

# TUTELA COLETIVA EM 2º. GRAU. A EXPERIÊNCIA DA CRIAÇÃO DAS PROCURADORIAS ESPECIALIZADAS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO.

HELOISA CARPENA\*

**SUMÁRIO:** 1. *Introdução.* 2. *O Grupo Especial de Apoio às Procuradorias de Justiça na área da tutela coletiva: sua inspiração, criação e funcionamento.* 3. *Desafios na implantação do projeto.* 4. *Resultados da atuação especializada. Análise quantitativa e qualitativa. As teses institucionais.* 5. *Premissas para integração e especialização em 2º. Grau.*

## 1. *Introdução*

A Constituição Federal de 88 consagrou definitivamente a mudança de perfil institucional do Ministério Público, dando-lhe uma nova feição na área cível, ao consolidar uma vocação que já se revelava desde o início daquela década, com a edição da Lei n. 7.347 e as primeiras iniciativas de criação de promotorias especializadas nas matérias da tutela coletiva.

A assunção deste novo papel não se deu ao acaso, pois está diretamente relacionada ao reconhecimento de direitos sociais e de garantias individuais, a nível constitucional. Não bastava atribuir direitos ao cidadão, era preciso dotar o sistema de mecanismos de implementação e, para tanto, a escolha de um adequado representante dos interesses metaindividuais era fundamental. Como afirmamos em outra oportunidade<sup>1</sup>, do processo de elaboração da Constituição, há registro de que a ideia original era criar um novo ator político – o *ombudsman* – nos moldes do sistema escandinavo<sup>2</sup>. Abandonada essa alternativa, que, embora interessante, não parecia afinada com a realidade nacional, preferiu o legislador ampliar os poderes e funções do Ministério Público, aperfeiçoando a instituição para assumir esse novo papel, de verdadeiro *ombudsman*, incumbido prioritariamente da tutela de inúmeros – e relevantes – interesses coletivos.

\* Procuradora de Justiça no Rio de Janeiro. Coordenadora do Grupo Especial de Apoio à Atuação dos Procuradores de Justiça na área de Tutela Coletiva, inclusive Infância e Juventude, Idoso e Pessoa Portadora de Deficiência, de 2010 a 2012. Doutora em Direito Civil (UERJ). Professora (PUC-RJ). A autora agradece a colaboração das Promotoras de Justiça Christiane de Amorim Cavassa Freire e Renata Mendes Someson Tauk e dos servidores do MPRJ Michele Gruppi de Mendonça, Hellen Carla Macedo dos Santos Borges e Lakshmi Azambuja de Saboia, que se dedicaram à pesquisa e elaboração dos resultados apresentados nesse trabalho.

1 CARPENA, Heloisa. "O Ministério Público na defesa do consumidor". In Constituição de 1988: Vinte anos de consolidação democrática e transformação do Estado brasileiro. José Ribas Vieira (org.) Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 327-340.

2 "As atribuições do Ministério Público foram ampliadas durante os trabalhos da Constituinte quando se abandonou a opção cogitada pela criação de um novo órgão inspirado no *ombudsman* sueco." (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*. São Paulo, Saraiva, 1991, p. 281)

O protagonismo na promoção da tutela coletiva exigiu que o *parquet* se dinamizasse em vários aspectos, alguns mais tangíveis, como o aparelhamento técnico para instrumentalizar demandas em temas tão diversos como complexos, outros mais sutis, relacionados à transformação da própria postura do promotor, que passou a ter mais iniciativa, ainda pouco experimentada na vivência institucional.

Até então, a atuação ministerial no cível resumia-se a um parecerismo sem paixão, fiscal da lei, interveniente em demandas nas quais se identificasse o interesse público ou de incapazes, nos termos do art. 82 do CPC. Atualmente, a partir de demandas da própria classe e da chamada “reengenharia institucional”, observa-se notável redução da atividade de *custos legis* com a adoção de interposição cada vez mais restrita da norma processual.

À redução do parecerismo cível corresponde o alargamento da atuação como parte, fruto das demandas sociais e da maior e melhor compreensão do novo Ministério Público concebido pelo constituinte de 88.

No Rio de Janeiro, a história da Instituição registra que os primeiros órgãos especializados na tutela coletiva datam do início dos anos 80, quando foram criados grupos de trabalho para defesa do consumidor e do meio ambiente, que atuavam por designação do Procurador-Geral, isto é, sem as garantias do cargo. Somente em 1985, pelas Resoluções GPGJ nº 193 e nº 196, foi criada uma comissão especial para estudar a execução da Lei nº 7.347 e designados os primeiros órgãos de execução com atribuição para atuar judicial e extrajudicialmente na tutela dos interesses difusos e direitos coletivos. Desde então, a cada ano são criados novos cargos, totalizando em 2012, 69 promotorias de tutela coletiva, com atuação nas áreas da proteção do consumidor, meio ambiente, cidadania, infância, idoso, portadores de necessidades especiais e saúde.

Naturalmente, a especialização se iniciou no 1º. Grau, incumbidos os promotores das trabalhosas tarefas de instaurar e conduzir os inquéritos civis, tomar compromissos, fazer audiências e recomendações, além da atuação em juízo propriamente. Num primeiro momento, as administrações se ocuparam da criação de condições para o desempenho das novas atribuições, desde o aparelhamento técnico<sup>3</sup>, regulamentação do inquérito civil e novas práticas, inclusive do Conselho Superior do Ministério Público, cuja atividade de revisão dos arquivamentos aumentou exponencialmente.

O crescimento do número de inquéritos instaurados e de ações propostas na tutela coletiva em 1º. Grau resultou, como era de se esperar, em novos desafios para o procurador de justiça cível, tradicionalmente voltado para a atividade dos pareceres e pouco afeito às exigências da atuação como parte. A especialização em 2º. Grau tornou-se, portanto, extremamente necessária, porém somente veio a ser realizada no Rio de Janeiro mais de 10 anos após os primeiros órgãos de atuação especializados, através do mesmo formato do grupo de trabalho, piloto das procuradorias da tutela coletiva.

<sup>3</sup> No Rio de Janeiro, por exemplo, somente em 2001, pela Resolução PGJ n. 974, foi criado o “Grupo de Apoio Técnico Especializado”, com profissionais nas áreas das ciências humanas, biológicas e exatas, para dar suporte na atuação das promotorias da tutela coletiva.

## 2. O Grupo Especial de Apoio às Procuradorias de Justiça na área da tutela coletiva: sua inspiração, criação e funcionamento.

No ano de 2009, a Procuradoria-Geral de Justiça do Rio de Janeiro iniciou um programa de gestão estratégica – GEMPERJ – realizando encontros para debates de questões institucionais relevantes, com vistas à elaboração de um plano de atuação, ou, como evidencia o seu subtítulo, a fim de “construir o MP do amanhã”. Na primeira fase do projeto, foram consultados os diversos segmentos da classe, que elegeram prioridades e formas de atuação. Dentre os resultados colhidos, ganhou destaque a preocupação em especializar a atuação em 2º. Grau, além de outros objetivos relevantes e conexos, como intensificar a atuação para a formação de jurisprudência favorável às teses institucionais e promover a integração entre promotores e procuradores de justiça.

No cível, a tutela coletiva se apresentou como área carente de uma atuação mais dinâmica em 2º. Grau, seja pela relevância das questões veiculadas pelas ações civis públicas, seja em razão da variedade e especificidade de seus temas e, ainda, pela notória resistência do Judiciário no acolhimento dessas postulações.

Neste contexto, foi editada a Resolução GPGJ nº 1563, em 29 de janeiro de 2010, instituindo, no âmbito do 1º Centro de Apoio Operacional das Procuradorias de Justiça, o Grupo Especial de Apoio à Atuação dos Procuradores de Justiça na área de Tutela Coletiva, inclusive Infância e Juventude, Idoso e Pessoa Portadora de Deficiência. Nos termos do parágrafo único de seu art. 1º., a norma administrativa atribuiu ao Grupo as funções de “oficiar, na qualidade de órgão agente e interveniente, nos recursos interpostos nas ações civis públicas e de improbidade administrativa, nos respectivos incidentes e ações cautelares conexas, bem como tomar ciência das decisões, interpor recursos e participar dos julgamentos dos processos de sua atribuição nas sessões do Tribunal de Justiça”.

Segundo o disposto na Resolução, os procuradores cíveis, voluntariamente, poderiam declinar de sua atribuição nas ações civis públicas propostas pelo MP, remetendo em 24h os autos ao Grupo de Apoio, que, a partir desse momento, passava a atuar de forma definitiva no caso. Isto é, uma vez declinada a atribuição, esta passava ao Grupo até o final da tramitação do processo no Tribunal de Justiça, que, a partir desse momento, remetia os autos diretamente àquele órgão de apoio. Diferentemente da rotina adotada em outros setores que se especializaram, para envio ao Grupo da Tutela Coletiva, a manifestação dos procuradores precisou ser colhida caso a caso, em razão da impossibilidade de serem identificados pela capa os processos em que o apoio poderia se dar, o que permitiria a separação destes desde a entrada no protocolo da PGJ.

A adesão dos procuradores foi praticamente total, identificados apenas um ou dois colegas que optaram por conservar sua atribuição para oficiar nas ações civis públicas. Alguns poucos incidentes ocorreram em razão do prazo fixado na Resolução, cuja observância foi exigida em todos os casos, sob pena de ficar comprometida a organização interna do Grupo e o rigoroso cumprimento dos prazos processuais, em especial os recursais. Esses prazos, evidentemente, iniciam-se no momento em que o processo é recebido na PGJ, sendo questão estranha ao julgamento os problemas de divisão interna do trabalho no âmbito do MP.

Nos primeiros meses de funcionamento, o Grupo, integrado por apenas 3 procuradores recebeu uma quantidade razoável de feitos, e logo surgiu uma dificuldade a ser superada: o registro dos processos. Até então, a PGJ não dispunha de dados estatísticos que permitissem projetar números, e a realidade, como sempre acontece, superou as expectativas.

### 3. Desafios na implantação do projeto.

#### (i) Organização de sistema de registro e acompanhamento dos processos

A despeito da existência de um sistema de registro dos feitos, o MGP, a atuação como parte demandou um acompanhamento dos processos que o grande sistema não comportava. O procurador cível, de maneira geral, recebe o processo segundo uma divisão numérica entre as quatro procuradorias existentes em cada Câmara, analisa o caso, elabora seu parecer e, após devolvê-lo ao Tribunal, pode acontecer que jamais tenha nova oportunidade de se manifestar sobre aquele caso, pois não há vinculação e, muito frequentemente, aquele que emitiu o parecer sequer participa da sessão de julgamento ou toma ciência do seu resultado. Vigê, portanto, uma certa impessoalidade que dificulta imensamente a preparação para o julgamento e a interposição de recursos no próprio Tribunal e para o STJ e STF. No Grupo, e posteriormente nas procuradorias especializadas, ao contrário, o representante do *parquet* oficiante é o mesmo em todas as etapas da tramitação no Tribunal, desde a primeira entrada na PGJ até a ciência da última decisão, podendo inclusive interpor os recursos especial e extraordinário, se for o caso. O Grupo adotou, por consenso entre seus integrantes, a divisão por matéria, critério objetivo que respeita a ideia de especialização e permite observar a igualdade quantitativa.

Para viabilizar o acompanhamento dos feitos remetidos ao Grupo, foi criada uma planilha contendo as seguintes informações de cada processo: data da chegada, número do processo, tipo de recurso, nome das partes, câmara, relator, procurador declinante, procurador oficiante, assunto, tipo e conteúdo da manifestação, data da devolução e, finalmente, o movimento processual. Até a última decisão, para cada processo que passou pelo Grupo, são anotados todos os trâmites processuais, como decisões em embargos, agravos internos, ciência ao MP e o que mais houver. Essa tarefa é diária e ininterrupta, e somente se tornou possível com a utilização do sistema *push* do Tribunal e com o eficiente serviço de acompanhamento recursal da PGJ, a SAR, que envia todas essas informações por meio eletrônico. Incumbiram-se os valorosos funcionários do Grupo de alimentar dia a dia a tabela, que, somente no ano de 2011, alcançou 1960 registros, segundo o MGP.

A organização desses dados é condição indispensável à realização da tarefa mais relevante do procurador especializado: a preparação do julgamento.

#### (ii) Atuação de forma ativa antes e durante a sessão de julgamento dos recursos

Sem embargo da qualidade técnica da manifestação nos pareceres, a atuação como parte exige uma preparação do caso, que se inicia muitas vezes

bem antes da sessão de julgamento. Além das medidas urgentes e antecipatórias que devem ser despachadas pessoalmente, nos casos mais relevantes, é mais que recomendável a elaboração de memoriais dirigidos não apenas ao relator, mas a toda turma julgadora.

A exemplo do que ocorre na defesa de interesses privados, essa intervenção é fundamental, considerando-se que é cada vez mais frequente a elaboração do voto do relator, em alguns casos, de todo o colegiado<sup>4</sup>, antes da própria sessão de julgamento. A sustentação oral nesta oportunidade produz resultados mais efetivos apenas para os vogais, que ordinariamente não tiveram acesso aos autos e não conhecem o caso.

Evidentemente, os procuradores especializados selecionam os recursos cuja importância justifica o contato prévio com o relator e a elaboração de memoriais com cópias para os demais componentes da turma julgadora. A atividade requer que sejam mantidas em arquivo cópias das principais peças dos processos, que são tiradas antes da devolução dos autos para o Tribunal com o parecer ou recurso. Essa “memória” é valiosa no momento da preparação da sustentação oral, porém exige uma organização do material para que possa ser recuperado quando necessário. A pauta de julgamentos de cada procurador é preparada semanalmente, com as informações contidas na planilha de acompanhamento processual.

A experiência de sustentar oralmente os recursos é desafiadora, do ponto de vista pessoal, e extremamente compensadora, quanto aos resultados colhidos. O parecerismo cível, talvez em virtude da já referida impessoalidade, é uma atuação mais atenta aos aspectos formais e, em regra, pouco comprometida com o sucesso da postulação. Essa postura, que já é parte da cultura institucional, não se coaduna com a atuação em ações propostas pelo próprio MP em defesa de interesses sociais e de natureza coletiva.

Em dois anos de funcionamento do Grupo da Tutela Coletiva, foram muitos os casos em que a participação ativa no julgamento mudou o seu resultado. Permito-me citar apenas um, pela sua extrema relevância social e institucional. Trata-se de um dos primeiros recursos remetidos ao Grupo, agravo de instrumento interposto por três empresas, rés em ação de improbidade administrativa ajuizada pela Promotoria da Cidadania da Capital, apontadas como beneficiárias de irregularidades em licitação para construção da Cidade da Música. O pedido fora acolhido em 1º. Grau em juízo prévio de admissibilidade da demanda e, contra essa decisão, todos os réus agravaram. Embora a questão fosse complexa do ponto de vista da apuração dos fatos, a ação proposta continha apenas o pedido de condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, ficando ressalvado o ajuizamento de outra demanda, quando os danos materiais vierem a ser apurados.

Foi apresentado então o parecer, no sentido do desprovimento do recurso, uma vez que não havia qualquer irregularidade processual e a ação

4 Algumas Câmaras Cíveis do TJRJ já se utilizam do “julgamento virtual”, compartilhando as manifestações dos seus integrantes antes mesmo de ser incluído em pauta o recurso.

não dependia de outras provas além da própria existência da obra inacabada, inaugurada para fins eleitoreiros e jamais entregue ao público. Embora o julgamento dos agravos não admita sustentação oral, esse sem dúvida era um caso em que a distribuição de memoriais era absolutamente indispensável. Todavia, por uma falha no recebimento das informações do Tribunal, o Grupo somente tomou conhecimento de sua inclusão em pauta quando o julgamento já havia se iniciado, com dois votos proferidos, ambos pelo provimento do agravo.

Graças ao pedido de vista de um dos vogais e à falta de intimação pessoal do representante do MP, foi possível requerer a anulação do julgamento e, nesse interregno, distribuir memoriais aos componentes da turma julgadora. Na sessão subsequente, suscitada a questão de ordem, o pedido foi acolhido e, tomados novamente os votos, reverteu-se o resultado para 2 X 1 a favor do autor coletivo<sup>5</sup>, possibilitando assim o prosseguimento do feito.

A atuação prévia do procurador especializado não apenas demonstra o interesse institucional naquele processo, mas influi de forma marcante na formação do convencimento do julgador, quando ainda há oportunidade para tanto.

A participação ativa nos julgamentos requer não apenas a organização das informações – elaboração da pauta de sessão e disponibilização das cópias ou memória do processo-, porém recomenda a atuação integrada e conjunta dos procuradores especializados.

---

5 AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO COLETIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DAS HIPÓTESES LEGAIS DE INDEFERIMENTO DA INICIAL. RECEBIMENTO DA PEÇA INAUGURAL E REGULAR PROSEGUIMENTO DA AÇÃO COLETIVA. 1- Inconformismo do agravante em relação à decisão que acolheu a inicial para averiguar eventuais irregularidades no empreendimento “Cidade da Música”. Preliminares arguidas rejeitadas, visto que estão presentes os requisitos para o recebimento da inicial, além de imprescindível necessidade de apurar e punir, se for o caso, os possíveis culpados pelo irresponsável gasto do dinheiro público na obra em questão. 2- O dano moral pleiteado pelo *parquet*, em nome da sociedade, é legítimo e pode ser perseguido através da ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Honra do grupo social que não pode ficar sem reparação moral. Lei de Ação Civil Pública que prevê ressarcimento integral do dano causado à coletividade, não restringindo o dano moral coletivo. A *ratio legis* engloba o dano moral coletivo, sendo inegável a possibilidade de o Ministério Público persegui-lo em sede de ação civil pública referente a prática de ato de improbidade administrativa pelas partes envolvidas no processo. Interesse de agir presente. Precedentes do STJ, TJ/SP, TJ/MG, TJ/MS. 3 Legitimidade passiva dos recorrentes, já que o Ministério Público visa demonstrar que os agravantes obtiveram benefício com os atos praticados pelos demais réus. Se o pedido será ou não acolhido, a questão é de mérito e será dirimida após a dilação probatória. Aplicação do art. 3º, da Lei nº 8.429/92. 4- Inépcia da petição inicial não demonstrada. Peça inicial que precisamente narrou os fatos, estando preenchidos os requisitos da petição inicial, que possibilitou inclusive os recorrentes de exercerem a ampla defesa e o contraditório em sede de defesa prévia, tendo os próprios Agravantes informado detalhadamente as causas de pedir e pedidos da ação. 5- A justa causa está presente nos autos, já que foram demonstrados provas mínimas para fundamentar a interposição da ação coletiva em questão. Provas indiciárias que são o bastante para receber a inicial. Princípio do *in dubio pro societate*. Art. 17, § 6º, da Lei de Improbidade Administrativa. Precedentes do TJ/RJ. 6 Manutenção da decisão. Desprovimento do recurso. (TJRJ, VIGÉSIMA CÂMARA CÍVEL; AGRAVO DE INSTRUMENTO 0063854-51.2009.8.19.0000; Rel. DES. TERESA CASTRO NEVES; Julg. 04/08/2010)

### *(iii) Compartilhamento de informações entre os procuradores*

Além das questões eminentemente práticas já referidas, a atuação eficiente em 2º Grau não será alcançada sem a superação do individualismo que caracteriza a atividade dos procuradores.

Essa integração começa no compartilhamento dos pareceres, disponibilizados a todos numa pasta na intranet e organizados segundo uma taxonomia previamente estabelecida e seguida por todos. A localização do material elaborado depende dessa padronização na nomenclatura dos arquivos, que deve conter indicações da matéria, do recurso, do tipo de manifestação, principais questões enfrentados e número do processo. Ainda que cada procurador imprima seu estilo pessoal à tarefa, arquivar segundo parâmetros comuns facilita enormemente a recuperação do parecer por outro colega, que dele possa precisar, seja para preparação do julgamento, seja para elaborar sua manifestação em caso semelhante.

As substituições recíprocas ocorrem seguidamente, pois são muitos os processos, distribuídos pelas vinte câmaras cíveis do Tribunal de Justiça, o que resulta em superposição de sessões no mesmo horário, a cargo do mesmo procurador. O auxílio, portanto, faz-se sempre necessário e até mesmo desejável, pois torna menos solitária a atividade do procurador, contribuindo para a anunciada mudança na cultura institucional. Ficaré no passado o tempo em que o procurador oficia isolado, dentro de seu gabinete, elaborando manifestações em defesa de teses contrárias ao posicionamento predominante em certo momento.

Da mesma forma, é recomendável a concentração com o mesmo procurador de recursos interpostos em processos conexos ou relacionados e são muitos os exemplos de sucesso a partir dessa providência, que, num sistema de distribuição numérico, requer o auxílio recíproco ou mesmo a compensação entre dois ou mais colegas. A divisão de trabalho por matéria afasta a possibilidade de diferentes posicionamentos sobre os mesmos fatos ou questões, o que fortalece as posições da Instituição.

O tema é polêmico e delicado, por isso será desenvolvido adiante, mas, antes de enfrentá-lo, merece referência uma outra forma de interação suscitada pela atuação especializada em 2º Grau, com os responsáveis pela instrução e ajuizamento das demandas coletivas.

Muito frequentemente a atenção especial dada pelo procurador a determinado caso é provocada pelos promotores, que estão em contato direto com os fatos e com os beneficiários das ações coletivas, propiciando assim a realização de um dos objetivos institucionais mais importantes, indispensável a uma atuação efetiva do *parquet*: a integração de promotores e procuradores de justiça.

### *(iv) Atuação integrada dos representantes do MP em 1º e 2º Graus*

A condução do processo em duas instâncias por diferentes órgãos de execução cria naturais dificuldades a serem superadas, com vistas a uma atuação eficaz. A prática na defesa dos recursos em 2º Grau demonstrou que, muitas vezes, as informações daquele que conduziu as investigações e propôs a demanda

são fundamentais ao sucesso da pretensão recursal. No sentido inverso, ousamos afirmar que a atuação dos promotores também tem a ganhar com a interlocução com os procuradores, mais experientes e conhecedores do entendimento do Tribunal acerca das questões veiculadas nas ações civis públicas.

Esse diálogo, contudo, foi apenas iniciado, a partir de iniciativas da chefia institucional, de que é exemplo o GEAIR. Na defesa de interesses metaindividuais, a ação integrada é fundamental. Em casos de improbidade, por exemplo, é comum haver mais de uma ação contra o mesmo réu e pode ocorrer que essa informação não tenha sido fornecida nos autos, o que recomenda o conhecimento da história do caso, que só o promotor pode relatar. Em determinado município do interior do Estado do Rio de Janeiro, o procurador municipal passou a se recusar a responder as requisições do MP, inviabilizando o trabalho do promotor que, ao invés de propor uma só ação por ato de improbidade, optou por ajuizar diversas demandas contra o mesmo réu, uma para cada requerimento não atendido. Tal circunstância não foi referida nos autos, o que levou a decisões de improcedência, confirmadas pelo Tribunal de Justiça<sup>6</sup>. Tivesse havido comunicação entre o promotor e o procurador oficiante no recurso, a demonstração do caráter de generalidade da conduta talvez tivesse conduzido a resultado diverso, caracterizado o ato improbo na conduta do agente público que, voluntariamente, descumpre dever legal de transparência dos atos administrativos.

Inúmeros outros exemplos podem ser colhidos da experiência do Grupo para ilustrar o sucesso desse diálogo, que vem se tornando mais comum e rotineiro. Neste sentido, foi introduzida a prática de encaminhar, por meio eletrônico, o parecer ministerial ao promotor que interpôs o recurso. Essa rotina permite que se estabeleça a comunicação entre o procurador e o promotor, que fica ciente da posição adotada pelo colega e tem oportunidade de prestar esclarecimentos ou municiá-lo com informações relevantes ao julgamento do recurso. O envio do parecer ao promotor recorrente e não ao ocupante do órgão de execução foi uma clara opção pela pessoalidade, buscando estimular o acompanhamento do resultado do processo. Se tiver havido substituição superveniente, ou se o recurso houver sido interposto pelo substituto, este naturalmente deverá repassar a informação ao titular da promotoria, pela qual foi ajuizada a ação coletiva.

Se é certo que as informações trazidas pelo promotor, sobretudo as circunstâncias de fato, podem ser relevantes para o julgamento do recurso, o reverso também é verdadeiro, o procurador especializado tem a visão de conjunto do trabalho desenvolvido na 1ª instância e da jurisprudência do Tribunal, o que recomenda que seja ouvido na definição de estratégias de atuação.

O maior obstáculo a ser vencido para realizar esse objetivo de interação é o princípio da independência funcional, que possui estatura constitucional, porém quase sempre é mal compreendido e invocado em desacordo com sua finalidade.

<sup>6</sup> TJRJ, 8ª Câmara Cível, Apelação n. 0001531-48.2008.8.19.0031; Relatora Des. Norma Suely, julg. 7.6.11.

(v) *A necessária reeleitura do princípio da independência funcional*

Trata-se de prerrogativa institucional das mais importantes, traço que distingue a função ministerial e a qualifica como instrumento de defesa dos interesses da sociedade, atingido por lesões decorrentes de atividades do próprio poder público e dos representantes do chamado “poder econômico”. Garantir, portanto, a independência dos membros do *parquet* é condição indispensável para realização de sua missão institucional, inscrita no art. 127 § 1º da Constituição Federal.

Vale lembrar que, embora tenha assento constitucional, o princípio foi positivado no início da década de 80, pela Lei Orgânica Nacional (Lei Complementar n. 40/81), numa época em que a proteção dos interesses metaindividuais era incipiente no Brasil, não existia a ação civil pública e o papel mais relevante do MP era a titularidade da ação penal, restrita sua atuação no cível às funções de *custos legis*. O contexto político da época igualmente justificava sua previsão como garantia de uma atuação efetivamente independente dos membros do MP. A referida norma veio a lume em plena ditadura militar, anunciando a abertura política, que só veio a se consolidar anos depois. Naquele cenário, em que grassava a ingerência do poder político na atividade dos promotores e procuradores, o princípio da independência ganhou dimensões de verdadeiro bastião da função ministerial. Seus contornos, portanto, merecem uma reeleitura, afinada com a realidade atual da vida institucional.

O sentido de independência, como afirma Jatahy, é o de que os membros do MP “não estão subordinados a nenhum órgão ou poder”<sup>7</sup>.

A restauração do regime democrático no Brasil, com a atribuição de inéditas e gravosas tarefas aos membros do MP, exige uma renovada interpretação do princípio da independência a eles conferida. O anacronismo da concepção estrita desta garantia não passou despercebida às lideranças classistas do MP, valendo trazer à colação o pronunciamento de Walter Paulo Sabella, Secretário-Geral da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, *verbis*:

“Não se cogitava, nesse tempo, dos grandes conflitos de massa; não se sentia a necessidade de buscar soluções para o desequilíbrio entre a demanda de trabalho e os meios de atendê-la. E hoje a Instituição tem tarefas muito superiores aos seus meios, materiais e pessoais, tudo agravado pelas crônicas limitações orçamentárias. Logo, ao Estado, prestador de serviço público, não se pode negar que

7 “Princípio mais importante da Instituição, a independência funcional preconiza que os membros do *Parquet*, no desempenho de suas atividades, não estão subordinados a nenhum órgão ou poder, mas somente à sua consciência, devendo sempre fundamentar suas atuações processuais – CF art. 129, VIII; Lei 8.625/93 art. 43, III” (JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público*. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.131).

trace diretrizes e objetivos, de validade anual, destinados a assegurar o cumprimento de prioridades, fazendo-o através de um plano previsto em lei e que é fruto da participação de todos. E dizer-se que ao Estado assim se veda porque o princípio da independência opera como causa impeditiva, constitui afirmativa que nega a ductilidade, a flexibilidade e a adaptabilidade do texto constitucional a épocas diversas.”<sup>8</sup>

A ideia de independência não se traduz em individualismo divorciado dos objetivos institucionais. Não se questiona que os membros do Ministério Público podem atuar livremente, mas esta liberdade é funcionalizada, isto é, deve ser empregada “na consecução dos fins inerentes à atuação ministerial.”<sup>9</sup>

Este princípio, a par de sua importância, não pode ser concebido em termos absolutos, sendo mais que necessário o estabelecimento de limites que venham pautar a atuação de acordo com diretrizes postas pela própria Instituição. Tais limites foram contemplados por Mazzilli<sup>10</sup>, em interpretação de norma da lei orgânica nacional (art. 41, V da Lei n. 8.625/93), que destaca, dentre as prerrogativas do membro do *parquet*, sua “*inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentais, nos limites de sua independência funcional.*” (grifou-se).

O tema é controvertido e vem sendo enfrentado em diversas instâncias, inclusive pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que recentemente reconheceu a existência de repercussão geral de questão constitucional suscitada no Recurso Extraordinário (RE) 590908, em que se discute a independência funcional de integrante de Ministério Público<sup>11</sup>.

O Conselho Nacional do Ministério Público, embora tenha “em sucessivas e unânimes decisões (...) proclamado sua incompetência no tocante ao exame de ato que diz respeito à atividade-fim praticado por membro do Ministério

8 disponível em <http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=152>

9 Emerson Garcia identifica “duas garantias vitais ao pleno exercício de suas funções: a) podem atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e à lei, não estando vinculados às recomendações expedidas pelos órgãos superiores da Instituição em matérias relacionadas ao exercício de suas atribuições institucionais; b) não podem ser responsabilizados pelos atos que praticarem no estrito exercício de suas funções, gozando de total independência para exercê-las em busca da consecução dos fins inerentes à atuação ministerial.” (*Ministério Público. Organização, atribuições e regime jurídico*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005, p. 65)

10 “Admitir limites à independência funcional não significa negá-la, e sim assegurar seu efetivo exercício dentro de padrões legais, fundados em supostos éticos e lógicos, sob pena de, não o fazendo, subvertermos as premissas e a destinação institucional do Ministério Público.” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Os Limites da Independência Funcional no Ministério Público*. RT 715/571, maio, 1995, disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/limitesindep.pdf>)

11 “No recurso, o Ministério Público de Alagoas (MP-AL) alega que o Tribunal de Justiça estadual entendeu que uma promotora de Justiça estaria vinculada ao entendimento de seu antecessor, que teria pedido a impronúncia de um réu na fase de alegações finais na Justiça de primeiro grau. Alegando a existência de independência funcional dos promotores, o MP-AL pede que o Supremo reforme o entendimento do Tribunal estadual para que o réu seja pronunciado e posteriormente submetido a julgamento pelo Tribunal do Júri.” (Notícias STF Sexta-feira, 11 de novembro de 2011)

Público”<sup>12</sup>, em face do princípio constitucional assegurador da independência funcional dos integrantes do Parquet, já se pronunciou no sentido da necessidade de se estabelecerem limites ao mesmo princípio, confira-se:

“Em nome da unidade ministerial, não se pode, sob pena de mácula deste princípio constitucional, admitir que cada membro do Ministério Público firme entendimentos divergentes para agir em determinado caso, como se verdadeiras “ilhas de autonomia” fossem, em nome da independência funcional. Ou seja, não é adequado conceber que a garantia da independência funcional possa ser interpretada num contexto absoluto e excessivamente abrangente ao ponto de que cada órgão de execução se sinta em uma posição insular.” (Processo CNMP nº 0.00.000.000894/2009-84 Relator: Adilson Gurgel de Castro, julg. 16.12.09)

A decisão sugere claramente a existência de colisão entre os dois princípios, da unidade e da independência, ambos de estatura constitucional. A solução consagrada pela doutrina é a ponderação, técnica segundo a qual, por um juízo de proporcionalidade e adequação, um dos princípios será afastado, no caso concreto, em contemplação de suas particularidades. Neste sentido, colhe-se o pronunciamento do Secretário da CONAMP, para quem:

“Indaga-se quanto à legitimidade da recusa fundada na alegação de que os planos de metas são atos administrativos com base em lei infraconstitucional, enquanto o princípio da independência funcional tem previsão no texto da Constituição Federal e possui caráter absoluto. E a resposta há que ser negativa. Porque o que se dá não é a colisão entre ato administrativo, ou lei ordinária, ou lei complementar, e princípio constitucional. O que se põe é uma concorrência de princípios constitucionais. De um lado, o da independência; de outro o da eficiência.”<sup>13</sup>

O absolutismo do princípio há que ceder, seja em favor do princípio da unidade, como diante das exigências de uma atuação dinâmica e efetiva como parte, que não se compadece com idiossincrasias que coloquem em risco a coerência e a unidade em suas manifestações. A ideia de independência no exercício da função não exclui a possibilidade de uma atuação concertada e dirigida à concretização de prioridades fixadas por consenso da classe e à defesa de teses institucionais relevantes

12 Conselho Nacional do Ministério Público, Processo Nº 64/2006-12 Relator: Conselheiro Ernando Uchoa Lima, julg. 8.5.06.

13 Walter Paulo Sabella, *idem*.

Na seara da tutela coletiva o problema da má compreensão da prerrogativa funcional se agrava, pois, diversamente do que ocorre na matéria criminal em que, em regra, não estão reunidas em uma só figura o investigador e o autor da ação, não há qualquer controle do que é feito pelo promotor, estando submetido à revisão apenas o arquivamento do inquérito civil. Some-se a isso a enorme gama de assuntos incluídos nas suas atribuições, todos complexos e crescentemente reivindicados pela sociedade. Se a demanda é infinita e os meios são escassos, não há dúvida de que é preciso escolher o que será objeto da atuação ministerial.

A eleição de prioridades não pode ficar a juízo exclusivo do promotor, no isolamento de seu gabinete, em razão de sua importância deve ser estabelecida por instâncias democráticas da própria Instituição. As questões prioritárias serão identificadas de acordo com os objetivos institucionais, constituindo verdadeiras pautas de atuação, planos de metas, naturalmente variáveis, segundo as exigências e o panorama sociais.

Evidentemente, o cumprimento dessas metas deve ser exigível, sob pena de se tornarem apenas uma “carta de boas intenções”. Assim, franqueada a participação de todos os envolvidos na elaboração das diretrizes, uma vez estabelecidas como metas institucionais, caberá às administrações e corregedorias fiscalizar seu atendimento pelos promotores e procuradores de justiça, tal como já ocorre na apresentação de relatórios estatísticos.

A possibilidade de recusa ao cumprimento das metas de atuação, sob invocação do princípio da independência, deve ser enfrentada com coragem e ás também com a necessária independência por parte das administrações. Sobre a questão, merece referência o pensamento de Elton Venturi, Procurador da República em São Paulo, *verbis*:

“Não se trata de defender qualquer espécie de controle que possa tolher a independência funcional dos membros do MP, quando signifique liberdade para a atuação dos objetivos institucionais. (...) O que se pretende derrubar, contudo, é o verdadeiro tabu, proveniente de uma visão absolutamente distorcida do princípio da independência funcional, segundo a qual os promotores estariam infensos a qualquer espécie de supervisão, na medida da necessidade da manutenção da unidade institucional.”<sup>14</sup>

No ambiente democrático do Estado de Direito, a preocupação com a interferência do poder político cede lugar à noção de que o representante do Ministério Público deve ter garantida sua independência em face do poder econômico, do poder da mídia e do próprio poder, por vezes utilizado em favor de valores individuais em detrimento dos coletivos que devem guiar sua atuação.

14 O Ministério Público em busca de sua personalidade institucional: a problemática harmonização entre a independência funcional e a unidade. (disponível em <http://ufpr.academia.edu/eltonventuri/Papers/175375>)

A excelência no desempenho de suas funções, em especial na tutela coletiva, requer um direcionamento que contemple a eleição de prioridades, o que somente será possível a partir do conhecimento não apenas do que é arquivado, isto é, dos procedimentos que não resultam no ajuizamento das ações coletivas, mas principalmente do que se transforma em atuação judicial.

4. Resultados da atuação especializada. Análise quantitativa e qualitativa.

Dentre os vários resultados positivos colhidos com a experiência da especialização em 2º Grau, um aspecto merece destaque: a possibilidade de ter uma visão de conjunto da atuação dos promotores da tutela coletiva e avaliar os resultados desse trabalho. Até a criação do Grupo, como dito, não se sabia quantos eram nem sobre que assunto versavam os recursos em ações civis públicas propostas pelo MP, aliás, nem mesmo o número total dessas demandas era conhecido no Estado, seja pela PGJ, seja pelo TJRJ.

A estatística quantitativa da atuação do Grupo, resumida nos gráficos abaixo, aponta de imediato para duas conclusões: o notável crescimento do número de processos coletivos que chega ao Tribunal e o alto percentual de sucesso no julgamento dos recursos. Vejamos:

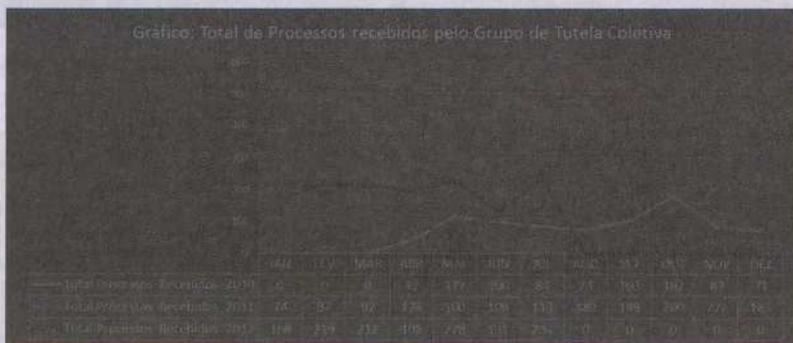


Gráfico 1



Gráfico 2

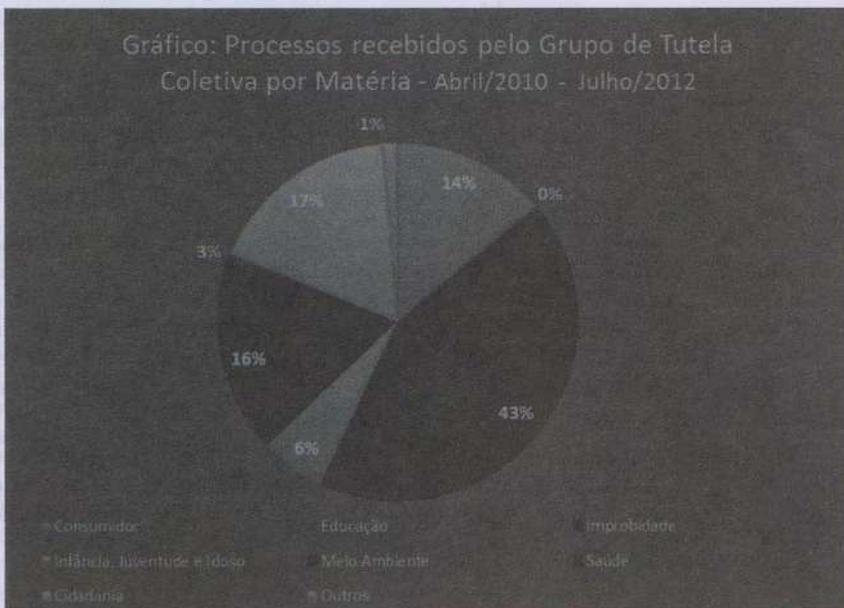


Gráfico 3

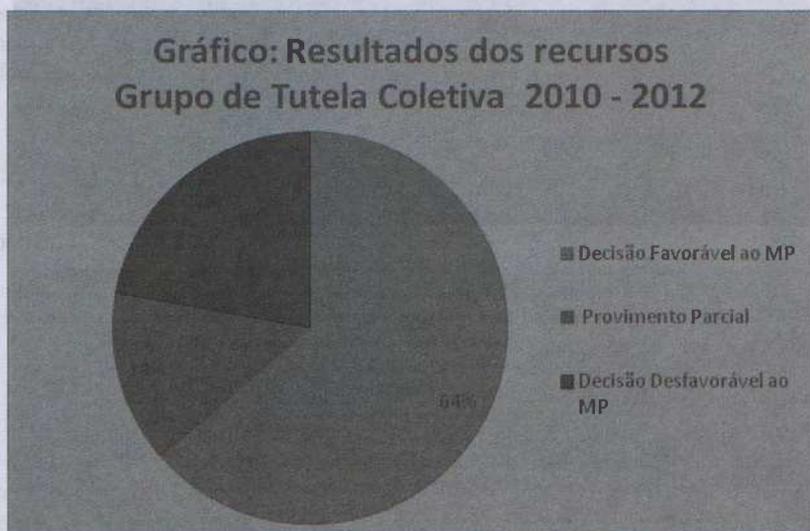


Gráfico 4

Impressiona especialmente este último gráfico, que espelha um percentual de 64% de acolhimento dos pareceres, o que, somado ao provimento parcial, totaliza 78%. Estes dados, porém, não podem ser generalizados para todos os assuntos, para as diversas matérias e questões enfrentadas pelo MP na defesa dos interesses metaindividuais. Colocaram-se então duas perguntas: quais são as principais teses institucionais, na tutela coletiva? E, em seguida, qual a resposta do Judiciário para essas questões? Era preciso então empreender um levantamento qualitativo da atuação.

A partir de uma análise empírica, foram escolhidas 10 questões de relevância institucional sobre as diversas matérias da tutela coletiva, como objeto da pesquisa. Num primeiro momento, o levantamento foi feito na base de dados do Grupo, que reúne todos os pareceres apresentados ao Tribunal de Justiça, nas ações civis públicas propostas pelo MP, no período de abril de 2010 a julho de 2012. Desta forma, identificaram-se qual ou quais entendimentos foram adotados por promotores e procuradores para cada assunto. A fase seguinte consistiu em buscar no sistema do Tribunal os resultados dos recursos selecionados e extrair a conclusão dos julgadores sobre essas questões. Finalmente, os resultados colhidos na jurisprudência do TJRJ foram cotejados com as decisões dos Tribunais Superiores.

As conclusões da pesquisa devem servir de proposta de plano de orientação para a atuação de promotores e procuradores especializados na tutela coletiva, nas diversas áreas, após terem sido debatidas pela classe em seminário promovido pelo 10º Centro de Apoio Operacional às Procuradorias da Tutela Coletiva e pelo CEJUR em 3 de dezembro de 2012, no qual foram aprovados diversos enunciados.

Passamos então à apresentação dos resultados da pesquisa sobre as seguintes teses institucionais: dano moral coletivo, sucumbência a pagar pelo MP, honorários a favor do MP, legitimidade ativa em individuais homogêneos, limites subjetivos da coisa julgada, adiantamento de honorários periciais pelo MP, elemento subjetivo para caracterização do ato de improbidade do art. 11 LIA, prescrição do dano ambiental e competência para as ações de improbidade.

#### 4.1 Teses institucionais relevantes: legitimidade ativa

O primeiro tema enfrentado pela pesquisa foi a legitimidade para defesa de interesses individuais homogêneos. Decorridos mais de 20 anos da atribuição de qualidade de parte ao *parquet* nessas ações<sup>15</sup>, a questão é suscitada nas defesas dos réus em quase todos os casos e, portanto, acaba figurando nas razões de recurso do MP. No TJRJ, ainda não é unânime o entendimento no sentido da legitimidade, o que não deixa de ser surpreendente, à vista da jurisprudência, esta sim pacífica, dos Tribunais Superiores. Ainda assim, registra-se um percentual significativo de decisões favoráveis à tese ministerial, permitindo concluir que a jurisprudência da Corte se consolidou neste sentido:

15 Para uma análise mais aprofundada do tema, permita-nos a referência a CARPENA, Heloisa. *Consumidor Vencedor. Um projeto do Ministério Público do Rio de Janeiro em busca da efetividade na defesa dos interesses individuais homogêneos dos consumidores*. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, no prelo.

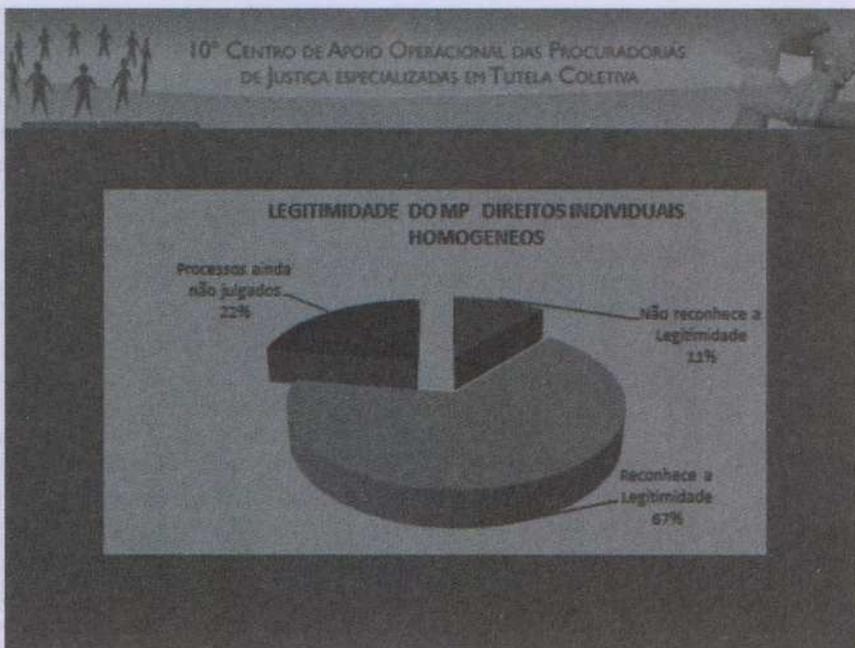


Gráfico 5

#### 4.2 Teses institucionais relevantes: limites subjetivos da coisa julgada nas ações coletivas

Ainda quanto aos interesses individuais homogêneos, mais frequentemente versados nas lides consumeristas, surge a questão da interpretação do art. 16 da LACP, após a malfadada alteração legislativa introduzida por medida provisória, que buscou limitar os efeitos da decisão aos “limites territoriais do órgão prolator”.

No período pesquisado, persistia a polêmica, pois a maioria das decisões proferidas nos processos do Grupo apontava para o entendimento contrário às teses ministeriais, adotando o Tribunal uma interpretação restrita do art. 16 da LACP, e limitando os efeitos *erga omnes* das decisões nas ações coletivas. Confira-se:

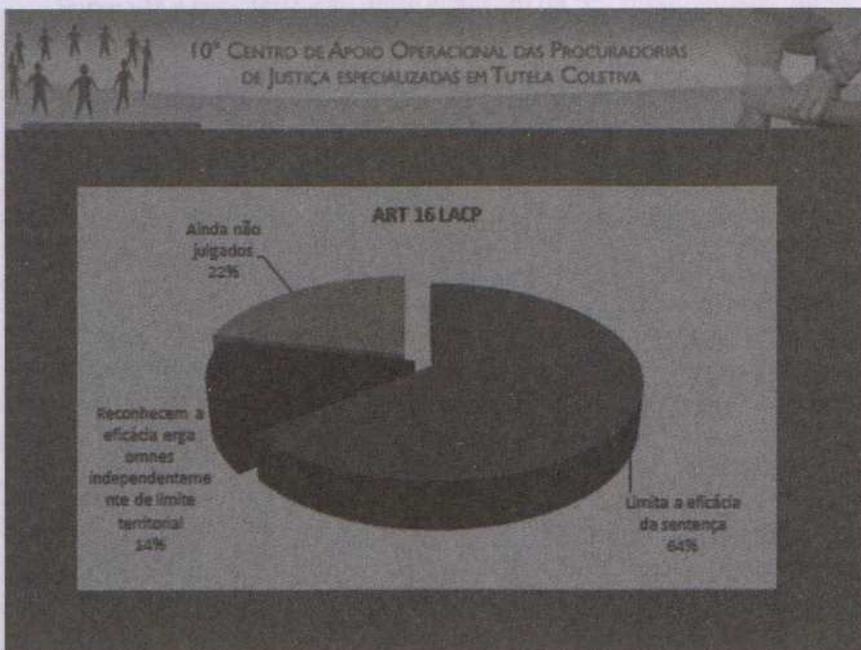


Gráfico 6

Havia, porém, um número significativo de acórdãos que acolhem a tese da prevalência do art. 103, III do CDC, estendendo o alcance da decisão a todos os integrantes da coletividade, ainda que estejam fora do Estado do Rio de Janeiro. Esse entendimento afinal foi adotado no STJ, a partir do julgamento de recurso representativo de controvérsia (CPC art. 543-C), que mudou a orientação de sua jurisprudência para afastar em definitivo a aplicação do art. 16 da LACP, relativamente a todos os tipos de interesses<sup>16</sup>.

#### 4.3 Teses institucionais relevantes: adiantamento de honorários periciais pelo Ministério Público

Dentre as questões processuais, destacou-se o problema do adiantamento de honorários ao perito pelo MP autor. Em que pese a clareza do art. 18 da LACP, estabelecendo que “não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas”, a matéria permanece controvertida no Tribunal do Rio de Janeiro. As decisões que determinam a antecipação do pagamento pelo autor coletivo fundamentam-se em regra de distribuição dos deveres processuais concebida para o processo individual, cuja aplicação inibe a atuação do autor coletivo. O caráter excepcional da regra do processo coletivo se justifica como incentivo à tutela coletiva, seja pelo MP, seja pelos demais legitimados. No sentido da tese, são favoráveis os resultados colhidos das decisões da Corte, como se vê do seguinte gráfico:

<sup>16</sup> Corte Especial, REsp 1243887/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julg. 19/10/2011, DJe 12/12/2011.

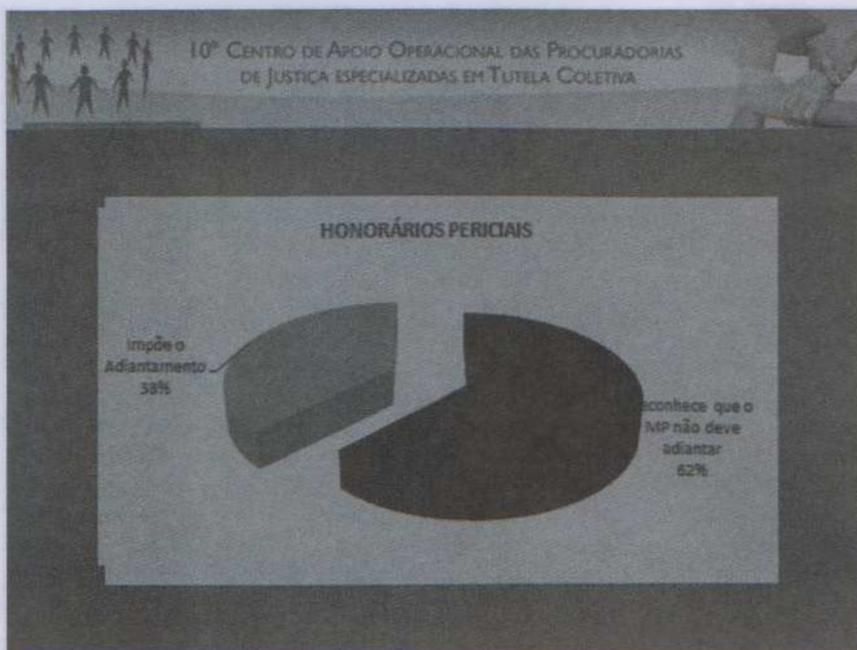


Gráfico 7

#### 4.4 Teses institucionais relevantes: ressarcibilidade do dano moral coletivo

Tema dos mais relevantes e atuais é o da ressarcibilidade do dano moral coletivo. Como temos sustentado<sup>17</sup>, o ressarcimento coletivo do dano extrapatrimonial é condição de efetividade da tutela coletiva. Sem temer as dificuldades que o próprio tema do dano moral suscita, há que se enfrentar a possibilidade do tratamento coletivo das lesões que atingem direitos da personalidade dos membros de um grupo, definido ou indeterminável, de pessoas.

A primeira indagação a ser feita é precisamente o que constitui o dano moral, definição sobre a qual existem profundas divergências, tanto em doutrina como na jurisprudência. Uma vez compreendido o dano moral como injúria, sofrimento ou dor, causados injustamente à vítima, sepultada estará a possibilidade de buscar a indenização dos membros da coletividade (titulares de interesses individuais homogêneos) atingida pelo ato lesivo. Até mesmo o dano de natureza coletiva, que alcança a coletividade como tal, seria de raríssima ocorrência, pressupondo um sentimento que seria por todos compartilhado. Há que se afastar a confusão entre causa (dano) e efeitos (sentimentos negativos) e identificar o dano moral não como lesão a um interesse qualquer, mas somente aos interesses de natureza extrapatrimonial, existencial, derivados do princípio da dignidade da pessoa humana.

<sup>17</sup> CARPENA, Heloisa. *Questões atuais sobre o ressarcimento do dano moral coletivo*. In *Temas de Responsabilidade civil*. Guilherme Magalhães Martins (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012, p. 224-235.

Superada a caracterização deste elemento da responsabilidade, impõe-se a distinção entre os tipos de interesses metaindividuais para então decidir a segunda questão que se apresenta como premissa à ressarcibilidade, qual seja, se todos os três tipos de interesses são vias de indenização do dano moral.

A indefinição da jurisprudência do STJ sobre a questão se reflete na coletânea de decisões da Corte local, que em 83% dos casos submetidos a julgamento não reconheceu a possibilidade de ser indenizado coletivamente o grupo de vítimas, quando a lesão atingiu direitos da personalidade. Dentre estas decisões, percentual expressivo (39%) nega a possibilidade de ressarcimento coletivo em tese, isto é, simplesmente não admitem sua ressarcibilidade quando se tratar de interesses não patrimoniais. Dos acórdãos pesquisados, 44% admitem a possibilidade em tese, mas entenderam não estar caracterizado o dano moral no caso concreto, e apenas 17% alinharam-se à corrente mais progressista do STJ para condenar ao pagamento de indenização por dano moral coletivo.

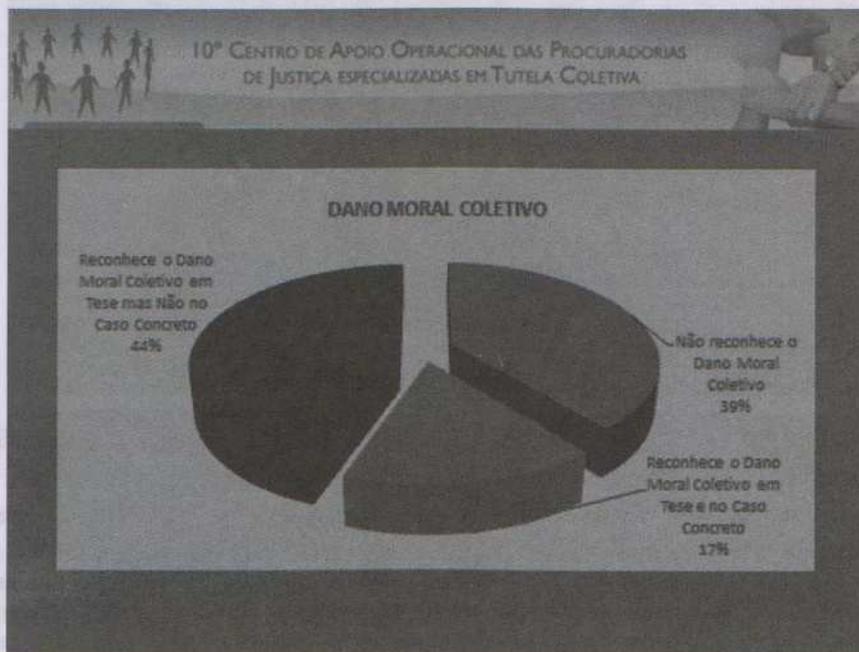


Gráfico 8

#### 4.5 Teses institucionais relevantes: elemento subjetivo para caracterização do ato de improbidade

As ações de improbidade são palco de várias polêmicas, que assumem grande importância haja vista a sua predominância dentre os temas relacionados à tutela coletiva, como evidencia o Gráfico 3, acima. Quanto ao

elemento subjetivo da conduta do administrador, divergem os julgadores sobre a necessidade da comprovação de dolo ou culpa para a configuração dos atos descritos no artigo 11 da Lei n.8.429/92. Além deste aspecto, algumas decisões afastam a aplicação da LIA por falta de comprovação de má fé, que não estaria caracterizada diante do desconhecimento da lei ou da ilicitude do fato.

Quando o administrador viola os princípios regentes da administração pública sabendo que está agindo em desconformidade com a lei, age dolosamente, isto é, com consciência e vontade. A culpa se expressa na falta do dever de cuidado com a coisa pública.

Sobre a questão, predomina no TJRJ o entendimento de que é necessária a demonstração desse elemento (dolo), vejamos:



Gráfico 9

#### 4.6 Teses institucionais relevantes: aplicabilidade da Lei de Improbidade para os agentes políticos

Também quanto à legitimidade passiva há entendimentos divergentes na jurisprudência, que pontualmente tem acolhido a tese de que a LIA não se aplicaria aos agentes políticos, já submetidos ao Decreto-Lei 201/67, que prevê crimes de responsabilidade para estes administradores. A equivocada interpretação não prevalece no TJRJ, sendo francamente minoritária a corrente que exclui tais agentes do campo de aplicação das normas que disciplinam a conduta do administrador público. Assim apontou o levantamento estatístico:

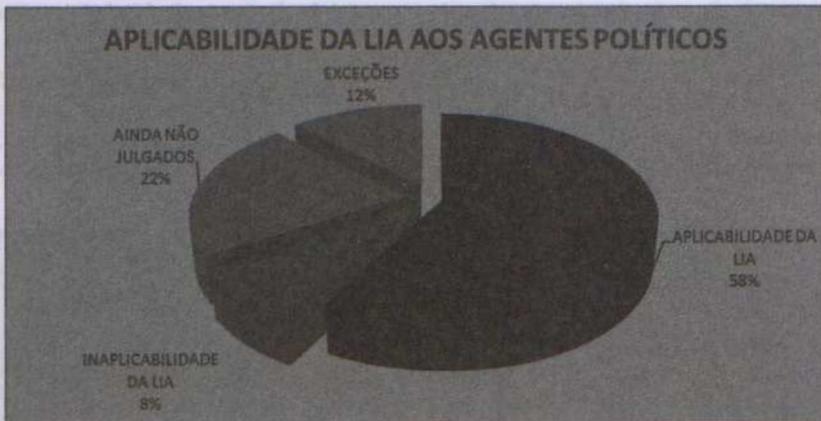


Gráfico 10

#### 4.7 Teses institucionais relevantes: foro por prerrogativa de função nas ações improbidade

Outro ponto que ainda suscita polêmica é o relativo à competência para as ações de improbidade quando o agente público incluído no polo passivo goza da prerrogativa do foro privilegiado em matéria criminal. Mesmo após a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 84 do Código de Processo Penal, introduzidos pela Lei 10.628/02, a questão continua controvertida nos Tribunais Superiores, prevalecendo no TJRJ o entendimento no sentido da inexistência de foro por prerrogativa de função para julgamento de ação civil por ato de improbidade em face de agentes políticos, como se vê abaixo.

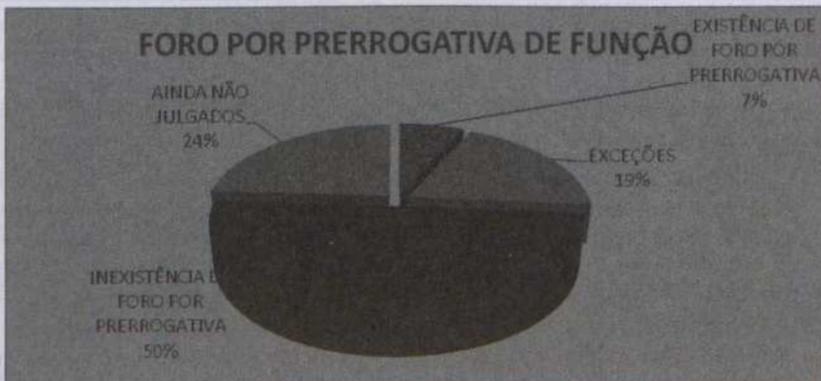


Gráfico 11

#### 4.8 *Teses institucionais relevantes: prescrição da pretensão fundada em lesão ambiental*

Outra questão que ainda suscita dúvidas é a que se refere à prescrição da pretensão de reparação do dano ambiental, a despeito da estatura constitucional do direito invocado pelo autor coletivo. A jurisprudência da Corte é majoritária no sentido da imprescritibilidade, como se vê abaixo. No STJ, vale registrar, a questão da imprescritibilidade já é pacífica.

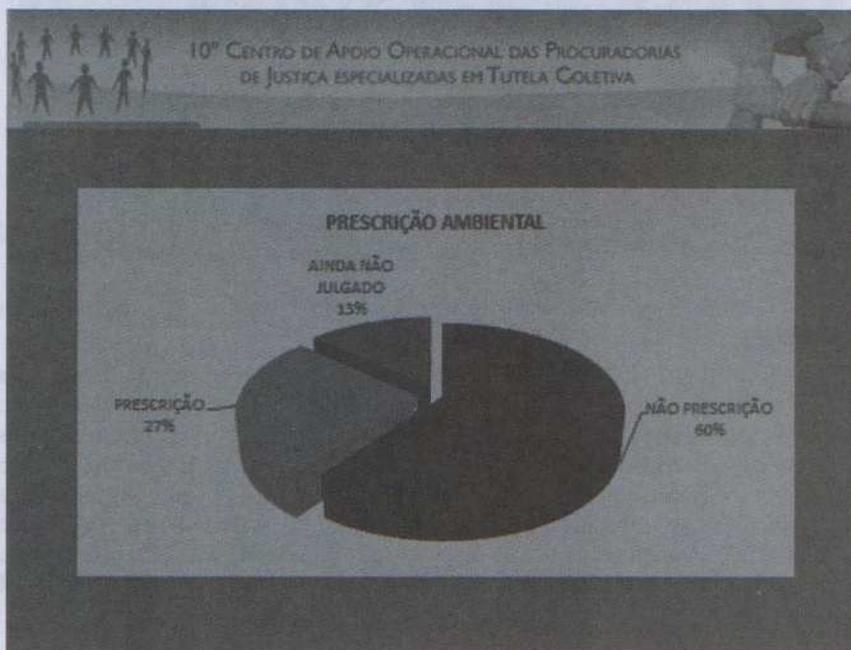


Gráfico 12

#### 4.9 *Teses institucionais relevantes: condenação do Ministério Público ao pagamento de honorários ao vencedor*

A condenação do *parquet* ao pagamento de honorários quando vencido na demanda coletiva é questão que se refere à efetividade do próprio sistema das ações coletivas, do qual ainda é protagonista. As decisões que acolhem a tese ignoram o comando expresso do art. 18 da LACP, que tratou de dispensar o autor coletivo dos ônus sucumbenciais como regra, admitindo uma única hipótese como exceção, qual seja, a da associação que age de má fé. A jurisprudência da Corte local segue orientação firme dos Tribunais Superiores e majoritariamente refuta esta interpretação, veja-se:



Gráfico 13

#### 4.10 Teses institucionais relevantes: condenação do vencido ao pagamento de honorários ao Ministério Público

Na situação oposta, de vitória do *parquet*, também divergem as decisões, quanto à possibilidade de condenar o vencido ao pagamento de honorários a seu favor. A polêmica se explica pela natureza pública de suas funções, porém o entendimento de que é possível tal condenação se justifica por uma interpretação sistemática do processo coletivo, eis que a este se aplica subsidiariamente o art. 20 do CPC.

Assim, o MP autor vitorioso na demanda coletiva faz jus ao recebimento de honorários, que, por norma expressa da Lei Estadual n. 2.819/97, do Rio de Janeiro, serão destinados ao Fundo Especial do Ministério Público. Vale lembrar que a condenação ao pagamento das verbas de sucumbência constitui também uma penalidade ao réu que deixou de prestar compromisso, preferindo a via judicial. A jurisprudência do TJRJ, entretanto, é majoritária no sentido contrário à tese ministerial, confira-se:



Gráfico 13

Os resultados da pesquisa institucional foram apresentados e debatidos no I Encontro de Procuradores e Promotores da Tutela Coletiva do Ministério Público do Rio de Janeiro, realizado no dia 3 de dezembro de 2012, tendo sido aprovados os seguintes enunciados:

**Enunciado nº 01: Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.**

A Lei de Improbidade Administrativa se aplica a todo e qualquer agente político, sem qualquer restrição, sendo compatíveis o regime especial de responsabilização política previsto no Decreto-Lei 201/67 e as normas previstas na Lei 8.429/92. (Aprovado por unanimidade).

**Enunciado nº 02: Improbidade Administrativa. Competência para o processo e julgamento de ação civil por ato de improbidade administrativa em face de agentes políticos.**

Diante da declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do artigo 84 do Código de Processo Penal, introduzidos pela Lei 10.628/02, inexistente foro por prerrogativa de função para julgamento de ação civil por ato de improbidade administrativa em face de agentes políticos. (Aprovado por unanimidade).

**Enunciado nº 03: Improbidade Administrativa. Elemento subjetivo da conduta. Dolo.**

3.1 Para a configuração dos atos de improbidade administrativa descritos nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é necessária a demonstração do elemento subjetivo da conduta do agente, comprovando-se o dolo (genérico ou eventual).

3.2 É dispensável, entretanto, a comprovação de má-fé, bastando que haja vontade livre e consciente de praticar a conduta tipificada na Lei de Improbidade (dolo natural).

3.3 A alegação de desconhecimento da lei ou do caráter ilícito do fato não afasta a aplicação da Lei de Improbidade, salvo se caracterizado erro inevitável. (Aprovado por unanimidade).

**Enunciado nº 04: Processo Civil. Honorários a favor do Ministério Público.**

A Lei 7.347/85 é omissa no que concerne à questão dos ônus sucumbenciais razão pela qual, nos termos do artigo 19 da Lei de Ação Civil Pública, aplica-se a norma do artigo 20 do Código de Processo Civil, sendo possível favorecer o Ministério Público com honorários de sucumbência. (Aprovado por unanimidade).

**Enunciado nº 5: Processo Civil. Honorários de sucumbência devidos pelo Ministério Público.**

O Ministério Público, na qualidade de autor de ação civil pública, não pode ser condenado ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência, nos termos do artigo 18 da Lei 7.347/85. (Aprovado por unanimidade).

**Enunciado nº 6: Processo Civil. Adiantamento de honorários periciais pelo Ministério Público.**

O Ministério Público, na qualidade de autor de ação civil pública, não pode ser obrigado a adiantar as despesas relativas a honorários periciais para a realização das provas técnicas por ele requeridas, nos termos do artigo 18 da Lei 7.347/85. **(Aprovado por unanimidade).**

**Enunciado nº 7: Processo civil. Limitação territorial dos efeitos da sentença coletiva.**

Os efeitos e a eficácia da sentença coletiva não estão limitados ao território do órgão julgador e sim circunscritos aos limites objetivos (o que se decidiu) e subjetivos (em relação a quem se decidiu) da coisa julgada. Há que se conferir ao artigo 16 da Lei 7.347/85 interpretação sistemática e conforme a Constituição Federal, de acordo com o que preceituam os artigos 4º, VII, 5º, XXXV da CF88 e artigo 2º, parágrafo único da Lei 7.347/85. Deve-se levar em consideração a extensão do dano e a natureza dos interesses metaindividuais em juízo, na forma dos artigos 468 do CPC e 93 e 103 do Código de Defesa do Consumidor. **(Aprovado por unanimidade).**

**Enunciado nº 8: Dano Moral Coletivo.**

O pedido de reparação do dano moral coletivo pode se referir à tutela de interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, desde que o fato transgressor de razoável significância seja capaz de causar alterações relevantes, ainda que transitórias, da ordem extrapatrimonial coletiva, caracterizadas pela violação a direitos da personalidade, independentemente do sofrimento individual de cada um dos membros da coletividade. **(Aprovado por unanimidade).**

*5. Premissas para integração e especialização em 2º Grau*

Como conclusão, podemos afirmar que é inadiável a revisão de práticas e posturas institucionais para dar conta de maneira efetiva das tarefas que a defesa dos interesses metaindividuais impõe aos autores coletivos de maneira geral, e, em especial, ao Ministério Público.

Incumbido de proceder à investigação do fato, de sua autoria e das consequências que dele resultaram, o promotor necessita não apenas de diretrizes que orientem sua atuação, mas sobretudo do apoio dos procuradores que sustentarão as teses ministeriais no Tribunal. Tais diretrizes na verdade se destinam tanto a promotores como aos procuradores incumbidos das funções de tutela coletiva, e devem nortear o estabelecimento de prioridades e refletir entendimentos pacificados na Instituição.

A especialização, portanto, é uma exigência, verdadeira condição para que a atuação nos processos em que o MP é parte seja integrada e eficaz.

O sucesso da iniciativa pressupõe que os ocupantes de órgãos de execução incumbidos das funções da tutela coletiva em 1º e 2º Graus atuem de forma coordenada e assumam um perfil dinâmico, despido dos formalismos que somente se adaptam à atuação burocrática e pouco comprometida, que tende a desaparecer. O registro e o compartilhamento de informações são

igualmente importantes, pois sem essa organização a atuação integrada se torna apenas uma promessa, vazia de significado. Atuar de forma sintonizada exige comunicação e as rotinas que propiciem contato permanente devem ser priorizadas.

A mais importante mudança, contudo, é também a mais difícil de ser alcançada. Trata-se da mudança de cultura institucional, no sentido da valorização do princípio da unidade e do ocaso da independência funcional, pelo menos da forma como até então vem sendo entendido. O bom cumprimento da missão constitucional pelo Ministério Público na defesa dos interesses metaindividuais recoloca o interesse público e institucional, que aqui se identificam, no seu devido lugar: acima do interesse dos seus membros.