



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nº 1616-PGR-RJMB

**RECLAMAÇÃO Nº 15.028/SP**

RECLAMANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECLAMADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATOR: Ministro **Celso de Mello**

*Reclamação. Exame da legitimidade ativa do Ministério Público estadual para a propositura de reclamação perante essa Corte. Atuação exclusiva do Procurador-Geral da República. Ratificação da inicial. Alegação de afronta à Súmula Vinculante 10. Afastamento da aplicação do art. 18 da Lei 7.347/85, o qual estabelece que o autor da ação civil pública não adiantará o pagamento de honorários periciais. Decisão de órgão fracionário do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Inobservância da cláusula de reserva de plenário.*

*-- Parecer pela procedência da reclamação.*

1. Trata-se de reclamação, com pedido de liminar, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de decisão proferida pela 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos do AI 0142299-83.2012.8.26.0000, por suposta afronta ao enunciado da Súmula Vinculante 10 do Supremo Tribunal Federal.

2. Afirma que o juízo reclamado negou provimento ao recurso interposto contra decisão que determinou o pagamento de honorários de perito nos autos da Ação Civil Pública 0039743-86.2010.8.26.0577, da Comarca de São José dos Campos/SP.
3. O Ministro Relator deferiu o pedido de liminar e suspendeu, cautelarmente, a eficácia da decisão reclamada.
4. Vieram os autos com vistas à Procuradoria-Geral da República para parecer. Esses são os fatos de interesse.
5. No julgamento da Reclamação n.º 7.358, essa Corte Suprema reconheceu, por maioria, a legitimidade ativa autônoma dos Ministérios Públicos estaduais para propor reclamação.<sup>1</sup>
6. Necessário, entretanto, insistir na tese oposta, defendida pela Ministra Cármen Lúcia naquela ocasião, e pleitear que o Supremo Tribunal Federal restabeleça o seu entendimento, consagrador da legitimação

<sup>1</sup> "RECLAMAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. INICIAL RATIFICADA PELO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. AFASTAMENTO DA INCIDÊNCIA DO ART. 127 DA LEP POR ÓRGÃO FRACIONÁRIO DE TRIBUNAL ESTADUAL. VIOLAÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE 9. PROCEDÊNCIA. 1. Inicialmente, entendo que o Ministério Público do Estado de São Paulo não possui legitimidade para propor originariamente Reclamação perante esta Corte, já que "incumbe ao Procurador-Geral da República exercer as funções do Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 46 da Lei Complementar 75/93" (Rcl 4453 MC-AgR-AgR / SE, de minha relatoria, DJe 059, 26.03.2009). 2. Entretanto, a ilegitimidade ativa foi corrigida pelo Procurador-Geral da República, que ratificou a petição inicial e assumiu a iniciativa da demanda. 3. Entendimento original da relatora foi superado, por maioria de votos, para reconhecer a legitimidade ativa autônoma do Ministério Público Estadual para propor reclamação. 4. No caso em tela, o Juiz de Direito da Vara das Execuções Criminais da Comarca de Presidente Prudente/SP, reconhecendo a ocorrência de falta grave na conduta do sentenciado, declarou perdidos os dias remidos, nos termos do art. 127 da LEP. 5. Ao julgar o agravo em execução interposto pela defesa do reeducando, a 12ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 10 de setembro de 2008, deu provimento ao recurso, para restabelecer os dias remidos. 6. O julgamento do agravo ocorreu em data posterior à edição da Súmula Vinculante 09, como inclusive foi expressamente reconhecido pela Corte local. 7. O fundamento consoante o qual o enunciado da referida Súmula não seria vinculante em razão de a data da falta grave ter sido anterior à sua publicação não se mostra correto. 8. Com efeito, a tese de que o julgamento dos recursos interpostos contra decisões proferidas antes da edição da súmula não deve obrigatoriamente observar o enunciado sumular (após sua publicação na imprensa oficial), data venia, não se mostra em consonância com o disposto no art. 103-A, caput, da Constituição Federal, que impõe o efeito vinculante a todos os órgãos do Poder Judiciário, a partir da publicação da súmula na imprensa oficial. 9. Desse modo, o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferido em 10 de setembro de 2008, ao não considerar recepcionada a regra do art. 127 da LEP, afrontou a Súmula Vinculante 09. 10. No mérito, reclamação julgada procedente, para cassar o acórdão proferido pela 12ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que restabeleceu os dias remidos do reeducando." (Rcl 7358, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ e de 3/6/2011)

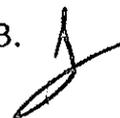
exclusiva do Procurador-Geral da República para atuar, em sede de reclamação, perante essa Corte.

7. Com efeito, as funções de Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal são exercidas com exclusividade pelo Procurador-Geral da República, conforme preceituam o texto constitucional (art. 103, § 1º, CR/88) e a legislação complementar específica (art. 46 da LC n.º 75/93).

8. A exata compreensão da divisão de atribuições no âmbito do Ministério Público leva à demonstração da fragilidade do argumento acolhido na Reclamação n.º 7.358.

9. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, como define o artigo 127, § 1º, da Constituição Federal. Tal conjunto de princípios busca assegurar que a instituição tenha atuação marcada pela independência de seus membros, ao mesmo tempo que realiza em cada um de seus integrantes a presença da instituição. Esse mecanismo de garantias somente é compatível com uma dispersão de atribuições, capaz de possibilitar que se identifique, em cada momento, quem apresenta a instituição.

10. Na distribuição de papéis, estabeleceu-se o local adequado de atuação de cada ramo, normalmente tendo a organização do Poder Judiciário como o guia inicial. Nesta linha, estabelece a Lei n.º 8.625/93 que as atribuições dos Ministérios Públicos estaduais devem ser exercidas, precipuamente, junto aos respectivos Tribunais de Justiça. Assim, aos Procuradores-Gerais de Justiça compete, *v.g.*, officiar nos processos de competência originária dos Tribunais de Justiça, nos limites estabelecidos pela Lei Orgânica – art. 29, VI, da Lei n.º 8.625/93. Aos Procuradores de Justiça, por sua vez, cumpre exercer as suas atribuições junto aos Tribunais locais, desde que não acometidas ao Procurador-Geral de Justiça, e, inclusive, por delegação deste – art. 31 da Lei n.º 8.625/93.



11. Nos tribunais superiores, aos quais não se aplica a tradicional divisão em Justiça Estadual ou Federal, reservou-se ao Procurador-Geral da República a primazia da atuação no Supremo Tribunal Federal, auxiliado, no STJ<sup>2</sup>, pelos Subprocuradores-Gerais de Justiça.

12. A questão, todavia, não se resolve no simplismo de uma atribuição de chefia ou de respeito hierárquico, já que, ante a independência funcional e a divisão de tarefas internas, ainda que caiba ao Procurador-Geral o comando administrativo da instituição, não desempenha ele o papel de interferir na atuação do membro a quem competir determinado processo ou investigação.

13. Tal como não pode o Procurador-Geral da República atuar nos Tribunais de Justiça ou nos Tribunais Regionais Federais, também os membros do Ministério Público, quer do Estadual, quer do Federal, não poderão exercer atribuição que é do PGR, fazendo, por exemplo, sustentação oral no Supremo Tribunal Federal.

14. A hipótese não é nova em nossos tribunais e encontra solução adequada em precedente do STJ, relator o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira<sup>3 4</sup>, que bem sintetiza a posição anterior do STF:



<sup>2</sup> É pertinente, aqui, lembrar a posição do STF, que, na dicção do Ministro Sepúlveda Pertence, assentou, no julgamento do HC 84630: “03. De minha parte – afora a inexistência de medida cautelar suspensiva da eficácia do art. 48, II, da LC 75/93, na ADIn 2913 – não vislumbro plausibilidade na argüição da sua ilegitimidade constitucional. 05. não há na Constituição alicerce normativo à pretendida redução das atribuições processuais do Procurador-Geral da República ao âmbito material da competência do Supremo Tribunal. 06. Pelo contrário, no texto primitivo da Lei Fundamental, havia previsão expressa de iniciativa do chefe do Ministério Público da União perante o Superior Tribunal de Justiça, na representação interventiva nos Estados, ‘no caso de recusa à execução de lei federal’, cujo julgamento só a EC 45/04 transferiu para a competência do Supremo. 06. Nada impedia à lei complementar de organização do Ministério Público Federal reservar ao Procurador-Geral outras funções perante o Superior Tribunal de Justiça. 07. De resto, no tópico discutido, nem se pode irrogar à lei complementar a pecha da irrazoabilidade: basta recordar, à guisa de exemplo, que a competência penal originária do STJ abrange o processo criminal contra os governadores – no qual o recebimento da denúncia implica a suspensão do exercício do mandato e, portanto, relevante interferência no quadro político do Estado-membro –, e aquele contra os Subprocuradores Gerais da República – isto é, os membros do MP federal da mesma graduação hierárquica daqueles que atuam, de regra, junto àquela Alta Corte”.

<sup>3</sup> STJ. Corte Especial. Embargos de Divergência em Recurso Especial 252.127, j. 2 fev. 2005. *DJ*, 4 abr. 2005, p. 157.

<sup>4</sup>

3. Em caso assemelhado, *mutatis mutandis*, decidiu o Supremo Tribunal Federal, no RE n. 262.178-DF (DJ 24/11/2000), da relatoria do Ministro **Sepúlveda Pertence**, ex-Procurador Geral da República, assim ementado:

“I. Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios: problemas constitucionais de sua organização infraconstitucional.

II. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: LC 75, art. 149 e L. 8.625/93, art. 25, IX: inteligência: ilegitimidade para interpor recurso extraordinário de acórdão do Superior Tribunal de Justiça. Tanto o Ministério Público dos Estados quanto o do Distrito Federal são igualmente legitimados para a interposição dos recursos da competência do Superior Tribunal de Justiça (v.g., o REsp, o RHC ou o RMS), mas a legitimação de ambos – ou, pelo menos, a do MPDFT – para recorrer ao Supremo Tribunal é adstrita ao recurso extraordinário das decisões de primeiro ou segundo grau das respectivas Justiças locais, não para interpor recurso ordinário ou extraordinário de decisões do STJ para o Supremo Tribunal Federal”.

Do voto-condutor desse aresto, colho:

“Considere-se, de logo, que, à luz do sistema constitucional, o recurso especial ou os recursos ordinários para o STJ são sempre interpostos de decisões dos tribunais de segundo grau da Justiça Ordinária, federal ou local (CF, art. 105, II e III), ao passo que o recurso extraordinário tanto pode ser interposto de acórdão dos mesmos tribunais de segundo grau, quanto daqueles dos tribunais superiores, para não recordar os casos de sua interposição contra sentenças de juízes de primeiro grau (CF, art. 102, III).

Por outro lado, segundo a legislação processual que o rege, tanto os recursos para o Superior Tribunal de Justiça quanto o recurso extraordinário são interpostos perante o Tribunal *a quo*, a cujo Presidente compete submetê-los ao primitivo juízo de admissibilidade.

A partir desses dois pontos, é possível – para evitar ou minimizar a disparidade de tratamento que o sistema não parece admitir – a solução de dar leitura uniforme, tanto quanto possível, dos dois dispositivos aparentemente diversos – o art. 25, IX, da L. 8.625/93 e o art. 149 da LC 75/93 –, de modo a entender que tanto o Ministério Público dos Estados quanto o do Distrito Federal são igualmente legitimados para a interposição dos recursos da competência do Superior Tribunal de Justiça (v.g., o REsp, o RHC, ou o RMS), mas que a legitimação de ambos – ou, pelo menos, a do MPDFT – para recorrer ao Supremo Tribunal é adstrita ao recurso extraordinário das decisões de primeiro ou segundo grau das

respectivas Justiças locais, não para interpor recurso ordinário ou extraordinário de decisões do STJ para o Supremo Tribunal.

No tocante ao MPDFT, a limitação é fatal, uma vez que, à luz do art. 149 da LC 75/93 – que circunscreve o exercício de suas funções ao âmbito da competência do Tribunal de Justiça e dos Juízes do Distrito Federal e Territórios –, o máximo a admitir, como admito, é que aí se compreende a manifestação de recursos interponíveis perante os mesmos órgãos da Justiça local, ainda que dirigidos ao STJ ou ao Supremo Tribunal.

Acresce que o Ministério Público Federal compõe, com o MPDFT, o Ministério Público da União, sob a chefia superior comum do Procurador-Geral da República, o que faz compreensível que ao primeiro toque a legitimação para os recursos de um para outro dos Tribunais, onde tem assento – o STJ e o Supremo Tribunal.

Já no que diz com o Ministério Público dos Estados, a mesma restrição se pode opor que o art. 25, IX, da L. 8.625/93, não a fez.

É certo, porém, que o sistema da L. 6.825/93, como afinal sancionada e promulgada, quiçá induza à mesma limitação.

Com efeito, no projeto aprovado pelo Congresso Nacional, o inciso X do art. 25 – logo em seguida ao que lhes dava a legitimidade para recorrer ao STF e ao STJ –, permitia ao Procurador-Geral de Justiça dos Estados ocupar a tribuna de ambas as Cortes, quando se cuidasse de recursos interpostos pelo Ministério Público respectivo ou de seu interesse específico.

Mas – como recorda Mazzilli (*Regime Jurídico do Ministério Público*, cit., p. 303) – a inovação acabou vetada, motivado o veto presidencial em que ‘a representação do Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal é exclusiva do Procurador-Geral da República, e junto ao Superior Tribunal de Justiça, cabe ao Ministério Público Federal’.

Reconheço que, no que tange ao Ministério Público dos Estados, o ponto merece reflexão mais aprofundada.

Mas, a questão não se põe no caso, onde basta decidir a atinente ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com relação ao qual não consigo ir além da solução aventada: a de reconhecer-lhe a legitimidade para recorrer das decisões do Tribunal de Justiça local para o STF ou o STJ, mas não desse último para o Supremo”.

4. A Terceira Seção deste Tribunal, especializada na matéria criminal, tem orientação firmada no mesmo sentido. A



propósito, os EREsp n. 216.721-SP (DJ 16/10/2000), relator o Ministro **Félix Fischer**, assim ementados:

“Processual Penal. Recurso especial. Embargos de divergência. Ilegitimidade. Ministério Público de segundo grau.

I – Os agentes do **Parquet** de segundo grau não têm legitimidade para atuar em Tribunal Superior.

II – Embargos de divergência opostos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra acórdão desta Corte que, por falta de legitimidade, não podem ser conhecidos. Não se pode confundir o ato de recorrer para um Tribunal com o de atuar na própria Corte (**Precedentes**). Da mesma forma que um agente de primeiro grau do *Parquet* não pode sustentar oralmente uma apelação, interpor recurso especial ou opor embargos de declaração em segundo grau, um Procurador de Justiça ou, ainda, um Procurador Regional da República não pode, sem designação legalmente prevista, atuar na Corte Superior como se fosse Subprocurador-Geral da República”.

Ao tratar do princípio da unidade do Ministério Público, afirmou aquele em. Relator, em integrante do Ministério Público Estadual:

“A unidade da nobre Instituição não tem o condão de eliminar ou contornar (***circumvenire legem***) a sua estabelecida estrutura funcional-administrativa. Caso contrário, sem muito esforço, fácil seria a percepção das conseqüências práticas da desestruturação, desestruturação esta que seria fruto de mero exercício de semântica ou, talvez, de retórica. E não é só. Como singelo exemplo do hipotético desdobramento, pouco ou nada disciplinado, na relevante atividade estatal, teríamos os seguintes questionamentos: quem, em nome da unidade institucional, deveria ser intimado das decisões judiciais? Qualquer agente, seja federal, seja estadual? O prazo seria, para o *Parquet*, duplo? Portanto, quero crer que a legitimidade, justamente pela característica da citada unidade, deve ser obedecida”.

No mesmo sentido, os EREsp n. 150.392-DF (DJ 28/11/2000), relator o Ministro **José Arnaldo da Fonseca** e o AgRg/REsp n. 299.130-DF (DJ 4/2/2002), relator o Ministro **Hamilton Carvalhido**.

5. Idêntica orientação foi adotada pela Corte Especial em caso que envolveu a atuação da Defensoria Pública. Na ocasião, em Questão de Ordem no Ag n. 378.377-RJ, decidiu este Colegiado que, “nos processos oriundos dos Estados, há de ser intimada, no Superior Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública da União”, sem que com isso se entendesse violado o princípio da unidade que também rege a Defensoria Pública.

15. É certo que o art. 25, IX, da citada Lei Orgânica Nacional permite aos Ministérios Públicos estaduais interpor recursos (perante o Tribunal de Justiça) ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça. A regra não se aplica, todavia, ao caso em apreço, tendo em vista que não confere legitimidade ativa aos Ministérios Públicos estaduais para oficiarem, mediante o ajuizamento de ação, originariamente nessa Corte ou no Superior Tribunal de Justiça, apenas possibilitando-lhes, uma vez preenchidos os necessários pressupostos de recorribilidade, interpor recursos especial ou extraordinário de acórdãos dos respectivos Tribunais de Justiça.

16. Nesse contexto, é inevitável a conclusão de que o Ministério Público requerente não detém legitimidade para propor originariamente reclamação perante essa Corte. Todavia, por se tratar de ato reclamado que consubstancia violação ao enunciado da Súmula Vinculante nº 10, ratifico a petição inicial e assumo a iniciativa da demanda.

17. Ultrapassada essa questão, avança-se no exame de mérito da presente reclamatória.

18. A reclamação deve ser julgada procedente.

19. De fato, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio de órgão fracionário, afastou a aplicação do art. 18 da Lei 7.347/85 e determinou o pagamento dos honorários periciais nos autos da ação civil pública pelo reclamante, sem observar o que expressamente dispõe a Súmula Vinculante 10:

*Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.*



20. Para promover o afastamento da previsão legal supramencionada, o órgão fracionário sustentou que:

*A previsão do artigo 18 da Lei nº 7.347/85 tem plena aplicabilidade quando houver perito pertencente aos quadros do poder público, o que não é o caso destes autos.*

*Assim, a aplicação integral de referida disposição legal – o artigo 18 da Lei 7347/85, foi requerida pelo Ministério Público.*

*Por outro lado, considerando-se que o Ministério Público tem autonomia financeira, nada obsta o adiantamento do honorário através de verba proveniente do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos, solicitando a verba ao gestor do referido fundo.*

21. Como se vê, a 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao determinar adiantamento do honorário através de verba proveniente do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos, afastou, por via oblíqua, a aplicação do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

22. A despeito de não haver declaração explícita da inconstitucionalidade do referido dispositivo, tem-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio de órgão fracionário, afastou aplicação de texto legal sem a observância da cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CF/88), desrespeitando, pois, a Súmula Vinculante 10.

23. Ante o exposto, opina a **PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA** pela procedência da reclamação.

Brasília, 27 de janeiro de 2014

  
**RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS**  
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA