



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 1.000006/2017-97

RELATOR: Conselheiro Valter Shuenquener de Araújo

REQUERENTE: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB

ADVs: Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior – OAB/DF 16.275 e Priscilla Lisboa Amorim – OAB/DF 39.915

REQUERIDO: Ministério Público Federal

INTERESSADOS: Tiago Modesto Rabelo e Eduardo da Silva Villas-Bôas, membros do Ministério Público Federal

### EMENTA

**PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. RECURSO INTERNO. PEDIDO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. ENUNCIADO 06 DO CNMP. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.**

1. O Conselho Nacional do Ministério Público não detém atribuições para anular ou revogar atos praticados pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Município de ILHÉUS/BA, alusivos à sua atividade fim, competindo-lhe tão somente o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (CRFB, art. 130-A, §2º).
2. *In casu*, o objeto do Pedido de Providências consiste na anulação de Recomendação expedida pelo Ministério Público em sua atividade-fim.
3. Insere-se dentro dos limites do instituto da recomendação sugestões dirigidas a gestores municipais no sentido de que verbas oriundas de fundo específico devam ser destinadas a suas finalidades essenciais e legais, não pairando máculas sobre a recomendação que, em seu teor, dispõe acerca da impossibilidade de pagamento de honorários

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

advocatícios contratuais com os valores de respectivo fundo, por ausência de previsão legal nesse sentido.

4. Não configura violação às prerrogativas funcionais dos advogados o teor de Recomendação que dispõe acerca da impossibilidade do pagamento de honorários advocatícios contratuais por meio de verba específica que prevê destinação diversa. Não se trata de disposição geral e inespecífica acerca do não pagamento de honorários advocatícios, mas tão somente da impossibilidade do pagamento com certas e determinadas verbas. Persiste a possibilidade de pagamento dos honorários por meio de verbas diversas do fundo mencionado na Recomendação e, caso assim seja, há o resíduo da via judicial para a obtenção do pagamento dos honorários.

5. Inexiste caráter intimidatório, indevido na recomendação, em razão de o respectivo texto consignar que o Ministério Público Federal poderá adotar providências legais e judiciais em caso de constatação de ilegalidades, na medida em que referido *munus* constitui dever constitucional do *Parquet*, inserido em suas atribuições institucionais.

6. Recomendação que se insere dentro da atividade-fim do Ministério Público. O Enunciado 06, de 28 de abril de 2009, do CNMP afasta a intervenção deste órgão de controle na atuação finalística do membro do Ministério Público.

3. Conhecimento e não provimento do recurso interno.

# CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## I

### RELATÓRIO

#### **O CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER (RELATOR):**

Trata-se de Recurso Interno interposto pelo Conselho Federal da Ordem de Advogados do Brasil em face da decisão monocrática de arquivamento proferida neste Pedido de Providências.

De início, cumpre registrar que o procedimento teve relatoria originária do ilustre Conselheiro Leonardo de Carvalho, prolator da decisão monocrática de arquivamento e que, em razão do término de seu mandato, vieram os autos redistribuídos a este Gabinete já prontos para julgamento do recurso interno.

O objeto do Pedido de Providências consiste na anulação da Recomendação MPF-PRM/ILH-GAB 03 N° 05/2016, editada pelo Procurador da República Tiago Modesto Rabelo.

A Recomendação em epígrafe, consoante se depreende, foi editada no sentido da impossibilidade da utilização de precatórios percebidos pelos Municípios a título de ressarcimento do repasse de complementação federal do FUNDEF para pagamentos de honorários advocatícios.

Durante a instrução do Pedido de Providências, o Procurador da República Eduardo da Silva Villas-Bôas peticionou nos autos afirmando ter expedido idêntica Recomendação a todos os Municípios de sua área de atuação, e requereu que referido ato também fosse objeto dos presentes autos, o que foi deferido pelo Relator originário.

Na decisão monocrática de arquivamento, pontuou-se pela impossibilidade de apreciação da pretensão por parte deste CNMP, a partir das seguintes conclusões: *“que o requerente não apontou qualquer ilegalidade ou inobservância do art. 37 da Constituição Federal em sua representação; que o Ministério Público Federal agiu conforme sua independência funcional, não cabendo ao CNMP rever ou desconstituir os atos praticados por membros de sua atuação fim; que o instituto da recomendação detém caráter não vinculante e, que não há qualquer indício de excesso na expedição da recomendação,*

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*robustamente fundamentada, com exemplificação de entendimentos jurisprudenciais da matéria dos mais diversos Tribunais, a incluir Tribunais de Contas.”*

No Recurso Interno interposto, a parte requerente insurgiu-se contra a decisão monocrática, ante os seguimentos argumentos:

*i) Que o entendimento da decisão monocrática viola as prerrogativas profissionais dos advogados, tendo em vista o caráter desabonador da Recomendação objeto do Pedido de Providências.*

*ii) Que, apesar de o julgado ter asseverado que o recorrente não apontou qualquer ilegalidade ou inobservância do art. 37 da Constituição Federal, ao relatar a violação do art. 22 da Lei nº 8.906/94, restou claramente apontada a ilegalidade praticada pelo membro do Ministério Público, que ao recomendar a suspensão do pagamento de honorários, bem como a anulação de contratos de honorários firmados com escritórios de advocacia, feriu dispositivo de lei federal e maculou o direito ao recebimento de honorários pelo advogado.*

*iii) Que, embora o julgado tenha consignado que a Recomendação expedida não tem caráter vinculante, da análise de seu texto é possível notar o caráter intimidador a ela imposto, pelo seguinte excerto: “(...) A presente recomendação tem por finalidade **cientificar formalmente Vossa Excelência quanto a todas as questões e fundamentos aqui expostos, deixando claro, inclusive, que eventual descumprimento poderá ensejar a adoção das providências legais e judiciais cabíveis por este MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, quer em face do ente público, quer em face diretamente do gestor, caso fique demonstrada a prática de ato ímprobo.***

*Deverá(ão) o(s) destinatário(s) da presente Recomendação, sob as advertências legais, informar no prazo de até 20 (vinte) dias contados do seu recebimento, o devido acatamento/atendimento*

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

***desta Recomendação e as providências adotadas para o fiel cumprimento de seus termos***”.

*iv) Que, embora o ato tenha sido nominado como Recomendação, trata-se de uma ordem expedida pelo Ministério Público Federal, inclusive com advertência aos destinatários acerca de eventuais punições em caso de descumprimento do que fora sugerido.*

*v) Que a recomendação foi exarada de forma genérica, sugerindo a suspensão de pagamento de honorários e anulação de contratos já celebrados com escritórios de advocacia de maneira indiscriminada, sem se atentar, entretanto, que tais atos dependem da indicação de ilegalidade em caso concreto.*

*vi) Que a generalidade da Recomendação tem o poder de prejudicar o exercício profissional da advocacia, em contradição ao que disposto na Recomendação nº 36/2016<sup>1</sup>, também do CNMP, que estabelece não ser ato ilícito ou ímprobo a contratação direta de advogado ou escritório de advocacia por ente público.*

Os Procuradores da República Tiago Modesto Rabelo e Eduardo da Silva Villas-Bôas ofereceram contrarrazões às fls. 96/98.

Em síntese, sustentam:

*i) Que a parte requerente reiterou os mesmos argumentos anteriormente já expendidos.*

*ii) Que o recomendado foi a aplicação das verbas decorrentes de precatórios do FUNDEF exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério, em atenção*

---

<sup>1</sup> Art. 1º A contratação direta de advogado ou escritório de advocacia por ente público, por inexigibilidade de licitação, por si só, não constitui ato ilícito ou ímprobo, pelo que recomenda aos membros do Ministério Público que, caso entenda irregular a contratação, descreva na eventual ação a ser proposta o descumprimento dos requisitos da Lei de Licitação.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*ao art. 2º da Lei nº 9.424/96 e em entendimento de Tribunais, que já se pronunciaram sobre o tema no sentido de reafirmar a impossibilidade de se admitir qualquer destaque/retenção desses valores para pagamento de honorários advocatícios, salvo autorização literal e expressa em decisão judicial para emprego em finalidades distintas.*

*iii) Que o MPF recomendou apenas que não fossem pagos honorários advocatícios contratuais – cumulados com honorários de sucumbência – fixados como percentual do proveito resultante da ação judicial. E, caso não fixados como percentual do proveito da ação, que fossem examinados com cautela os valores dos honorários contratuais a fim de impedir o pagamento de valores desproporcionais, abusivos e lesivos ao erário.*

*iv) Que a Recomendação foi expedida dentro da atividade fim do Ministério Público.*

*v) Que, ao contrário do que alega a parte requerente, os termos da Recomendação não configuram “ordem” dirigida ao gestor e não se revestem de cunho intimidatório, mas que a advertência que se faz ao final de qualquer Recomendação decorre, ex vi legis, do caráter coercitivo da própria lei que, se descumprida, impõe a adoção das medidas cabíveis.*

É o relatório.

# CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## II

### VOTO

#### **O CONSELHEIRO VALTER SHUENQUENER (RELATOR):**

O recurso interno é cabível e tempestivo.

*In casu*, trata-se Recurso Interno interposto contra decisão de arquivamento prolatada em Pedido de Providências, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer a anulação de Recomendação editada pelo Ministério Público Federal.

Nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993, compete ao Ministério Público da União:

*“expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”.*

O instituto da recomendação integrou-se na estrutura normativa de atuação do Ministério Público com o advento da Carta Constitucional de 1988.

Com a nova configuração institucional do *Parquet*, conferiu-se maior importância às atribuições extrajudiciais exercidas pelo Ministério Público, sendo uma das maneiras de cumprimento dos deveres de defesa da ordem jurídica e do regime democrático, impostos pelo art. 127 da Constituição Federal.

Para atingir os novos objetivos institucionais, o Ministério Público deve abandonar o modelo *demandista*, que tem como horizonte a atuação perante o Poder Judiciário, caracterizando-se como mero agente processual<sup>2</sup>. Deve o Ministério Público transitar de um órgão dependente do Poder Judiciário para um modelo de Ministério Público *resolutivo*, transformando-se em efetivo agente político e superando a perspectiva meramente processual da sua atuação<sup>3</sup>. O Ministério Público deve ter como horizonte a solução direta das

<sup>2</sup> Marcelo Pedroso Goulart, *Ministério Público e democracia: teoria e praxis*, p. 119.

<sup>3</sup> Marcelo Pedroso Goulart, *Ob. Cit.*, p. 121.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

questões referentes aos interesses sociais, coletivos e difusos, constituindo-se os procedimentos administrativos em instrumentos aptos para tal finalidade<sup>4</sup>.

Neste rumo, o instituto da recomendação, como forma de resolução consensual, apresenta-se conformado ao modo de atuação resolutiva atribuído ao Ministério Público. Com efeito, previamente ao ajuizamento do conflito, dá-se espaço à edificação de solução consensual, utilizando-se o instrumento da recomendação, quando necessário e potencialmente eficaz.

Estabelecidas tais premissas teóricas quanto ao instituto da recomendação, passo à análise da Recomendação questionada no presente procedimento, bem como das razões recursais arguidas pela parte recorrente.

### ***DA RECOMENDAÇÃO MPF – PRM/ILH-GAB 03 Nº 05/2016.***

A Recomendação em voga, acostada às fls. 24/30 dos autos, trata do pagamento de honorários advocatícios por meio de precatórios percebidos pelos Municípios a título de ressarcimento do repasse de complementação federal do FUNDEF.

O ato foi editado no sentido da impossibilidade deste pagamento.

Depreende-se, da leitura da Recomendação, que, para a edição do ato, o Ministério Público Federal fundamentou-se, dentre outros elementos, em manifestações de Tribunais Regionais Federais e de Cortes de Contas, no sentido de que a verba do FUNDEF somente pode ser aplicada nas finalidades previstas no art. 2º da Lei nº 9.424/96<sup>5</sup>, ou seja, nas finalidades da manutenção e desenvolvimento da educação.

Ainda, no que se refere à impossibilidade de pagamentos de honorários com referidas verbas, o texto da recomendação aponta a ilicitude da fixação de contratos

<sup>4</sup> Marcelo Pedroso Goulart, *Ob. Cit.*, p. 121.

<sup>5</sup> Art. 2º. Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do Magistério.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

advocatícios em que, além dos honorários fixados em Juízo, o escritório ganhe também um percentual do proveito da causa.

Para tanto, o Ministério Público Federal indicou entendimento do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia nesse toar, bem como o disposto no art. 55, III, da Lei nº 8.666/93<sup>6</sup>, segundo o qual entende-se que, nos contratos administrativos em que a Administração Pública tenha que despender recursos, o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda.

Ainda, para edição da Recomendação, o Ministério Público Federal atentou para o fato de que o gestor público tem a especial obrigação de verificar a eventual onerosidade excessiva do contrato para a Administração e, se for o caso, promover sua anulação ou pleiteá-la em juízo. Prosseguiu, ressaltando que o gestor não pode efetuar pagamento desproporcional de valores por uma causa de modelos já prontos, sobretudo considerando o prévio recebimento, em cada ação judicial, de honorários sucumbenciais fixados pelo Judiciário.

Por fim, cumpre registrar que a justificativa de edição da Recomendação em trato consiste no fato de que se constatou, em alguns Municípios, a celebração de contratos advocatícios lesivos ao patrimônio público, prevendo honorários contratuais incompatíveis com o alto valor e a baixa complexidade da causa (que trata de matéria exclusivamente de direito, já pacificada).

Ao contrário do que se sustenta na irresignação recursal, inexistente, na Recomendação expedida, violação às prerrogativas funcionais dos advogados.

A Recomendação é dirigida à Prefeitura Municipal de Ilhéus/BA, no sentido de que as verbas precatórias percebidas do FUNDEF só podem ser aplicadas em suas finalidades essenciais, previstas no art. 2º da Lei nº 9.424/96.

---

<sup>6</sup> Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III – o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

E, como consectário do entendimento de que referidas verbas têm a finalidade legal exclusiva acima indicada, o MPF esclarece que não podem elas ser usadas para o pagamento de honorários advocatícios contratuais.

Portanto, não há que se falar em violação das prerrogativas funcionais dos advogados, porquanto, em nenhum momento, aduz-se sobre a impossibilidade geral e irrestrita de pagamento de honorários contratuais à classe dos advogados, mas tão somente se faz a restrição de que o pagamento destes honorários seja subsidiado pela verba específica do FUNDEF.

Em outras linhas, inexistente violação à prerrogativa funcional dos advogados estabelecida no art. 22<sup>7</sup> da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB).

Sob outro enfoque, diversamente do que mencionado na peça de recurso, também não há como se imputar o alegado caráter vinculado e intimidatório à Recomendação.

Precisamente, a parte recorrente imputa o caráter vinculante e intimidatório da Recomendação em razão do seguinte excerto que dela consta:

*“(…) A presente recomendação tem por finalidade **cientificar formalmente Vossa Excelência quanto a todas as questões e fundamentos aqui expostos, deixando claro, inclusive, que eventual descumprimento poderá ensejar a adoção das providências legais e judiciais cabíveis por este MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, quer em face do ente público, quer em face diretamente do gestor, caso fique demonstrada a prática de ato ímprobo.***

*Deverá(ão) o(s) destinatário(s) da presente Recomendação, sob as advertências legais, **informar no prazo de até 20 (vinte) dias contados do seu recebimento, o devido acatamento/atendimento deste Recomendação e as providências adotadas para o fiel cumprimento de seus termos.***

Neste particular, o que se pode interpretar, em verdade, é que o Ministério Público Federal quis consignar que a eventual prática de ilegalidades praticadas pelos gestores municipais, no caso, o emprego indevido das verbas percebidas a título do FUNDEF, **poderá** ensejar a adoção das providências legais e judiciais cabíveis.

<sup>7</sup> Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Observa-se, com efeito, que o Ministério Público Federal, em razão da importância das atribuições extrajudiciais que lhes são incumbidas, adotou uma forma de mecanismo para resolução consensual da questão, previamente ao ajuizamento do conflito, utilizando o cabível e pertinente instituto da recomendação, consoante estampado, em tese, anteriormente neste *decisum*.

Ademais, quando o art. 127 da Constituição Federal dispõe que “*O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”, impõe-se concluir, por consectário lógico, o dever constitucional do *Parquet* de adotar as providências legais e judiciais em casos de ilegalidades.

Por fim, urge consignar que, em oposição às insurgências recursais, não se trata de ordem expedida pelo Ministério Público Federal, mas de Recomendação e, a advertência aos destinatários acerca da adoção de providências legais e judiciais em caso de verificação de ilegalidade, como já esclarecido, decorre das próprias funções institucionais do Ministério Público.

Também não prospera a tese recursal de que a Recomendação foi exarada de forma genérica, sem indicar ilegalidade em caso concreto.

A Recomendação, como alhures disposto, restringe-se às situações de pagamentos de honorários advocatícios contratuais com verbas oriundas do FUNDEF, sendo esta a ilegalidade expressamente indicada.

Do mesmo modo, a Recomendação, de modo algum, pretendeu conferir ilicitude ou improbidade a toda e qualquer contratação direta de advogado ou escritório de advocacia por ente público, mas, apenas, apontar a ilegalidade de pagamento na forma acima discriminada.

Defronte a tudo o que exposto, impende-se concluir que não paira nenhuma espécie de mácula ou excesso sobre a Recomendação expedida.

De fato, a Recomendação em comento insere-se na atividade fim do Ministério Público.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

E, nesse sentido, o Enunciado 06, de 28 de abril de 2009, do próprio Conselho Nacional do Ministério Público ressalta a impossibilidade desse tipo de intervenção na atuação do membro do Ministério Público, *verbis*:

“Os atos relativos à atividade fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.”

Não cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público, portanto, tomar qualquer providência afeta à autonomia funcional de membro ministerial em determinado caso concreto. É que não compete a este órgão de controle se imiscuir na atividade finalística desempenhada pelos órgãos do Ministério Público brasileiro.

Portanto, ao analisar os elementos que constam dos autos, não entrevejo qualquer medida que possa ser tomada pelo Conselho Nacional do Ministério Público em favor do requerente/recorrente.

*Ex positis*, voto no sentido de **CONHECER** do recurso interno e **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.

É como voto.

Brasília-DF, 24 de outubro de 2017.

**VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**

Conselheiro Relator