

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR ALEXANDRE DE MORAES
DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ARE 1.524.619/SP – Tema 1382

Memoriais - LUME

Business Intelligence (BI)

Panorama do Valor da Causa em ACPs do Ministério Público

A **Linha Unificada do Ministério Público Estratégico – LUME**, órgão de intervenção processual do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPNG), já admitido nestes autos na qualidade de “amicus curiae” (Doc. 120, Peça de ID 8d807d44), vem, respeitosamente, nos termos do art. 138 do CPC, apresentar memoriais no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.524.619/SP (Tema n. 1382 da Repercussão Geral¹), de relatoria do e. Ministro Alexandre de Moraes.

1. Mapeamento da atuação do Ministério Público brasileiro em ações civis públicas, com panorama do valor da causa e dos honorários periciais.

A LUME (Linha Unificada do Ministério Público Estratégico), órgão do CNPG destinado a qualificar sua atuação perante os Tribunais Superiores, encaminhou em outubro de 2025 ofício a todas as unidades do Ministério Público brasileiro, solicitando, com fim de contribuir com o julgamento do presente feito:

a) a quantidade de ações civis públicas ajuizadas no ano de 2024, acompanhada do valor da causa atribuído a cada uma delas.

b) o valor de honorários periciais pagos ou estimados em demandas judiciais de grande complexidade ou de notória relevância, que pudessem servir como parâmetro do elevado custo associado a litígios conduzidos pelo Ministério Público.

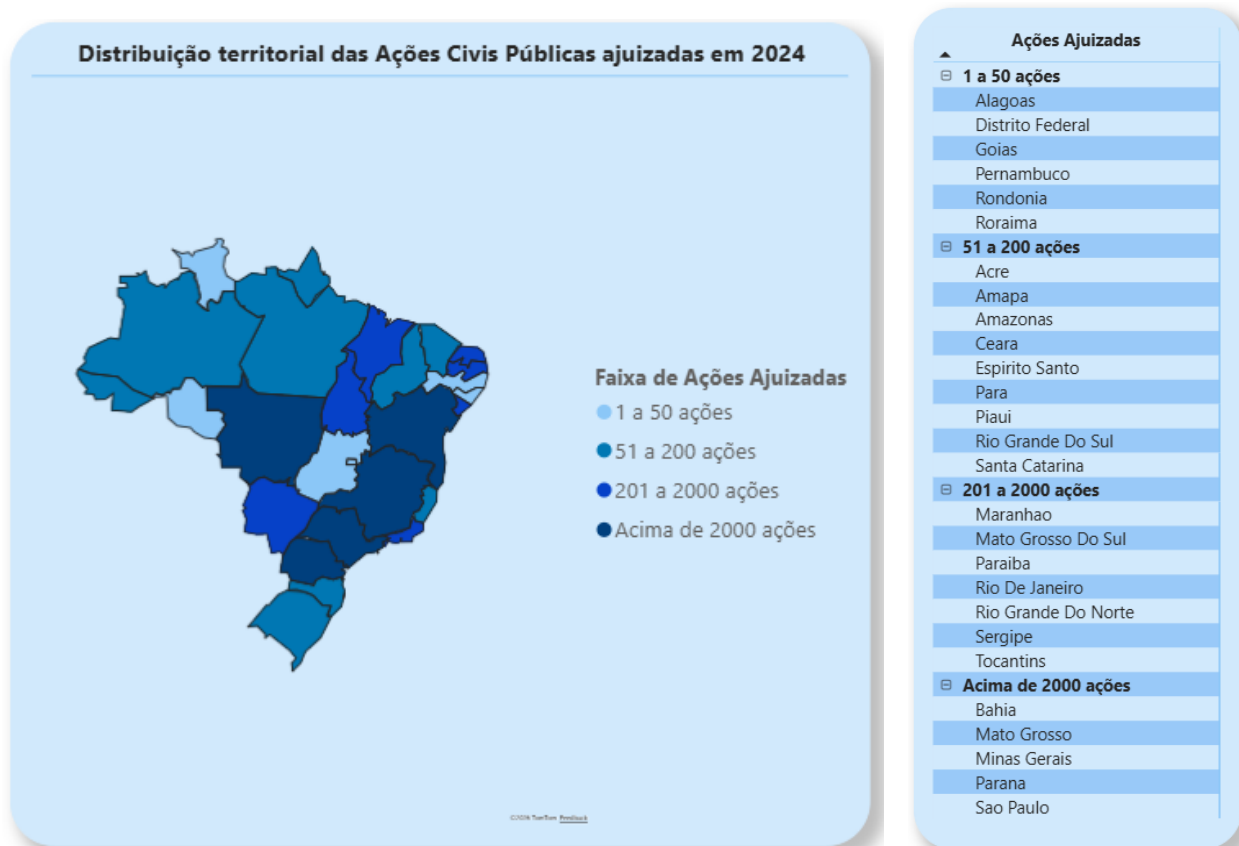
¹ Tema 1382 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não sendo possível sua condenação ao pagamento de despesas processuais e honorários de sucumbência, sob pena de ferimento à sua independência e autonomia.



Os dados ora apresentados foram compilados a partir de informações encaminhadas pelos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal, a partir de seus respectivos registros internos, tratando-se, portanto, de base declaratória, que, embora não represente a totalidade das ações propostas ou das perícias requeridas, serve como indicativo estatístico importante e fiável apto a demonstrar o impacto financeiro sobre o MP no caso de sua oneração pelas despesas processuais e honorários de sucumbência.

Tais informações foram compiladas em sistema de *Business Intelligence (BI)*, [acessível neste hiperlink](#).

Inicialmente, destaca-se que, a partir da consolidação das informações recebidas, alcançou-se o total de **18.631 ações civis públicas ajuizadas** pelos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal no ano de 2024, assim distribuídas:



Trata-se de valor relativamente próximo ao obtido por meio de pesquisa [no Painel CACOL \(Cadastro Nacional de Ações Coletivas\)](#), organizado pelo Conselho Nacional de

Justiça – CNJ, a partir da filtragem de ações civis públicas ajuizadas no ano de 2024 e do polo ativo (ocupado por Ministério Público Estadual ou do Distrito Federal). Referido painel revela que houve 54.783 novas ação coletivas no referido recorte temporal, sendo que **24.242 ações civis públicas** foram de autoria de algum Ministério Público Estadual ou do MPDFT²:

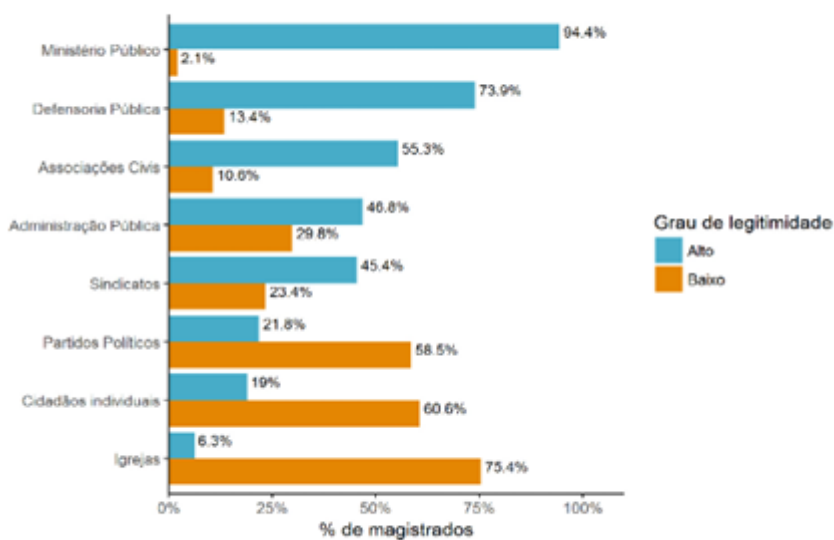


Ambos dados, compilados por diferentes plataformas, permitem extrair a conclusão de que o Ministério Público é o maior autor de ações coletivas no Brasil, superando qualquer outra entidade pública ou privada. Essa superioridade na tutela dos direitos grupais e dos interesses sociais não se expressa apenas quantitativamente, senão se revela também em termos qualitativos.

² Tal quantitativo sobe para 38.902 se consideradas as ações ajuizadas pelo Ministério Público Federal (5.995) e processos sigilosos (8.660).

O relatório “Ações Coletivas no Brasil”, pesquisa empírica realizada pela Sociedade Brasileira de Direito Público, com apoio do CNJ, a partir de avaliações de juízes de primeiro grau que atuam em processos coletivos, indica que 94,4% dos magistrados consideram o Ministério Público como o órgão com maior grau de legitimidade, em termos ideais, para propor ações coletivas³:

Gráfico 5.2.7 - Legitimidade para defesa de direitos coletivos



Fonte: survey “Ações Coletivas no Brasil”, elaboração própria

Ademais, referida pesquisa empírica indicou o Ministério Público, dentre os legitimados coletivos, como aquele cujo grau de fundamentação das ações propostas alcança patamar mais elevado. O nível de fundamentação das ações movidas por membros do Ministério Público foi considerado ótimo ou bom por 82,4% dos juízes participantes da pesquisa⁴:

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo – Justiça Pesquisa – Direitos e Garantias Fundamentais – Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. p. 110.

⁴ Idem, p. 111.

Gráfico 5.2.8 - Qualidade da fundamentação por ator



Fonte: survey 'Ações Coletivas no Brasil', elaboração própria

Esses dados revelam que o Ministério Público litiga muito, mas litiga bem. Como pondera Vitorelli, em análise da mesma pesquisa, “não há evidência empírica de que sejam necessários estímulos para que o Ministério Público litigue, no processo coletivo, mais responsabilmente. O MP não é apenas o legitimado coletivo que mais atua em benefício da sociedade, mas também é aquele que, na visão dos juízes, atua melhor.”⁵

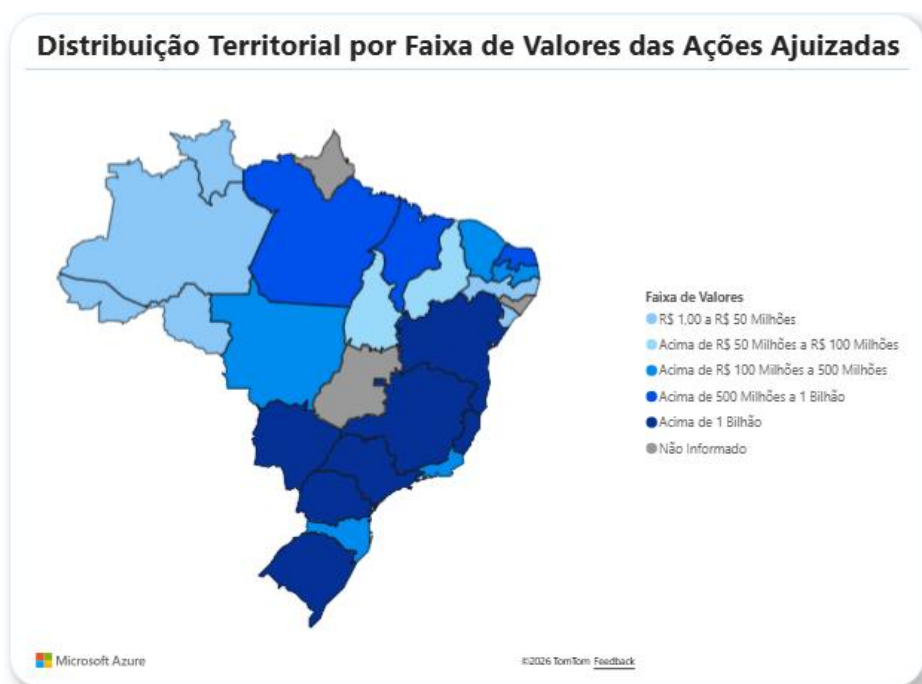
1.1. Panorama do valor da causa em ações civis públicas.

Cabe esclarecer, preliminarmente, que a divergência quanto ao quantitativo de ações civis públicas ajuizadas reunidas pela LUME/CNPBG e pelo Painel CACOL se deve à metodologia utilizada para reunião das informações e à distinção do escopo da pesquisa. Muitas das unidades do Ministério Público oficiadas pela LUME/CNPBG se viram tecnologicamente limitadas na identificação do valor da causa de todas as ações civis públicas efetivamente propostas. O Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), por exemplo, informou à LUME a existência de apenas 171 ações ajuizadas, pois apenas em relação a essas tinha condições de contabilizar o valor da causa. Já o Painel CACOL

⁵ VITORELLI, Edilson. Análise econômica e comportamental da distribuição do custo da prova no processo coletivo. *Revista de Processo*, Vol. 327, 2022, p. 235-262, p. 238.

indica, em relação ao mesmo Ministério Público, o ajuizamento de 2.654 ações civis públicas no marco temporal da pesquisa.

Feitos esse esclarecimento prévio, apresenta-se o resultado do estudo da LUME quanto à distribuição territorial das ações civis públicas ajuizadas por faixa de valor médio da causa:

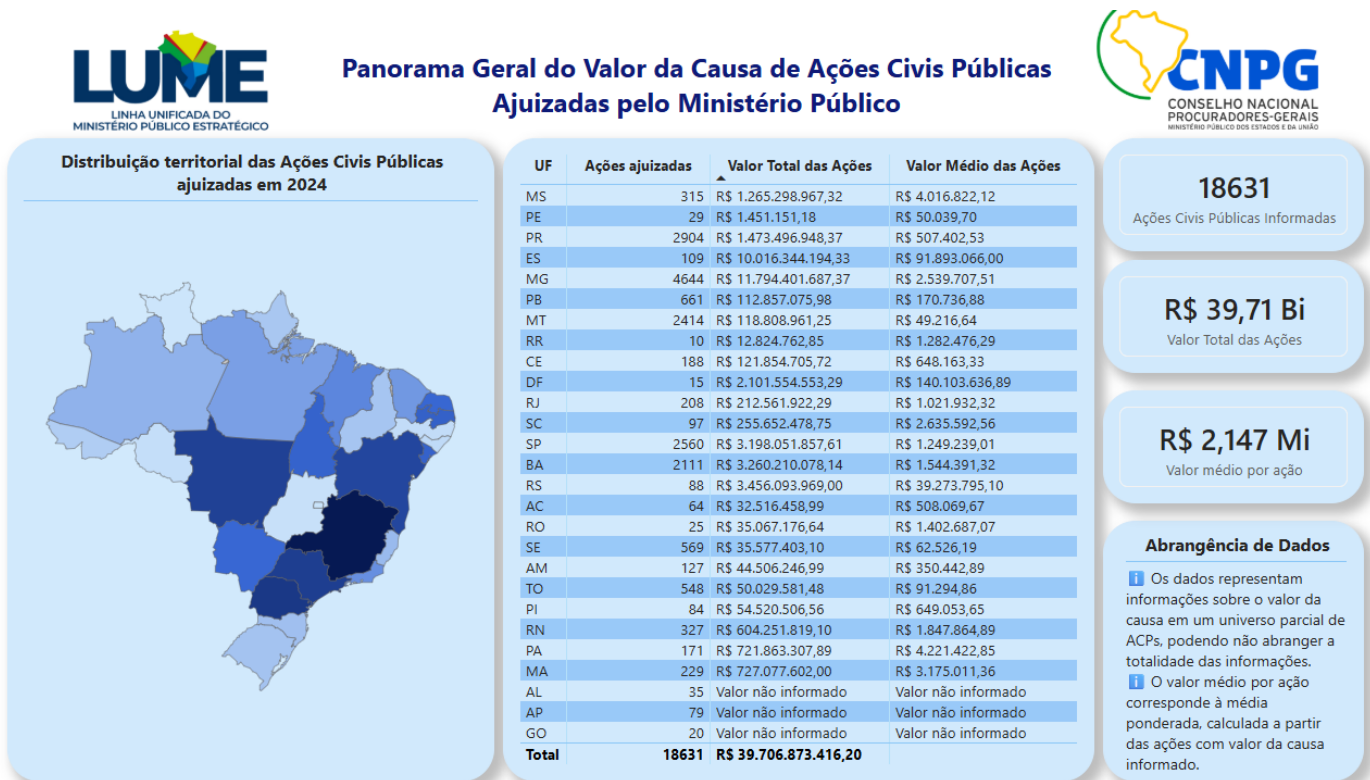


Faixa de Valores das Ações Ajuizadas	
☐ R\$ 1,00 a R\$ 50 Milhões	Sergipe
	Roraima
	Rondonia
	Pernambuco
	Amazonas
	Acre
☐ Acima de R\$ 50 Milhões a R\$ 100 Milhões	Tocantins
	Piauí
☐ Acima de R\$ 100 Milhões a 500 Milhões	Santa Catarina
	Rio De Janeiro
	Paraíba
	Mato Grosso
	Ceará
☐ Acima de 500 Milhões a 1 Bilhão	Rio Grande Do Norte
	Para
	Maranhão
☐ Acima de 1 Bilhão	Sao Paulo
	Rio Grande Do Sul
	Paraná
	Minas Gerais
	Mato Grosso Do Sul
	Espirito Santo
	Distrito Federal
	Bahia
☐ Não Informado	Goias
	Amapá
	Alagoas

O cotejo do quantitativo de ações encaminhadas com o valor da causa respectivo permite calcular, por média aritmética, o valor da causa médio de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público como sendo de **R\$ 2.146.665,58 (dois milhões, cento e quarenta e seis mil, seiscientos e sessenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos)**.

A média elevada do valor da causa revela a alta complexidade das demandas propostas pelos Ministérios Públicos, as quais se dirigem ora contra o Estado ora contra grandes corporações, visando prevenir, inibir ou reparar adequadamente lesão ou ameaça de lesão a direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado.

O panorama do valor da causa de ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público brasileiro é aqui apresentado ao Supremo Tribunal Federal como informação empírica relevante à solução da controvérsia jurídica objeto do Tema 1382/STF:



1.2. Panorama da atuação probatória técnica (pericial) do Ministério Público.

Também importa para o deslinde da presente controvérsia a representação da atividade probatória pericial realizada pelo Ministério Público brasileiro. Com a evolução dos meios tecnológicos e a crescente demanda pela especialização da prova, o MP tem recorrido ao aporte de informação técnica ao processo, seja pela produção de laudos técnicos, seja pelo requerimento de perícias judiciais. A seguir, demonstrar-se-á como essas atividades probatórias se compreendem e convivem na estrutura e nas atuações do Ministério Público.

1.2.1. A produção autônoma de informação técnica pelos Ministérios Públicos.

A prova pericial pode ser classificada em perícia oficial ou perícia da parte. A perícia oficial é aquela realizada por um perito selecionado nomeado pelo Juízo, dentre os *experts* de sua confiança, enquanto a prova pericial da parte é aquela realizada por um técnico por esta escolhido e financiado⁶. No Brasil, a doutrina tradicionalmente rejeita a terminologia perícia para a prova técnica apresentada pela parte; fala-se, majoritariamente, em parecer ou laudo técnico (CPC, art. 471, §§ 1º e 2º, art. 472).

No que tange à perícia realizada por *expert* selecionado pela parte (ou laudo técnico), levantamento realizado pela LUME/CNPBG identificou a existência de estruturas próprias em todos os Ministérios Públicos destinadas a essa finalidade. A seguir, relaciona-se cada unidade do Ministério Público com sua respectiva estrutura de realização da prova técnica (ao se clicar sobre o nome da estrutura de apoio, o hiperlink direcionará o leitor à página da instituição que trata de sua organização e/ou regulação):

Unidade do Ministério Público	Estrutura Autônoma de Prova Técnica
MPAC	NAT - Núcleo de Apoio Técnico
MPAL	NAT - Núcleo de Apoio Técnico
MPAM	NAT - Núcleo de Apoio Técnico
MPAP	NATA - Núcleo de Apoio Técnico e Administrativo
MPBA	CEAT - Central de Apoio Técnico
MPCE	NATEC - Núcleo de Apoio Técnico do Ministério Público
MPDFT	SPE - Secretaria de Perícias
MPES	Laboratório Ambiental do Ministério Público
MPF	SPPEA - Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise
MPGO	CATEP - Coordenação de Apoio Técnico Pericial
MPM	SPAI - Secretaria de Pesquisa e Apoio à Investigação
MPMA	ASSTEC - Assessoria Técnica da Procuradoria Geral de Justiça
MPMG	CEAT - Central de Apoio Técnico
MPMS	DAEX - Secretaria de Desenvolvimento de Apoio às Atividades de Execução

⁶ VÁZQUEZ, Carmen. *Prova pericial: da prova científica à prova pericial*. (trad.: RAMOS, Vitor de Paula). Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 136.

MPMT	<u>CAEX - Centro de Apoio Técnico à Execução (Contabilidade e Ambiental); NUSSP - Núcleo de Serviço Social e Psicologia (psicologia e assistencial social).</u>
MPPA	<u>GATI - Grupo de Apoio Técnico Interdisciplinar</u>
MPPB	NAT - Núcleo de Apoio Técnico
MPPE	<u>GEMAT - Gerencia Executiva Ministerial de Apoio Técnico</u>
MPPI	<u>Coordenadoria de Perícias e Pareceres Técnico</u>
MPPR	<u>CAEX - Centro de Apoio Técnico à Execução</u>
MPRJ	<u>GATE - Grupo de Apoio Técnico Especializado</u>
MPRN	<u>CATE - Central de Apoio Técnico Especializado</u>
MPRO	NAT - Núcleo de Análises Técnicas
MPPR	<u>NAT – Núcleo de Apoio Técnico</u>
MPRS	<u>GAT - Gabinete de Assessoramento Técnico</u>
MPSC	<u>CAT - Centro de Apoio Operacional Técnico</u>
MPSE	Divisão de Perícia Contábil, Técnica e de Equipe Interdisciplinar (DIVEI) e Núcleo de Apoio Técnico em Saúde (NATS)
MPSP	<u>CAEX - Centro de Apoio Técnico à Execução</u>
MPT	<u>Secretaria Nacional de Integração e Apoio à Atividade Pericial (SINAP) e Divisão de Perícia, junto às Procuradorias Regionais.</u>
MPTO	Setor de Engenharia e Arquitetura

Vê-se, assim, que o Ministério Público brasileiro não é inerte em relação à produção autônoma da informação técnica. Pelo contrário, todos os Ministérios Públicos possuem estruturas próprias para o apoio técnico de seus membros, arcando com seus custos de funcionamento.

Importa salientar, todavia, que tais resultados periciais ingressam no processo como avaliação de perito da parte (diga-se, laudo técnico), cujo valor probatório, em decorrência da inexistência de contraditório real, tende a ser diferenciado em relação à prova pericial judicial (perícia oficial), regulada pelos artigos 464 a 484 do CPC. As unidades de perícia autônoma implementadas nas estruturas dos Ministérios Públicos não substituem a perícia judicial. A capacidade do MP de produzir informação técnica de

qualidade não lhe permite abdicar da perícia judicial. Ambos os modelos convivem e se complementam na atividade probatória ministerial.

1.2.2. Perícia judicial realizada a pedido do MP e sua repercussão econômica.

Como visto, não obstante a crescente estruturação do MP para a produção autônoma de informação técnica, faz-se necessário em muitas demandas – seja por estratégia processual, seja pelo momento da prova – recorrer à perícia realizada pelo *expert* de confiança do Juízo, nos termos dos artigos 464 a 484 do CPC.

Nesse contexto, apresenta-se panorama (parcial) de periciais judiciais requeridas por Ministérios Públicos, com os respectivos valores dos honorários periciais arbitrados ou estimados:

R\$ 259.829.870,97

Honorários informado de forma específica

- Valores individualizados por ação
- Dados encaminhados por 10 Ministérios Públicos

Tipo de Dado	Qtd. Estados	Qtd. de Perícias	Soma dos valores das perícias	Valor Máximo Informado
Individual	10	159	\$259.829.870,97	\$77.770.000,00

⚠ Tipo de Dado individual significa que foram informados pelos Ministérios Públicos os valores de honorários periciais em demandas judiciais específicas, de grande complexidade ou de notória relevância

R\$ 1.714.507,55

Honorários Informados de forma Agregada

- Valores agregados sem discriminação
- Dados encaminhados por 2 Ministérios Públicos

Tipo de Dado	Qtd. Estados	Qtd. Perícias	Soma dos valores das perícias
Agregado	2	296	\$1.714.507,55

⚠ Tipo de Dado Agregado significa que o Ministério Público informou apenas o valor total de honorários periciais, acompanhado da quantidade total de ações com perícia, sem detalhar os valores individualmente por processo.

R\$ 34.792.839,51

Honorários Estimados

- Projeção proporcional estimada
- Dados encaminhados por 1 Ministério Público

Tipo de Dado	Qtd. de Estados	Valor estimado de honorários periciais
Projeção Proporcional	1	\$34.792.839,51

⚠ Tipo de Dado Projeção Proporcional significa que o Ministério Público não informou valores específicos, mas apresentou uma estimativa elaborada a partir de um universo aproximado de ações com perícias e um valor médio estimado para os honorários.

Tal mapeamento foi realizado a partir da consolidação de dados enviados por 13 Ministérios Públicos à LUME/CNPBG, sendo reunidos a partir de diferentes metodologias que compreendem a) informações sobre o custo das perícias individualizadas por ação,



b) valores agregados sem discriminação por processo e c) estimativas projetadas a partir de parâmetros médios.

Destacam-se, a seguir, as informações encaminhadas pelas unidades ministeriais que especificaram o valor dos honorários periciais por processos específicos (ressalta-se que o resultado reflete pequena amostragem de processos, por limitações de busca, de forma que não consubstancia o valor total dos honorários periciais):

- **MPSP:** a Procuradoria-Geral de Justiça informou requerimentos para realização de perícia judicial em **10 processos coletivos** (inclusive de improbidade administrativa). O valor total do somatório dos honorários do perito em tais processos equivale a **R\$ 743.525,00**.
- **MPMT:** os Centros de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, de Preservação do Patrimônio Público e da Defesa da Probidade Administrativa e do Meio Ambiente Natural, assim como a 10ª Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa de Cuiabá, informaram que foram requeridas perícias **31 processos coletivos** e que o valor somado dos honorários periciais destes equivale a **R\$ 871.488,20**.
- **MPPR:** o CAEx - Centro de Apoio Técnico à Execução do MPPR, por meio de seu setor de auditoria e em pesquisa no sistema REDMINE, identificou perícias requeridas em **23 processos coletivos** e que o valor somado dos honorários periciais destes equivale a **R\$ 1.390.193,44**.
- **MPRN:** a Procuradoria-Geral de Justiça informou requerimentos para realização de perícia judicial em **13 processos coletivos** (inclusive de improbidade administrativa). O valor total do somatório dos honorários do perito em tais processos equivale a **R\$ 121.251,84**.
- **MPAC:** o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público, Fiscalização das Fundações e Entidades de Interesse Social e Controle da Evasão Fiscal informou que informou que no ano de 2024, houve solicitação de perícia em uma ação de improbidade administrativa no valor de **R\$ 3.485,80**



O Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), em resposta ao mesmo pedido de informações, apresentou a seguinte tabela, da qual consta, inclusive, o valor parcial das perícias judiciais realizadas nos casos dos desastres socioambientais de Mariana e Brumadinho (o valor total dos honorários periciais informados equivale a **R\$ 251.079.146,42**):

Caso	Número ação	Valor honorários	Entidade
Brumadinho	5071521-44.2019.8.13.0024	~ R\$ 22.463.000,00	CTC UFMG
Antônio Pereira	5000435-60.2019.8.13.0461	R\$ 12.460.875,95	UFMG
Mariana	-	R\$ 13.715.701,84	Lactec
Antônio Pereira	5000435-60.2019.8.13.0461	R\$ 22.572.628,08	Aecom
Brumadinho	5052244-03.2023.8.13.0024	R\$ 3.437.500,00	UFMG
Antônio Pereira	5000435-60.2019.8.13.0461	R\$ 39.425.404,47	GEPSA
Mariana	-	R\$ 59.234.036,08	Aecom
Brumadinho	-	R\$ 77.770.000,00	FGV

Já Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), além de informar o valor dos honorários periciais, especificou o objeto das ações ajuizadas pelas Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Meio Ambiente da Capital em que houve pedido de perícia judicial pelo MP:

Número ação	Valor honorários	Objeto
0042401-27.1991.8.19.0001	752,34 UFERJ	Loteamento clandestino em área de preservação de encosta no Parque Nacional da Tijuca na Rua João Borges, Gávea
0289015-27.2019.8.19.0001	R\$ 110.900,00	Integridade do Reservatório de Água situado no Morro São Carlos, Estácio, Rio de Janeiro
0063651-42.2016.8.19.0001	R\$ 131.900,00	Lançamento de esgoto na praia de São Conrado
0486058-50.2011.8.19.0001	R\$ 137.500,00	Grave situação de risco de deslizamentos e escorregamentos geológicos na região onde se situa a comunidade Moreira Pinto
0249149-17.2016.8.19.0001	R\$ 180.000,00	Defesa da ordem urbanística e da segurança da população da cidade do Rio de Janeiro, bem como para reparação dos danos sofridos pela coletividade em razão do desmoronamento ocorrido no equipamento urbano Ciclovia Tim Maia

0111764-47.2004.8.19.0001	R\$ 20.865,00	Poluição hídrica por resíduos químicos no Canal da Penha, Baía de Guanabara
0124330-03.2019.8.19.0001	R\$ 378.545,00	Risco de deslizamentos no Morro Dois Irmãos na face voltada para Av Niemeyer, evacuação de moradores e contenção de encosta na Comunidade do Vidigal
0313817-60.2017.8.19.0001	R\$ 40.934,00	Ausência dos equipamentos de saneamento básico e drenagem de águas pluviais na Comunidade Nova Holanda no Complexo da Maré
0890539-68.2023.8.19.0001	R\$ 48.800,00	Descaracterização de fachadas e unidades de imóveis situados na Ilha de Paquetá, tombados pelo Decreto 17.555/99
0104445-71.2017.8.19.0001	R\$ 56.300,00	Ineficiência do sistema de drenagem pluvial nas ruas Miguel Ângelo, Domingos de Magalhães e Conde de Azambuja, no bairro Maria das Graças
0056261-16.2019.8.19.0001	R\$ 84.811,28	Aterramento e ocupação irregular da área de preservação permanente nas margens da Lagoa de Jacarepaguá, em virtude da realização de obras da implantação do Parque Olímpico
0038411-03.2006.8.19.0001	R\$ 86.880,00	Lançamento de esgoto in natura, diretamente na baía de Sepetiba, gerado pelas edificações do entorno
0365642-53.2011.8.19.0001	R\$ 90.990,90	Parcelamento do solo na Estrada de Jacarepaguá, nº 831, Jacarepaguá

Ainda que fundado em metodologias distintas, o levantamento é satisfatório para evidenciar que a sujeição do Ministério Público ao pagamento de honorários periciais introduz despesa de natureza vultosa e imprevisível em seu orçamento, o que pode trazer efeitos prejudiciais tanto sob a perspectiva da realização de sua missão constitucional, como sob a óptica da qualidade epistêmica da atividade (e da decisão) probatória, como argumentado no tópico 5.

1.3. Do aporte de dados e informações relevantes aos argumentos jurídicos.

O elevado valor médio das ACPs ajuizadas e dos honorários referentes às perícias judiciais requeridas pelo MP, além de evidenciar a complexidade das intervenções processuais protagonizadas pelo Ministério Público, indica como a oneração da instituição ministerial pelo pagamento das despesas processuais (inclusive honorários de sucumbência) tende a:

- i) embaraçar a livre e adequada gestão do seu orçamento (afronta ao princípio-garantia da autonomia– CF, art. 127, §§ 2º e 3º);

- ii) gerar estímulo indevido à análise dos impactos econômicos da demanda por membros do MP, em detrimento aos critérios constitucionais (afronta ao princípio-garantia da independência funcional – CF, art. 127, §1);
- iii) agravar situação de assimetria entre o Ministério Público e outros atores processuais, em razão dos impedimentos que possui de se beneficiar da repercussão econômica positiva da demanda (CF, art. 128, § 5º, II, “a”).

Essa relação entre as informações acima apresentadas com os argumentos jurídicos pertinentes para o deslinde controversia jurídica serão abordados nos tópicos seguintes.

2. O princípio da autonomia orçamentário-financeira como garantia contra restrições orçamentárias indevidas (CF, art. 127, §§ 2º e 3º)

Embora, inicialmente, a autonomia financeira do Ministério Público não estivesse expressa no texto constitucional, o Supremo Tribunal Federal já reconhecia essa prerrogativa como inerente à conformação constitucional do Ministério Público (ADI 514-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 18.3.1994), sendo pacífica sua jurisprudência nesse sentido (ADI 132, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 30.5.2003; ADI 4.356, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJ 12.5.2011; ADI 2.874, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 3.10.03; ADI n. 7.073, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJ 24.10.2022, *v.g.*).

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98, tal princípio-garantia passou a constar expressamente do texto da Carta Magna⁷. Atualmente, encontra-se também regulado no art. 3º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/1993) e no art. 22 da Lei de Organização do Ministério Público da União (Lei Complementar n. 75/1993).

A autonomia financeira e orçamentária do Ministério Público constitui-se como necessário desdobramento, no prisma econômico, de sua autonomia funcional, a fim de

⁷ “Art. 127. (...) § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.”

garantir-lhe, nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes, amparado na lição de João Mendes Júnior, a “direção própria daquilo que lhe é próprio”⁸.

No julgamento da ADI 2.513-MC, Tribunal Pleno, o Ministro Celso de Mello consignou que a “(...) dimensão financeira [da] autonomia constitucional – considerada a instrumentalidade de que se reveste – responde à necessidade de assegurar-se, ao Ministério Público, a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado”⁹.

Com efeito, a autonomia financeira do Ministério Público reveste-se de caráter instrumental, destinando-se a assegurar os meios orçamentários necessários e condizentes ao pleno exercício de seus deveres constitucionais. Nesse sentido, também a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

“(...) a autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. **Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e o Tribunal de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias.**”¹⁰

A solução da controvérsia jurídica ora em questão deve perpassar necessariamente pela dimensão financeira do princípio da autonomia, porquanto a atribuição ao Ministério Público da responsabilidade pelo pagamento das despesas processuais (inclusive honorários advocatícios) repercutirá gravemente na disponibilidade financeira da Instituição e, por consequência, impactará negativamente na realização de seu múnus constitucional. A depender do entendimento adotado pela Suprema Corte na controvérsia ora em julgamento, pode-se macular, por via transversa, a garantia da autonomia que lhe foi outorgada pela Constituição de 1988.

⁸ “Ora, essa autonomia administrativa e funcional do Ministério Público – *como direção própria daquilo que lhe é próprio* – traduz-se, no plano financeiro, pela prerrogativa desse órgão público de elaborar sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 127, § 3º).” (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p. 690.

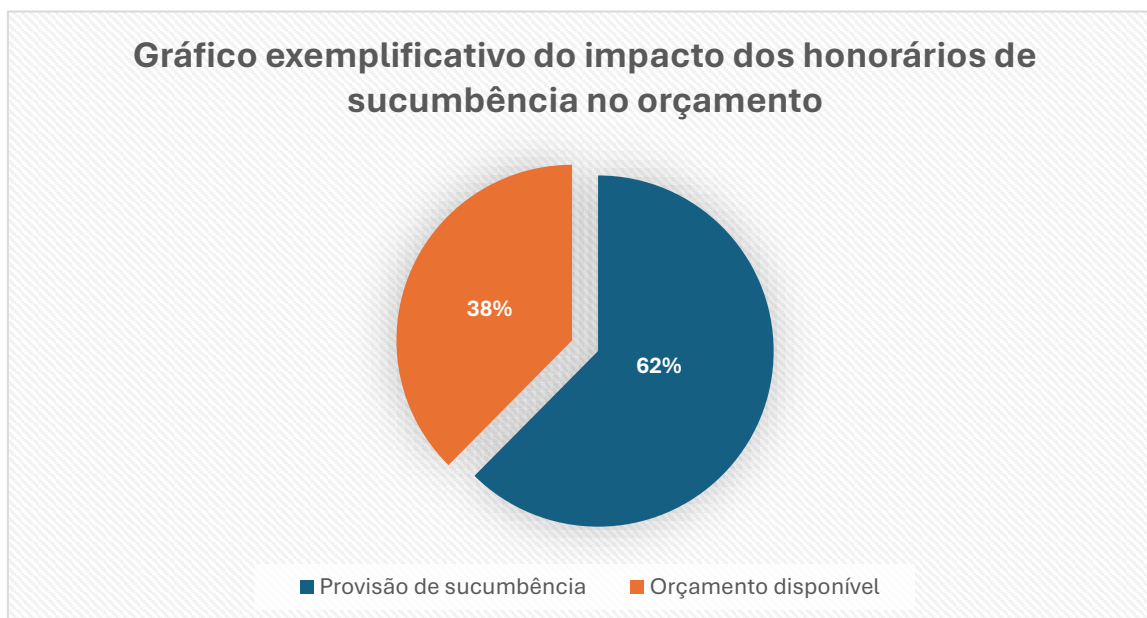
⁹ Trecho da ementa da ADI 2.513-MC (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 14.3.2011).

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros.



É que a responsabilização do Ministério Público pelas despesas relacionadas ao processo comprometerá parte relevante do orçamento institucional. Os diversos ramos e unidades do Ministério Público se verão compelidos a reservar seus recursos financeiros – retirando-os de áreas prioritárias do planejamento –, para arcar com elevadas e incertas despesas processuais, inclusive aquelas decorrentes da sucumbência.

Cita-se, a título de exemplo, o caso do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que, segundo levantamento realizado pela LUME/CNPBG (vide tópico 1), foi o Ministério Público que ingressou com o maior número de ações coletivas em 2024 (4.644 ações), tendo informado como somatório do valor da causa a quantia de R\$ 11.794.401.687,37 (onze bilhões, setecentos e noventa e quatro milhões, quatrocentos e um mil, seiscentos e oitenta e sete reais e trinta e sete centavos). Tal valor equivale quase ao triplo do orçamento da instituição para o exercício de 2024 (Lei Estadual n.º 24.678, de 17/01/2024), de forma as provisões para arcar com futuras perdas advindas da sucumbência (honorários sucumbenciais podem alcançar até 20% do valor da causa, conforme art. 85, § 2º, do CPC) corresponderia a 62,43% do seu orçamento:



Tal entendimento, se prevaiente, implicará, na prática, a inviabilização do Ministério Público brasileiro. A instituição não mais possuirá “a possibilidade de livre atuação orgânico-administrativa”¹¹; antes se verá compelida a reservar parte majoritária de seu orçamento para adimplir com um passivo futuro e incerto, desguarnecendo áreas prioritárias de atuação, como, por exemplo, a estruturação dos grupos de enfrentamento à criminalidade organizada.

A autonomia outorgada ao Ministério Público deve servir como limite não apenas à indevida ingerência dos demais Poderes no âmbito institucional, mas como impedimento a qualquer imposição externa que lhe retire – ou reduza – a capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de sua atividade finalística.

À luz do cenário constitucional e jurisprudencial que afirma, positiva e densifica a autonomia orçamentário-financeira do Ministério Público, a imputação de despesas processuais (inclusive honorários advocatícios) à Instituição traduz violação direta às normas previstas no art. 127, §§ 2º e 3º, da Constituição, por comprometer “o efetivo exercício do poder de autogoverno que irrecusavelmente lhe compete”¹².

O entendimento ora enfrentado esvazia, de forma dissimulada, o conteúdo do princípio da autonomia, sujeitando o Ministério Público, a partir da formulação de exigência descabida, a passivos futuros, incertos e vultosos, sem qualquer contrapartida financeira para os casos em que a demanda for bem-sucedida.

3. Independência funcional (CF, art. 127, § 1º) como garantia constitucional da atuação finalística e limite à racionalidade economicista.

A independência funcional é uma garantia que acompanha toda a atividade finalística do Ministério Público, permitindo que seus membros atuem autonomamente, somente rendendo obediência à ordem jurídica no exercício de suas funções, de forma

¹¹ MS n. 21.239/DF, rel. o Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 23.04.1993

¹² ADI n. 732-MC/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 21.08.1992



que tenham plena independência para exercê-las em busca dos fins constitucionais a que se destinam.

Nesse sentido, destaca-se lição doutrinária do Min. Alexandre de Moraes:

O órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência.

Nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir desta ou daquela maneira dentro de um processo. Os órgãos de administração superior do Ministério Público podem editar recomendações sobre a atuação funcional para todos os integrantes da Instituição, mas sempre sem caráter normativo.¹³

Com efeito, o princípio-garantia da independência funcional impõe a separação categórica, constitucionalmente determinada, entre a decisão de ajuizar a ação coletiva – atividade finalística que compete ao órgão de execução – e a gestão do orçamento institucional – que cabe ao Procurador-Geral da respectiva unidade ou ramo do Ministério Público. Um não pode interferir nas decisões do outro, sob pena de violação ao art. 127, § 1º, da Constituição Federal.

Dessa forma, a imposição de custas, honorários ou despesas processuais ao Ministério Público não poderia produzir, em tese, qualquer influência sobre a atividade finalística de seus membros, uma vez que a chefia da instituição – responsável por sua gestão financeira – é proibida de emitir recomendações ou ordens para que seus integrantes deixem de ajuizar ações de maior risco financeiro.

Ocorre, todavia, que a imposição de despesas processuais (inclusive honorários sucumbenciais) ao Ministério Público tem potencial de, por via indireta, gerar efeito inibidor sobre seus membros, por impactar gravemente o funcionamento administrativo da unidade que integram, inclusive com comprometimento de pagamento de despesas essenciais. Cria-se, na prática, incentivo comportamental negativo aos órgãos de execução, desestimulando-os a ajuizar demandas cujo risco da sucumbência – ou cuja repercussão econômica – é maior.

¹³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p. 677.



Como visto no tópico 1, o valor da causa médio em ações ajuizadas pelo MP na tutela de interesses sociais é de **2.14 milhões de reais**. Considerando que o art. 85, § 2º, do CPC dispõe que os “honorários serão fixados entre o mínimo de dez e o máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa”, deduz-se que a provisão média de perda que se deverá fazer por ação civil pública ajuizada variará, dentro de uma análise macroscópica, entre 214 mil e 428 mil reais. Disso percebe-se a projeção orçamentária que possui a questão ora em pauta e seu potencial de repercussão sobre as escolhas de procuradores e promotores.

Cabe registrar, ainda, que o risco e a repercussão da perda financeira por ação tendem a variar conforme a complexidade do litígio. Ações mais complexas comumente exigem maiores gastos com prova e apresentam riscos financeiros mais elevados em caso de eventual sucumbência. O resultado previsível é o incremento do comportamento de autocensura nesses casos, com a redução de ações complexas, o abandono precoce de teses institucionais e a celebração de acordos ruins, a fim de evitar a adjudicação.

A transposição dessa lógica de análise de custo-oportunidade, própria da litigância privada, ao Ministério Público é constitucionalmente vedada. Desconsidera a posição assumida pelo MP no *design* constitucional, em que a decisão do órgão de execução de ingressar, ou não, com uma demanda não pode recair sobre a análise de fatores financeiros-orçamentários, senão na verificação da viabilidade da tutela pretendida com os fatos apurados e com o ordenamento jurídico – essa é a *raison d'être* da independência funcional.

O Ministério Público não litiga por interesses próprios, mas em nome da sociedade, da comunidade substituída, considerada sua posição constitucional de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, destinada à defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127, “caput”).

No desenho constitucional brasileiro, os interesses do Ministério Público são, por determinação normativa, interesses republicanos, democráticos e sociais. Diante da apuração de violação a direitos sob sua tutela, o membro do Ministério Público possui o



dever constitucional de atuar para a sua proteção (princípio da obrigatoriedade - Lei 7.347/1985, art. 5º, § 3º; Lei 4.717/65, art. 9º). A decisão de ingressar ou não com uma demanda deve se amparar na verificação da adequação da adjudicação para a resolução adequada da controvérsia e na constatação da coincidência da pretensão com as normas e elementos fáticos até então reunidos, nunca em análise econômica acerca dos impactos de eventual sucumbência no orçamento institucional.

A garantia da independência funcional (CF, art. 127, § 1º), o princípio da obrigatoriedade da ação pública e o dever de salvaguarda de valores constitucionais fundamentais (democracia, ordem jurídica e direitos fundamentais) servem de impeditivo à condenação do Ministério Público ao pagamento de despesas processuais. A substituição de critérios jurídicos que regulam a atuação do membro do MP por fatores de índole financeira configura o intolerável fenômeno, já há muito estudado na sociologia jurídica, de expansão do código econômico sobre o jurídico¹⁴. Corrompe-se a lógica do lícito e ilícito – que deve motivar o ajuizamento, ou não, de uma ação pelo MP –, substituindo-a pela codificação do economicamente recomendável. Tal conformação é incompatível com o projeto constitucional de 1988, que reconhece o Ministério Público como instituição independente, vocacionada à garantia do indivíduo e da coletividade, livre de interferências indevidas, sejam elas internas ou externas; jurídicas, políticas ou econômicas.

4. Vedação ao recebimento de custas e honorários (CF, art. 128, § 5º, II, “a”). Princípio da simetria e da paridade de armas.

A interpretação que conduz à responsabilização do Ministério Público pelas despesas processuais coloca-o em posição assimetricamente desvantajosa em relação a outros *players* do processo, considerado o impedimento constitucional de se beneficiar da repercussão econômica positiva da demanda (CF, art. 128, § 5º, II, “a”)

¹⁴ Sobre a questão da heterorreferência e da expansão do código econômico sobre o jurídico, ver: TEUBNER, Gunther; FISCHER-LESCANO, Andreas. Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law. *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, N. 4, pp. 999-1046, 2004, p. 1.025; TEUBNER, Gunther. *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. (Tradução por Gareth Norbury). Oxford: Oxford University Press, 2012.



Como se sabe, nas ações em que ajuíza, o Ministério Público acumula as funções de representante (diga-se, substituto do indivíduo ou do grupo) e causídico (advogado), sem, todavia, possuir qualquer *interesse privado* na demanda¹⁵. O interesse do Ministério Público no sucesso da ação por ele ajuizada é público e social. É por essa razão que o legislador corretamente não lhe atribui qualquer consequência econômica, negativa ou positiva, derivada do litígio.

O art. 128, § 5º, II, “a”, da Constituição, posteriormente replicado pelo art. 44, I, da Lei n. 8.625/1993, veda expressamente aos membros do Ministério Público “receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais”. Em sendo o ganhador da ação, não há destinação de honorários sucumbenciais ou de valores provenientes de indenização. Nas palavras de Alcides de Mendonça Lima, “age como parte, com todos poderes e ônus (e mais obrigações, aditemos), mas que não obtém nenhum proveito - nem para a entidade e nem para seu membro, como não sofre prejuízo algum. Parte formal, portanto, e, não, substancial”¹⁶.

Logo, não existindo incentivos econômicos positivos destinados ao Ministério Público, contraditório seria atribuir-lhe tão somente as consequências econômicas negativas da demanda.

O princípio da simetria constitucional, corolário da isonomia e da paridade de armas (salvaguardas titularizadas pelas instituições de justiça)¹⁷, prevê o tratamento isonômico entre as partes processuais. Disso decorre a exigência lógica de correlação entre os riscos de perda e as chances de ganho no processo judicial. Diante da expressa vedação constitucional ao recebimento de honorários, percentagens ou custas processuais (CF, art. 128, § 5º), a lógica da reciprocidade dos ônus financeiros impõe a isenção ao pagamento de qualquer espécie despesa processual pelo Ministério Público.

¹⁵ Utiliza-se expressão adotada por Owen Fiss, ao dispor que as “class actions” são ações em que o cidadão, ao buscar interesses privados (ou pessoais), acaba por tutelar interesses sociais, isto é, do grupo ao qual pertence (The political theory of the class action. *Washington & Lee Law Review*. Vol. 53, pp. 21-31, Lexington, 1996).

¹⁶ LIMA, Alcides de Mendonça. Atividade do Ministério no Processo Civil. Revista do Ministério Público 9-22, Ed. AMP, 1977.

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 170.

Em suma, a coerência sistêmica do ordenamento jurídico conduz a uma única interpretação compatível com a Constituição para a solução da controvérsia: se ao Ministério Público é vedado receber qualquer proveito econômico do processo (CF, art. 128, § 5º, II, “a”), não se lhe podem impor os gravames patrimoniais típicos de quem possui a possibilidade de ganhos econômicos decorrentes do sucesso no litígio. Tal entendimento, além de irrazoável, viola o princípio constitucional da simetria, consectário da paridade de armas, ao produzir injustificado desequilíbrio entre as partes.

5. A responsabilização do Ministério Público pelo pagamento dos honorários periciais: um risco epistêmico

O Tema 1382/STF, ao tratar sobre a impossibilidade de condenação do Ministério Público ao pagamento de despesas processuais, abrange a problemática da responsabilidade do MP pelo adiantamento e pagamento final dos honorários periciais, que é espécie do gênero despesa processual. Tal questão encontra-se já definida na jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça (Tema 510/STJ¹⁸) e foi objeto de decisões monocráticas recentes no âmbito do Supremo Tribunal de Federal (ARE 1.283.040/RJ e ACO 1.560/MS).

Os argumentos anteriormente expostos, relacionados à garantia da autonomia orçamentário-financeira do MP e à independência funcional de seus membros, também se aplicam ao presente ponto da controvérsia, pois o valor elevado dos honorários periciais – vide item 1.3 – pode tanto impactar negativamente a prerrogativa do Ministério Público de autogoverno, como produzir, indiretamente, efeito inibidor sobre seus promotores e procuradores, desincentivando-os a ingressar com demandas complexas – as quais comumente requerem perícias mais caras –, diante do risco econômico que oferecem.

¹⁸ Não é possível se exigir do Ministério Público o adiantamento de honorários periciais em ações civis públicas. Ocorre que a referida isenção conferida ao Ministério Público em relação ao adiantamento dos honorários periciais não pode obrigar que o perito exerça seu ofício gratuitamente, tampouco transferir ao réu o encargo de financiar ações contra ele movidas. Dessa forma, considera-se aplicável, por analogia, a Súmula n. 232 desta Corte Superior ('A Fazenda Pública, quando parte no processo, fica sujeita à exigência do depósito prévio dos honorários do perito'), a determinar que a Fazenda Pública ao qual se acha vinculado o Parquet arque com tais despesas.

Mas não é só. Ao se atribuir ao Ministério Público a responsabilidade pelo pagamento dos honorários do perito, cria-se um óbice econômico – e contraepistêmico – ao ingresso de provas relevantes ao processo

Os valores dos honorários periciais só são adiantados após a admissibilidade da prova pelo juiz, portanto, após a verificação dos critérios de sua relevância e viabilidade jurídica¹⁹. Se, após a admissão da prova, houver a desistência de sua produção em razão do custo a ela relativo (o que ocorreria caso os estímulos econômicos negativos eventualmente constrangessem o autor da demanda) ter-se-ia uma situação de evidente prejuízo epistêmico, porquanto a relevância da prova para o caso já foi reconhecida pelo órgão julgador quando de sua admissão. Nessa situação, a avaliação sobre o custo da prova estaria a se sobrepor ao juízo de sua pertinência e idoneidade epistêmica.

Trata-se de entendimento que reduz a abrangência do material probatório e, por consequência, macula o objetivo institucional da prova no processo, que é a busca pela verdade dos fatos²⁰. Quanto mais informações relevantes estiverem disponíveis para o tomador de decisões, maior será a probabilidade de a decisão estar correta²¹. Nas palavras Goldman, “um conjunto probatório maior (...) é geralmente um indicador melhor do *truth-value* de uma hipótese do que um menor”.²²

Assim, ao se restringir a possibilidade de aporte de provas relevantes ao processo por questões econômicas, reduz-se sua qualidade epistêmica, afastando-o do referencial de averiguação da verdade. Em outras palavras:

(...) a imposição de encargos financeiros ao Ministério Público para retribuição do perito judicial, além ineficaz para gerar ações coletivas melhores, contribui para o ajuizamento de ações piores. Ao introduzir um filtro econômico na solicitação de provas

¹⁹ VITORELLI, Edilson. Análise econômica e comportamental da distribuição do custo da prova no processo coletivo. *Revista de Processo*, Vol. 327, 2022, p. 235 – 262, p. 238.

²⁰ Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho de Ferrer Beltrán, elucidativo do pensamento da escola racionalista da prova:“(...) la finalidad de la prueba como institución jurídica es permitir alcanzar el conocimiento acerca de la verdad de los enunciados fácticos del caso. Cuando los específicos medios de prueba incorporados al proceso aportan elementos de juicio suficientes a favor de la verdad de una proposición (lo que no debe confundirse con que la proposición sea verdadera), entonces se puede considerar que la proposición está probada. En ese caso, el juez debe incorporarla en su razonamiento decisorio y tenerla por verdadera ” (FERRER BELTRÁN, Jordi. *Prueba y verdad en el derecho*. 2ª ed. Madri-Barcelona: Marcial Pons, 2005, 74-75).

²¹ LAUDAN, Larry. *Verdad, Error y Proceso Penal. Um ensayo sobre epistemología jurídica*. Carmen Vázquez e Edgar Aguilera (Trad.). Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 124.

²² GOLDMAN, Alvin I. *Knowledge in a Social World*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 292.



periciais, cria-se um óbice contraepistêmico ao ingresso de provas relevantes nos autos. Essa restrição ao aporte de provas concorre para a redução da completude do conjunto probatório, diminuindo a probabilidade de decisões fáticas corretas. A deficiência epistêmica propiciada por tal entendimento compromete também a função reguladora do direito, inclusive seu efeito dissuasório contra condutas ilícitas, finalidade que as decisões em análise dizem perseguir. Em suma, a proposta de atribuir ao Ministério Público a responsabilidade pelos honorários periciais ampara-se em um efeito dissuasório inexistente e acaba por criar um risco epistêmico real ao processo coletivo.²³

6. Conclusões

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, conclui-se que a responsabilização do Ministério Público pelo pagamento das despesas processuais, inclusive os honorários de sucumbência:

- i) embaraçara livre e adequada gestão do seu orçamento, em afronta ao princípio-garantia da autonomia orçamentário-financeira (CF, art. 127, §§ 2º e 3º);
- ii) produz estímulo indevido à análise dos impactos econômicos da demanda por membros do MP, inibindo a atuação funcional nos termos em que demanda a Constituição e a legislação, em explícita violação à independência funcional e ao acesso à justiça (CF, art. 5º, XXXV, e art. 127, § 1º);
- iii) gera situação de assimetria entre o Ministério Público e outros atores processuais, em razão do impedimento que possui de se beneficiar da repercussão econômica positiva da demanda (CF, art. 128, § 5º, II, “a”), impondo-lhe apenas as consequências negativas do litígio, em desrespeito à igualdade de armas (CF, art. 5º, LIV e LV);
- iv) ao impor-lhe a responsabilidade econômica pelos honorários periciais, cria óbice ao ingresso de provas relevantes ao processo, reduzindo sua qualidade epistêmica e, por consequência, a probabilidade de decisões acertadas sobre os fatos.

²³ PIRAJÁ, Davi Reis Salles Bueno. Responsabilização do Ministério Público pelos honorários periciais no processo coletivo: de um efeito dissuasório artificial para um risco epistêmico real. In.: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 98 - out./dez. 2025, no prelo.



Por todo o exposto, a LUME/CNPBG pugna pelo conhecimento e provimento do recurso extraordinário do Ministério Público do Estado de São Paulo e sugere a fixação da seguinte tese de Repercussão Geral:

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, não sendo possível sua condenação ao pagamento de despesas processuais e honorários de sucumbência, sob pena de ferimento à sua independência e autonomia.

Brasília/DF, 29/01/2026

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Presidente da Linha Unificada do Ministério Público Estratégico (LUME/CNPBG)

Romão Avila Milhan Junior

Vice-Presidente da Linha Unificada do Ministério Público Estratégico (LUME/CNPBG)

