

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE ASSUNTOS CÍVEIS E INSTITUCIONAIS
ASSESSORIA DE ATRIBUIÇÃO ORIGINÁRIA EM MATÉRIA CÍVEL

MPRJ nº 2017.00535809

Assunto: Conflito Negativo de Atribuição em Matéria Cível

Suscitante: 2ª Procuradoria de Justiça junto à 1ª Câmara Cível

Suscitado: 6ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva

PARECER DA ASSESSORIA

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÃO EM MATÉRIA CÍVEL suscitado pela 2ª Procuradoria de Justiça junto à 1ª Câmara Cível em face da 6ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva, a respeito da atribuição para atuar em Ação Civil Pública proposta por associação que visa à tutela de direitos individuais homogêneos da categoria que representa. Formação do procedimento em descompasso com a norma de regência. Aplicação do princípio da instrumentalidade das formas. Declínio de atribuição sob a premissa de ilegitimidade ativa da associação autora. Manifestação não submetida à apreciação do Poder Judiciário. Processo que se encontra em pleno curso, sem que o Juiz singular ou o Tribunal houvessem, sequer, tangenciado a questão relativa à legitimidade ativa, a qual permanece hígida. Atribuição do órgão suscitado. *Ex vi* do art. 2º, *caput*, e inciso VI da Resolução GPGJ nº 2.038/2016. Parecer no sentido de que, conhecida e acolhida a suscitação, seja declarada a atribuição da 6ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva para prosseguir oficiando no feito.

Excelentíssimo Sr. Dr. Subprocurador-Geral de Justiça,

Trata-se de conflito negativo de atribuição, em que figura como órgão suscitante a 2ª Procuradoria de Justiça junto à 1ª Câmara Cível e como órgão suscitado a 6ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva, a respeito da atribuição para atuar no Agravo de Instrumento nº 0059763-68.2016.8.19.0000, em curso na 1ª Câmara Cível, interposto pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE RESSEGUROS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SINTRES em face de BRASIL RESSEGUROS S/A – IRB e de MEDISERVICE OPERADORA DE PLANOS DE SAÚDE S/A, visando a tutelar direitos

dos empregados e a declarar a nulidade da alteração unilateralmente procedida pelos réus em junho de 2016 nos planos de saúde, restabelecendo de forma plena as condições de custeio anteriormente contratadas.

O órgão suscitado declinou da sua atribuição – de ordem – com base no art. 2º da Resolução GPGJ nº 2.038/2016 c/c o art. 5º da Lei nº 7347/1985 (fls. 22/23).

Contrapondo-se, o órgão suscitante responde às fls. 02/16 afirmando que o art. 8º, III, da CR, regulamentado pelos arts. 3º da Lei nº 8073/1990 e 5º da Lei nº 7347/1985, confere a necessária legitimidade para que os sindicatos ajuízem Ação Civil Pública. Em abono de sua tese, indicou doutrina e jurisprudência dos tribunais superiores e da corte fluminense.

Informa, ainda, que a Procuradora de Justiça MÁRCIA TAMBURINI PORTO SARAIVA, titular da 9ª PJTC, manifestou-se regularmente nesses mesmos autos, inclusive, reconhecendo a legitimidade do referido sindicato para figurar no polo ativo da relação processual.

Arremata pugnado pela declaração da atribuição do órgão suscitado com vistas a uniformizar o entendimento em relação a casos análogos, porque outros Procuradores de Justiça daquelas especializadas estariam adotando comportamento idêntico.

Instruiu sua peça de oposição com cópias vistas às 17/39.

Esse é o breve relatório.

I - DA ADMISSIBILIDADE

Conforme a lição de Emerson Garcia, configura-se o conflito negativo de atribuições quando *“dois ou mais órgãos de execução do Ministério Público entendem não possuir atribuição para a prática de determinado ato”*, indicando-se, reciprocamente, um e outro, como sendo aquele que deverá atuar.¹

Tendo em mira essa conceituação, cumpre registrar, *prima facie*, que o órgão suscitante, ao receber o processo e redistribuí-lo para o órgão suscitado, afirmando ser deste o dever de oficiar, operou verdadeiro declínio de sua atribuição (fls. 02, segundo parágrafo e fls. 18/22).

Ocorre que, ao receber o processo e devolvê-lo ao ora suscitante (então declinante), o suscitado acenou negativamente em relação à sua atribuição (fls. 02/03 e 23/25). O correto, nessa hipótese, seria que tivesse suscitado o conflito negativo, mas não o fez, limitando-se a devolver o feito, e por ordem.

¹ GARCIA, Emerson. *Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005, p. 196.

Apesar do descompasso entre a opção efetuada e a normativa de regência, entende-se aplicável à espécie o princípio da instrumentalidade das formas inserto no art. 283, *caput*, e Parágrafo Único do CPC.²

Com precisão cirúrgica, o professor Carlos Alberto Álvaro de Oliveira³ pontifica que:

É preciso levar em conta, ademais, que a segurança não é o único valor presente no ambiente processual, mormente porque todo o processo é polarizado pelo fim de realizar a justiça material do caso concreto, por meio de um processo equânime e efetivo. De tal sorte, o formalismo excessivo pode inclusive inibir o desempenho dos direitos fundamentais do jurisdicionado.

Nessa esteira de ideias, é perfeitamente possível empregar-se tal conversão nos procedimentos administrativos com vistas a que, mediante o aproveitamento do suporte fático subsistente, obtenha-se a eficácia necessária para atingir o fim desejado, ainda que de outra forma⁴, mormente nesse caso, quando se sabe que as intimações são lançadas no âmbito virtual sem discriminar se dirigidas às procuradorias genéricas ou se às especializadas, não sendo incomum que aquelas, inadvertidamente, abram intimações destas, porque ambas, embora com atribuições compartimentadas, atuam perante o mesmo órgão jurisdicional.

Superada essa etapa, a questão levantada observou a forma e o prazo previstos no art. 5º, Parágrafo Único da Resolução GPGJ nº 1769/2012,⁵ sendo da competência do PGJ dar solução ao impasse consoante disposto nos arts. 10, X, da Lei nº 8625/1993⁶ e 11, XVI, da Lei complementar nº 106/2003 do ERJ.⁷

Nessa esteira de ideias, a suscitação é tempestiva e encontra-se corretamente endereçada, restando caracterizado o conflito negativo de atribuições que deve, portanto, ser conhecido.

² Art. 283. O erro de forma do processo acarreta unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários a fim de se observarem as prescrições legais. Parágrafo único. Dar-se-á o aproveitamento dos atos praticados desde que não resulte prejuízo à defesa de qualquer parte.

³ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. *O Formalismo – Valorativo em confronto com o formalismo excessivo*. São Paulo: Revista de Processo, ano 31, nº 137, jul. 2006, p.10.

⁴ CABRAL, Antonio do Passo. Comentários aos artigos 275 a 293 in: AMARAL, Antonio do Passo; CAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 445.

⁵ Art. 5º – Parágrafo único – Eventual conflito negativo ou positivo de atribuição será suscitado, de modo fundamentado, nos próprios autos ou em petição dirigida ao Procurador-Geral de Justiça, que decidirá a questão no prazo de 30 (trinta) dias.

⁶ Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

X - dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem deva officiar no feito;

⁷ Art. 11 - Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

XVI - dirimir conflitos de atribuições, determinando quem deva officiar no feito;

II - DO MÉRITO

Assim como ocorre com o processo jurisdicional, no qual a identificação do órgão judicial competente é extraída dos próprios elementos da ação, também a identificação do órgão ministerial com atribuições para certo caso deve partir da hipótese concretamente considerada, ou seja, dos dados do caso concreto que constitui seu objeto. Nesse sentido ensina a autorizada doutrina de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco⁸ e Athos Gusmão Carneiro.⁹

O presente caso concreto trata de Ação Civil Pública proposta pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE RESSEGUROS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTRES que, atuando na condição de substituto processual, visa à defesa coletiva de direitos individuais homogêneos da categoria que representa.

O debate foi encaminhado pelos conflitantes na direção de estabelecer se o sindicato teria, ou não, legitimidade para propor a ação coletiva.

Não parece que esse seja o ponto nodal da questão para fixar-se a atribuição ministerial!

Veja-se que a ACP foi intentada em primeira instância perante o Juízo da 1ª Vara Empresarial, tendo a respectiva petição inicial sido regularmente recebida pelo senhor Juiz singular que negou o pedido de tutela de urgência formulado pelo autor.

Contra essa decisão, foi interposto Agravo de Instrumento inicialmente distribuído à 25ª Câmara Cível que, entendendo inexistir relação de consumo, declinou de sua competência em favor de uma das câmaras cíveis não especializadas, tendo o feito sido recebido pela 1ª Câmara Cível,¹⁰ que logo abriu vistas do processo para que o órgão suscitante se manifestasse.

Desses fatos extrai-se, sem sombras de dúvidas, que a ACP foi recebida e processada em ambas as instâncias sem que os correspondentes juízos se pronunciassem acerca da legitimidade do sindicato para demandar a matéria versada naqueles autos.

⁸ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 250/252.

⁹ CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*. 11ª ed., São Paulo, Saraiva, 2001, p. 56.

¹⁰ *Agravo de Instrumento nº 0059763-68.2016.8.19.0000 - Agravante: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE RESSEGUROS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTRES - Agravado: IRB - BRASIL RESSEGUROS S.A. E OUTRO - Juízo de Origem: 1ª Vara Empresarial da Comarca da Capital - Relatora: JDS. Des.ª Isabela Pessanha Chagas - AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA. DECISÃO QUE INDEFERIU A TUTELA PROVISÓRIA. RECURSO INTERPOSTO PELO PARTE AUTORA.*

1- Recurso que visa o restabelecidas as condições de contribuição do plano de saúde originário de norma interna do IRB, editada em junho de 1978;

2- *Competência desta Câmara restrita às demandas de natureza consumerista, ou seja, em razão da matéria, é absoluta.* Lei Estadual nº 6.375/12, artigo 3º, §1º - As Câmaras Cíveis de numeração 23ª a 27ª terão competência especializada nas matérias cujo processo originário verse sobre direito do consumidor;

3- Demanda versa sobre acordo coletivo trabalhista, firmado com fundamento em Regimento interno da empresa ré, IRB - BRASIL RESSEGUROS S.A., sendo uma relação de direito civil que não configura uma relação de consumo, sendo a Câmara Especializada absolutamente incompetente para julgar a causa. *DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA PARA UMA DAS CÂMARAS CÍVES NÃO ESPECIALIZADAS. AUTOS ENCAMINHADOS PARA PRIMEIRA VICE-PRESIDÊNCIA, VISANDO À REDISTRIBUIÇÃO.*

Anote-se que, tanto o Juiz de piso quanto a 1ª Câmara Cível, caso assim entendessem, poderiam reconhecer, de ofício,¹¹ a ilegitimidade ativa¹² do sindicato, *ex vi* do disposto no art. 485, VI e §3º CPC,¹³ sendo de se destacar que, na hipótese, o tema parece ter sido deduzido na contestação, como se infere da manifestação ministerial vista às fls. 31/34 deste procedimento.

A inarredável conclusão a que se chega é a de que a ACP encontra-se em pleno curso,¹⁴ permanecendo hígida a legitimidade do sindicato, ante a ausência de decisão judicial que a afaste.¹⁵

Sob esse prisma, a atribuição para atuar nos autos da ACP é do órgão suscitado, consoante o que prevê o art. 2º, *caput*, e inciso VI da Resolução GPGJ Nº 2.038/2016.¹⁶

À guisa de registro, o entendimento manifestado pela titular da 9ª PJTC, Procuradora de Justiça MÁRCIA TAMBURINI PORTO SARAIVA, no sentido de reconhecer a legitimidade do referido sindicato para figurar no polo ativo da relação processual, não vincula, por óbvio, o entendimento da Procuradora de Justiça HELOISA CARPENA VIEIRA DE MELLO por força do princípio da independência funcional.¹⁷ Entretanto, no caso vertente, essa independência não tem o condão de autorizar a não intervenção nos autos ao argumento de falecer atribuição; pelo menos da forma singela como foi efetuada.

A Procuradora HELOISA tem total liberdade para externar sua posição – divergindo da direção anteriormente apontada nos mesmos autos por outro membro do *Parquet* – com o intuito de incutir no julgador a ideia de que o sindicato não é parte legítima, mas deve fazer isso nos autos, no exercício da atribuição que lhe cabe, ao menos enquanto não houver declaração judicial que eventualmente reconheça a alegada ilegitimidade.

¹¹ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro; PINHO, Humberto Dalla Bernardina. *Novo Código de Processo Civil Anotado e Comparado*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 270.

¹² Enfim, o inciso VI do art. 485, CPC, que autoriza a extinção do processo sem resolução do mérito, por ausência de legitimidade, deve ser compreendido como se dissesse respeito apenas à *falta de legitimidade extraordinária*, pois a falta de legitimidade ordinária equivale à não titularidade do direito discutido, hipótese clara de improcedência do pedido nos termos do inciso I do art. 487 do CPC, *in*: DIDIER JR., Fredie. *Da Jurisdição e da Ação*. *In*: AMARAL, Antonio do Passo; CAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 63/64.

¹³ Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

§3º O juiz conhecerá de ofício da matéria constante dos incisos IV, V, VI e IX, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado.

¹⁴ Confira-se o andamento processual.

¹⁵ É possível, até mesmo, que o silêncio do Judiciário seja eloquente, como se vê da abordagem efetuada por Humberto Dalla: “São, portanto, legitimados a ajuizar a ação civil pública (...) as associações constituídas há pelo menos um ano (*muito embora o próprio §4º do art. 5º permita ao juiz desconsiderar essa exigência, diante do manifesto interesse social da hipótese*).” *In*: PINHO, Humberto Dalla Bernardina. *Direito Processual Civil Contemporâneo, Teoria Geral do Processo*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 719.

¹⁶ Art. 2º – *Incumbe às Procuradorias de Justiça de Tutela Coletiva, na qualidade de órgão agente ou interveniente, oficiar nos recursos interpostos em ações civis públicas e de improbidade administrativa, nos respectivos incidentes e procedimentos cautelares conexos, bem como tomar ciência de decisões, interpor recursos e participar de julgamentos dos processos correspondentes, com exclusão de matéria infanto-juvenil coletiva, observada a seguinte repartição de atribuições:*

VI – a 6ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva oficiará nos processos e sessões das 1ª e 7ª Câmaras Cíveis;

¹⁷ Nesse sentido, veja-se: GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, atribuições e Regime Jurídico*. 6ª edição, São Paulo: Saraiva, 2017, p. 164/167.

Em outras palavras, o enfrentamento da legitimidade deve ser efetuado pelo órgão que tem atribuição para o feito. Desafia a lógica que um órgão primeiro analise se há legitimidade ativa da associação para, concluindo pela negativa e sem provocar uma decisão judicial, decline de sua atribuição com base nessa premissa, mormente nessa hipótese em que, caso o tribunal acolhesse a arguição, o desfecho não seria o deslocamento da atribuição, mas a extinção do processo sem resolução do mérito.

De concluir-se, portanto, que razão assiste ao suscitante.

Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria de Atribuição Originária em Matéria Cível no sentido de, *conhecido o conflito negativo de atribuições, seja julgado procedente, com vistas à declaração da atribuição da 6ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva*, para prosseguir oficiando no feito, adotando as providências que entender cabíveis.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2017.

MARLON OBERST CORDOVIL

Procurador de Justiça
Assistente da Assessoria de Atribuição Originária em Matéria Cível

De acordo.

CARLOS CÍCERO DUARTE JÚNIOR

Procurador de Justiça
Assessor-Chefe da Assessoria de Atribuição Originária em Matéria Cível

Ref.: MPRJ 2017.00535809

Órgão de origem: 2ª Procuradoria de Justiça junto à 1ª Câmara Cível

Aprovo o parecer para declarar a atribuição da *6ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva*. Remetam-se-lhe os autos com o parecer aprovado, deste encaminhando-se cópia ao órgão suscitante, para ciência. Publique-se.

ALEXANDRE ARARIPE MARINHO

Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais
(em exercício)