

Inexigibilidade do adiantamento de honorários periciais pelo Ministério Público

DAVI REIS SALLES BUENO PIRAJÁ

MARIA CAROLINA SILVEIRA BERALDO

Promotores de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

O art. 5º, XXXV, e o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, interpretados em conjunto com o art. 91, §§ 1º e 2º, do CPC, eximem o Ministério Público do ônus financeiro relativo ao adiantamento dos honorários periciais, devendo tal encargo recair sobre a Fazenda Pública a que se acha vinculado o *Parquet*.

FUNDAMENTAÇÃO

Como se sabe, o art. 91 do Código de Processo Civil dispõe que as despesas dos atos processuais praticados a requerimento do Ministério Público serão pagas ao final pelo vencido (*caput*).

Estabelece, ainda, inovando em relação à lei processual civil anterior, que as perícias requeridas pelo Ministério Público poderão ser realizadas por entidade pública ou, havendo previsão orçamentária, ter os valores adiantados por aquele que requerer a prova (§ 1º). De outro lado, dispõe que, em não havendo previsão orçamentária no exercício financeiro para adiantamento dos honorários periciais, serão pagos no exercício seguinte ou ao final, pelo vencido, caso o processo se encerre antes do adiantamento a ser feito pelo ente público (§ 2º).

A comparação da referida norma com o seu equivalente no código anterior (art. 27 do CPC/73¹) revela a adoção de sistemática distinta no que tange à antecipação dos encargos financeiros de perícias quando o requerimento for feito pela Fazenda Pública, Ministério Público e Defensoria Pública, de forma que não há mais a dispensa da antecipação, tal qual ocorria no regramento passado.

É importante registrar, todavia, que a imposição de adiantamento das despesas processuais para realização de provas ou diligências requeridas pelo Ministério Público não altera a responsabilidade da Fazenda Pública a que o *Parquet* se encontra vinculado, e, menos ainda, faz recair os ônus de sucumbência (responsabilidade definitiva) ao Ministério Público, ficando também estes encargos carregados à Fazenda Pública.

O “adiantamento” mencionado no § 1.º do art. 91 do Código de Processo Civil deve ser compreendido como imputação da responsabilidade provisória pelos honorários periciais ao ente federativo a que o Ministério Público estiver vinculado, pois é o Estado, e não os seus órgãos (ainda que dotados de parcela de independência), o responsável pelos atos danosos causados por seus agentes e pelos órgãos por meio dos quais as funções estatais são desempenhadas, conforme prevê o art. 37, § 6º, da CF.

¹ Art. 27. As despesas dos atos processuais, efetuados a requerimento do Ministério Público ou da Fazenda Pública, serão pagas a final pelo vencido.

Esse entendimento encontra respaldo em lição do Prof. RICARDO DE BARROS LEONEL:

Bem observada a redação do art. 91, §§ 1.º e 2.º, a solução adotada pelo Código de Processo Civil de 2015 é, substancialmente distinta da sistemática do Código anterior, visto que se antes não havia antecipação, mas sim pagamento ao final pelo vencido, doravante deverá ocorrer a antecipação dos encargos financeiros (custas, despesas e honorários) de perícias, quando o requerimento for feito pela Fazenda Pública, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, seja no próprio exercício financeiro em curso, ou então, caso não haja previsão orçamentária para tanto, no exercício financeiro subsequente.

Em outras palavras, não há mais a dispensa de antecipação, o que passa a existir é uma prorrogação ou diferimento para a antecipação dos encargos financeiros da perícia, que pode ser feito no próprio exercício financeiro (se houver previsão orçamentária), ou, quando muito, no exercício seguinte.

A maior dúvida que parece exsurgir desse quadro, entretanto, é a seguinte: terá o legislador, com o Código de Processo Civil de 2015, autorizado a imposição da antecipação dos encargos financeiros de perícias requeridas pelo Ministério Público, à própria Instituição? E, nessa mesma linha, terá o legislador autorizado a imposição da sucumbência ao próprio Ministério Público?

A resposta, com a devida vênia, deverá ser negativa às duas indagações, naquela que nos parece a melhor interpretação dos dispositivos acima destacados.

A razão é objetiva.

A nova lei processual não determinou a antecipação pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública. Embora a dicção não tenha sido clara, a remissão feita no § 1.º do art. 91 do CPC/2015 deve ser compreendida como imputação ao próprio Estado (compreenda-se, Fazenda Pública), mormente quando se tem presente que este (e não os seus órgãos) pode, em última análise, ser responsabilizado pelos atos danosos causados por seus agentes e pelos órgãos através dos quais as funções estatais são desempenhadas, nos termos do art. 37, § 6.º da CF.

Desse modo, seja com relação à antecipação imediata ou diferida dos encargos financeiros relativos à realização de perícia requerida pela Fazenda Pública, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, seja quanto ao seu recolhimento ao final, na hipótese em que sejam vencidos, persiste a aplicação da tese corretamente afirmada no STJ, pela qual tal encargo cabe ao ente federativo a que referidos órgãos estiverem vinculados.

Em outras palavras, as expressões “ter os valores adiantados por aquele que requerer a prova” (parte final do § 1.º do art. 91 do CPC/2015), e “adiantamento a ser feito pelo ente público” (parte final do § 2.º do art. 91 do CPC/2015), devem ser compreendidas como referência ao ente estatal (União ou Estado) ao qual vinculado o Ministério Público ou a Defensoria Pública.

Em suma:

- a) Muda o regime de adiantamento de encargos financeiros da prova pericial, que antes (no Código de Processo Civil de 1973) era dispensado para a Fazenda Pública e para o Ministério Público, e doravante (Código de Processo Civil de 2015) passa a ser apenas diferido (para o exercício orçamentário seguinte, se não houver previsão no exercício em curso);**
- b) Não muda a regra de responsabilidade pelo pagamento final desses encargos, que, no caso dos órgãos estatais, não está no Código de Processo Civil (nem no novo, nem no velho), mas sim no art. 37, § 6.º, da CF, que torna sempre o próprio ente federativo (União ou Estado) objetivamente responsável pelos encargos decorrentes da atuação de seus órgãos.² (grifos não originais)**

Também no mesmo sentido destaca-se trecho do voto do Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, em que se delinea, sob a égide do CPC/73, que o Ministério Público não pode suportar o ônus final do processo caso vencido (quanto à responsabilidade definitiva não houve alteração do CPC/15 em relação ao CPC/73), pois “em virtude da falta de personalidade jurídica do órgão ministerial, tal encargo deve recair sobre a Fazenda Pública”. Consta do voto, mais, que “a atuação do *Parquet*, quando benéfica ao Erário, reverte-se a favor do próprio Estado, e não do órgão ministerial, tendo em vista a falta de previsão de quaisquer vantagens nesse sentido conferidas a seus membros, tais como honorários decorrentes da função pública.”³.

Além dos argumentos já expostos, a tese ora defendida, no sentido da dispensa do Ministério Público ao pagamento antecipado dos honorários periciais, encontra amparo na própria normatização geral do Ministério Público brasileiro.

Há, a propósito, regras explícitas e específicas que estabelecem a isenção de custas, provisórias ou definitivas, para o Ministério Público em quaisquer processos (ou procedimentos extrajudiciais) de sua iniciativa.

Lei nº 8.625/1993 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público:

Art. 26, § 3º: Serão cumpridas gratuitamente as requisições feitas pelo Ministério Público às autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **(grifei)**

Lei Complementar estadual nº 34/94 - Estatuto do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

Art. 67, § 3º: As notificações ou requisições expedidas pelo Ministério Público às autoridades, aos órgãos e às entidades da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios **serão cumpridas gratuitamente. (grifei)**

Vê-se, desse modo, que o Ministério Público pode requisitar, inclusive em procedimentos extrajudiciais, de qualquer entidade pública a realização de procedimentos periciais, sendo-lhe garantida a gratuidade. Seria, assim, contraditório restringir as possibilidades de produção de prova do *Parquet* no curso de determinados processos judiciais.

Caso se compreenda, em contrariedade aos argumentos já apresentados, que o art. 91, §§ 1º e 2º, do CPC/2015, além de alterar a regra da dispensa de adiantamento de encargos financeiros de perícias pelo Ministério Público, também impôs à Instituição o ônus de tal encargo financeiro, **é preciso se excepcionar de tal interpretação as situações em que o *Parquet* atua no exercício de suas atribuições constitucionais, em defesa de direitos individuais indisponíveis e coletivos.**

É que quando o Ministério Público atua como substituto processual está militando, em última análise, em prol de interesses sociais ou individuais indisponíveis, amparado no interesse público primário (CF, art. 127).

Não é por outro motivo que o artigo 18 da Lei nº 7.347/1985, norma especial, dispensa o adiantamento de despesas processuais em favor do titular da ação civil pública, tais como antecipação de honorários periciais, emolumentos, custas processuais e outros tipos de despesas, salvo comprovada má-fé. Tal dispositivo busca viabilizar o acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV), concedendo aos atores processuais instrumentos efetivos para a superação de obstáculos econômicos, organizacionais e burocráticos.⁴

A compreensão atual de acesso à justiça como garantia da viabilização de todos os demais direitos assegurados à pessoa humana ampara tanto a isenção contida no regramento processual coletivo como justifica a impossibilidade de responsabilização pelas despesas processuais nos casos em que o Ministério Público atua como substituto processual na tutela de direitos coletivos e individuais indisponíveis.

² LEONEL, Ricardo de Barros. MINISTÉRIO PÚBLICO E DESPESAS PROCESSUAIS NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. In.: *Revista de Processo, Revista dos Tribunais - RT*. Vol. 249/2015, p. 173 – 186. Nov. 2015, DTR/2015/16572.

³ STJ, REsp. nº 1.377.675/SC, Rel. Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Terceira Turma.

Nesses casos, a manutenção da obrigatoriedade de custeio da perícia equivale a inviabilizar o exercício das funções constitucionais do Ministério Público e, em consequência, obsta a defesa dos direitos coletivos *lato sensu* e individuais indisponíveis em juízo.

Foi nesse sentido que, ao examinar o aparente conflito entre o art. 91 do CPC e o art. 18 da Lei nº 7.347/1985, o Superior Tribunal de Justiça definiu, em regime de recursos repetitivos (tema 510), que as disposições contidas na Lei nº 7.347/1985 são especiais em relação às normas do Código de Processo Civil e que o custo de perícias judiciais (inclusive de sua antecipação) devem ser suportados pelo ente federativo respectivo ao qual se encontra vinculado o Ministério Público proponente da ação coletiva.

Resta evidente, assim, que a correta interpretação do art. 91, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil, seja à luz da lógica do sistema infraconstitucional seja por força da normativa constitucional, não pode atribuir ao Ministério Público a responsabilidade de arcar com as despesas processuais decorrentes de sua atuação no exercício de suas funções constitucionais.

PROPOSTA DO ENUNCIADO

Não é possível se exigir do Ministério Público o adiantamento de honorários periciais em qualquer ação cível, cabendo à Fazenda Pública a que se acha vinculado o ônus de arcar com a antecipação dos encargos financeiros de perícias requeridas pelo *Parquet*.

⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.