jus à verba, já que atuavam, por

delegação da Procuradoria da Fazenda Nacional, nessa cobrança, conforme reconhecido pelo artigo 29, §5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Havia previsão legal expressa de percepção da verba honorária pelos membros do Ministério Público como participação na cobrança da Dívida da União, a que se referem os artigos 21 da Lei nº 4.439, de 27 de outubro de 1964, e 1º, inciso II, da Lei nº 5.421, de 25 de abril de 1968. Esse direito foi extinto pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 1.025/1969 e apenas restabelecido, após a redemocratização do país, pelo artigo 22 da Lei nº 8.906/94 c/cartigo 85, §19, do CPC. Atualmente, portanto, a destinação dos honorários advocatícios aos servidores depende da destinação específica da por lei de cada entidade federativa.

Eis o problema da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 2.819/1997 (regulamentada pela Resolução PGJ nº 801/1998 – em anexo): ela destinou para um fundo os honorários decorrentes da atuação do Ministério Público, que não tem mais os direitos e vedações da Advocacia. Observe-se:

Art. 1º - Fica criado, na estrutura administrativa da Procuradoria-Geral de Justiça, o Fundo Especial do Ministério Público - F.E.M.P.

Art. 2º - O Fundo Especial do Ministério Público tem por finalidade complementar os recursos financeiros indispensáveis ao aparelhamento e modernização do Ministério Público através da:

I - elaboração e execução de programas e projetos;

II - construção, ampliação e reforma das dependências destinadas ao Ministério Público;

III - aquisição, ampliação e modernização dos serviços de informática;

IV - aquisição de material permanente.

Parágrafo único - É vedada a aplicação das receitas do Fundo Especial em despesas de pessoal.

Art. 3º - O Fundo Especial terá como gestor o Procurador-Geral de Justiça que designará setor da Procuradoria-Geral de Justiça incumbido de organizar a contabilidade financeira e o plano de aplicação de recursos.

Art. 4º - Constituem receitas do Fundo Especial do Ministério Público:

I - dotação orçamentárias próprias;

II - recursos provenientes da transferência de outros fundos;

III - auxílios, subvenções, doadas e contribuições de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

IV - as provenientes da prestação de serviços a terceiros;

V - as provenientes de inscrições em concursos públicos para ingresso na carreira do Ministério Público, de seus serviços auxiliares e em provas seletivas de estagiários;

VI - as provenientes de inscrições em cursos, simpósios, seminários e congressos promovidos pelo Ministério Público;

VII - as provenientes da venda de assinaturas ou volumes avulsos de revistas, boletins ou outras publicações editadas pelo Ministério Público;

VIII - as provenientes de aluguéis ou permissões de uso de espaços livres para terceiros onde funcionem os órgãos do Ministério Público;

IX - as provenientes do produto da alienação de equipamentos, veículos ou outros materiais permanentes;

X - as provenientes da alienação de material inservível ou dispensável;

XI - Os rendimentos dos depósitos bancários ou aplicações financeiras realizadas em contas do Fundo;

XII - as provenientes da sucumbência concedida ao Ministério Público em qualquer procedimento judicial;

XIII - as taxas cobradas pela expedição de certidões de atos praticados por qualquer órgão de execução do Ministério Público ou de seus serviços auxiliares;

XIV - as taxas devidas pela prática de atos dos membros do Ministério Público com atribuição em matéria fundacional e de seus serviços auxiliares;

XV - eventuais recursos que lhe forem expressamente atribuídos.

Parágrafo único - O saldo positivo do Fundo, apurado em balanço no término de cada exercício, será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 5º - Os bens adquiridos através do Fundo Especial serão incorporados ao patrimônio do Ministério Público.

Art. 6º - O Fundo Especial terá escrituração contábil própria, com observância da legislação federal e estadual, bem assim das normas emanadas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Parágrafo único - A prestação de contas da aplicação e da gestão financeira do Fundo Especial será consolidada na do Ministério Público, por ocasião do encerramento do correspondente exercício.

Art. 7º - O Procurador-Geral de Justiça, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da vigência da presente Lei, regulamentará o Fundo Especial através de Resolução.

Art. 8º - As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentarias próprias, ficando o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares.

Art. 9º - A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Com efeito, quando a parte autora é o Ministério Público, há previsão constitucional de isenção dos honorários prevista no artigo 128, §5º, inciso II, alínea "a", da Constituição, *verbis*:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

[...]

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

[...]

II - as seguintes vedações:

a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;

Ora, se os honorários de sucumbência têm por finalidade remunerar o trabalho do advogado e se eles pertencem ao profissional, eles não podem ser percebidos nas ações civis públicas intentadas pelo Ministério Público, seja por vedação constitucional, seja por simetria: se o *Parquet* não paga honorários, não pode recebê-los, ainda que os repasse a terceiros. No mesmo sentido quanto à simetria, anotem-se o REsp 198.827/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 26.04.99 e REsp nº 493.823/DF, Relª Minª Eliana Calmon, DJ15.03.2004.

Esse regime híbrido dos ônus de sucumbência, levando em consideração o autor da ação civil pública, decorreu de uma contingência histórica. Com efeito, a Lei nº 7.347/1985 surgiu quando o Ministério Público Federal exercia o papel de advogado público. Sobre o assunto, José Afonso da Silva ensina que, até o regime constitucional anterior à Constituição de 1988 “descentralizaram-se as funções de Ministério Público, de tal sorte que o Ministério Público Federal se tornou fundamentalmente um órgão de defesa dos interesses da União em juízo. As funções de Ministério Público tornaram-se marginais, e ainda mais quando a Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Federal. Não foi sem razão que os membros da instituição se chamaram ‘procuradores da República’” (SILVA, José Afonso. Comentário contextual à Constituição. 9ª. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 617).

Aliás, o próprio nome "advogado da União" nasceu da antiga Lei Orgânica do Ministério Público, que dispunha, textualmente, em seu artigo 37, que "*os Procuradores da República, como advogados da União, defenderão os interesses desta em todas as instâncias,*

perante a justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, servindo nos feitos mediante distribuição, quanto forem mais de um”. A mudança do perfil do Ministério Público, que assumiu prerrogativas da magistratura (artigo 129, §4º, da CRFB) e despiu-se dos direitos e obrigações da Advocacia (artigo 128, §5º, inciso II, alíneas "a" e "b", c/c artigo 129, inciso IX, todos da CRFB), tolhem desse órgão o direito típico de advogado à percepção de honorários ou o direito de destinar, como se fosse sua, a verba honorária a fundos apontados discricionariamente pelo seu membro, como acontece no caso em apreço.

Trata-se de uma opção legítima do constituinte brasileiro, que se afastou do modelo de Portugal e de outros países, em que o Ministério Público, além de titular da acusação criminal e de *custos legis*, também é advogado público. No Brasil, o MP deve ser imparcial, tem, no que couber, os mesmos direitos e garantias dos magistrados, mas não atuam como representantes do Estado, o que lhes foi proibido.

Essa vedação constitucional se refletiu no processo civil. A propositura de ação civil pública pelo Estado, por autarquia ou por fundação pública, ou mesmo quando uma dessas atua em litisconsórcio ativo com o Ministério Público, dará ensejo à condenação do vencido a pagar honorários advocatícios exclusivamente em razão da atuação processual da pessoa jurídica de direito público. Não pode a lei estadual criar um fundo para arrecadar verbas de sucumbência e distribuí-las, ainda que indiretamente, a seus membros, custeando a instituição com recursos extra orçamentários. Isso acarreta um custo extra aos litigantes no Estado do Rio de Janeiro, cuja competência para legislar sobre processo civil se resume a destinar, ou não, a verba honorária aos seus servidores que atuam como advogados. Portanto, somente uma reforma constitucional poderia franquear ao Ministério Público, ao contrário de outros servidores, a percepção de verbas de natureza privada decorrente de sua atuação profissional. Não pode o Estado do Rio de Janeiro fazê-lo por meio de lei estadual.

A questão realmente é preocupante.

II- DOS PEDIDOS FINAIS.

Diante de todo o exposto, requer-se:

a) a concessão de MEDIDA LIMINAR no sentido de se determinar à Procuradoria-Geral de Justiça do Rio de Janeiro que reserve em conta apartada todos os valores provenientes de sucumbência judicial(artigo 4º, inciso XII, da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 2.819/1997, e artigo 3º, inciso XII, da Resolução PGJ nº 801/1998), até o julgamento definitivo do presente pedido;

b) ao final, seja acolhido o pleito aqui formulado, a fim de:

b.1) afastar, por inconstitucionalidade¹, o fundamento legal da Resolução PGJ nº 801/1998(seu artigo 3º, inciso XII, e o artigo 4º, inciso XII, da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 2.819/1997), impedindo-se que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro perceba honorários advocatícios, ainda que rotulados simplesmente de “ônus da sucumbência”, oficiando-se o CNJ para que expeça orientação aos magistrados cariocas no sentido de se absterem de fixar condenação com bases nas regras acima citadas (claramente inconstitucionais);

b.2) que o montante até hoje arrecadado a esse título (artigo 4º, inciso XII, da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 2.819/1997, e artigo 3º, inciso XII, da Resolução PGJ nº 801/1998), seja remetido aos cofres do Tesouro Estadual do aludido Estado, notadamente aquele depositado em conta apartada (conforme liminarmente postulado).

Fortaleza, 28 de setembro de 2017.

¹Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, na Pet 4656, o pleito ora formulado não significareconhecer a competência do Conselho "para declarar inconstitucionalidade de norma jurídica, menos ainda atribuir efeito erga omnes à inconstitucionalidade assentada como fundamento de julgamento de processo administrativo, nem resulta em anulação ou revogação de lei cuja vigência persiste, neste caso a competência seria exclusiva do STF".

"Entre as competências constitucionalmente atribuídas ao CNJ está a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, o fundamento legal de ato administrativo objeto de controle. Este parecer é o entendimento que contribui para interpretação pluralista da constituição e homenagem aos postulados de segurança jurídica e duração razoável do processo administrativo."

RODRIGO SIQUEIRA DE ANDRADE