

MINISTÉRIO PÚBLICO

A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AS AÇÕES CIVIS “EX DELICTO” E DE ACIDENTE DO TRABALHO

Roberto Neumann ^(*)

1. O TEMA A SER RETRATADO.

As questões postas no presente estudo referem-se à possibilidade, ou não, aliadas à oportunidade, de o Ministério Público ajuizar determinadas ações na qualidade de substituto processual, em face de suas dimensões constitucionais, bem como de suas multifárias atividades.

Procurou-se, na espécie, verificar o sistema legal vigente, porquanto os casos de substituição processual são obrigatoriamente determinados por lei(1), realçando-se o tema com as orientações Pretorianas mais recentes.

2. O SISTEMA LEGAL VIABILIZADOR DA SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL.

Basicamente, vale registrar que a condição de substituto processual trata de legitimação extraordinária, sendo que expressamente estabelece o art. 6º do CPC que “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”.

Salienta J. Frederico Marques que o denominado substituto processual difere, por exemplo, do representante, sendo que

^(*) Promotor de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul.

enquanto aquele age em nome próprio na defesa do direito de outrem, o representante age apenas no interesse de seu representado e não em nome próprio (2).

Na espécie, no plano legal, o tema está disciplinado pelo art. 68 do CPP, bem como pelo conteúdo do art. 56 do Decreto-Lei 7.036/44.

Tais dispositivos legais estão assim enunciados:

Art. 68 - Quando o titular do direito à representação do dano for pobre (art. 32, §§ 1º e 2º), a execução da sentença condenatória (art. 63) ou a ação civil (art. 64) será promovida, a seu requerimento, pelo Ministério Público.

Art. 56 - O acidentado, seu representando ou beneficiário poderão reclamar, contra qualquer fato contrário a esta lei, ao órgão do Ministério Público, o qual procedendo de conformidade com o estabelecido no parágrafo único do art. 49, dentro de 10 (dez) dias, no máximo, iniciará a competente ação ou opinará pelo arquivamento da reclamação.

Tais dispositivos seriam os reguladores da legitimidade do Ministério Público para atuar na qualidade de substituto processual.

Dos diplomas legais acima referidos, o único que não sofreu revogação expressa foi o referente à ação civil “ex delicto” (art. 68 do CPP), em que pese as alterações sofridas pelo diploma processual penal, em seus mais de cinquenta e cinco anos de vigência.

A legislação de acidente do trabalho, entretanto, já foi inteiramente renovada, valendo mencionar as leis que regularam o tema após o Decreto-Lei 7.036/44: 5.316/67; 6.367/76 e 8.213/91. Tais diplomas, impende registrar, em nenhum momento fizeram menção expressa à atuação do Ministério Público na condição de substituto processual dos “acidentados”. A Lei 5.316/67, já revogada, implicitamente, em seu art. 15, admitiu a iniciativa do Ministério Público nas ações acidentárias.

Ainda sobre este tema, cumpre registrar que o Decreto-Lei 7.036/44 disciplinava que o empregador responderia pela indenização por acidente do trabalho, não fazendo a distinção entre ação indenizatória por acidente do trabalho e ação acidentária. Esta última, aliás, foi disciplinada somente pela Lei 5.316/67.

Portanto, há diferença marcante entre ação acidentária e ação indenizatória por acidente do trabalho(3), sendo que o que há de comum é que os dois diplomas legitimadores da atuação do Ministério Público encontram-se, respeitadas as opiniões em contrário, revogados.

Entende-se que tais diplomas foram revogados, porquanto as novas leis que vieram a definir o tema deram nova e diversa feição à questão.

A Lei que revogou o Decreto-Lei 7.036/44 criou outra fórmula para o gerenciamento dos acidentes do trabalho, estabelecendo que à Previdência Social caberia, mediante sistema de contribuição e seguro, garantir pecúlio aos trabalhadores acidentados.

Assim, repito, após a edição da Lei 5.316/67, instaurou-se dupla espécie de ações relativas a acidentes do trabalho. De um lado as ações indenizatórias, fundadas no art. 159 do Código Civil. De outro, as ações tipicamente acidentárias, relacionadas aos benefícios adimplidos pelo Poder Público através de sua autarquia (hoje, INSS), reguladas pelo sistema securitário.

Cumpre acrescer, apenas, que em face do contido no inciso XXVIII do art. 6º da CF/88, restou alargado o campo de responsabilidade do empregador, antes vinculado à noção estreita de culpa grave explicitada na Súmula 229, do colendo Supremo Tribunal Federal.

Admite-se, hoje, demanda fundada em dolo ou culpa, esta, despida de adjetivações restringentes, em qualquer grau (4).

Dentro disto, verificando-se a Lei 6.367/76, que revogou a Lei nº 5.316/67, observa-se que esta não atribuiu ao Ministério Público, nem mesmo implicitamente, legitimidade para a propositura de ação acidentária, e, a substituição processual, como já afirmado, é exceção.

Sendo assim, e partindo-se do acolhimento da premissa da revogação das leis acidentárias e de acidente do trabalho, somente caberia ao Ministério Público propor ação indenizatória por acidente do trabalho na hipótese da ocorrência de ilícito penal, culposo ou doloso, do empregador, visto a extensão do conteúdo do diploma processual. Isto se for entendido como não revogado o art. 68 do CPP.

3. A posição da jurisprudência sobre a legitimidade do Ministério Público na ação civil “ex delicto”.

Os Tribunais pátrios, quando provocados, tem manifestado entendimento divergente sobre o tema.

No sentido da legitimidade do Ministério Público para a propositura das ações fundadas no art. 68 do CPP, inúmeros são os acórdãos acolhendo a legitimidade do “Parquet” para a propositura de ações indenizatórias individuais. Vale mencionar:

“O Ministério Público é parte legítima para propor ação de indenização, representando pai de preso, morto em distrito policial.

Tratando-se o titular do direito à representação de pessoa pobre, permitida é a promoção ministerial, sobretudo em face de ausência de defensoria pública que cuide de seu mister.

Assim, a interpretação das necessidades sociais desta gente se faz como de interesses difusos, soltos e perdidos no âmbito da imensa massa social, disforme e indefinida”, (TJSP, j. 8.10.91, RT 678/76).

“Para a propositura de ação civil pelo Ministério Público como substituto processual, basta que haja ato criminoso, assim definido pela Lei Penal. A Constituição Federal não eliminou essa função do Ministério Público, que poderá atuar, nessa qualidade, em decorrência da pobreza dos interessados, beneficiários da vítima de ato ilícito, na ação civil ex delicto”, (TACSP, j. 23.03.95, RT 719/162).

“Ação Civil. Ministério Público. Legitimidade de Parte - Para a propositura de ação civil pelo Ministério Público, na qualidade de substituto processual, nos termos do art. 68 do CPP, basta que haja ato criminoso, isto é, previsto em lei penal como crime, em tese.” (REsp 5.321- SP, STJ - 4ª T., j. 18.12.90, “apud” Acidentes do Trabalho, Prevenção e Reparação, José Luiz Dias Campos, 2ª ed., 1993, p. 163).

“Ainda que não se tenha como revogada a norma inserida no art. 68 do CPC, ao Ministério Público só cabe propor a ação civil ‘ex delicti’, a requerimento do titular do direito, quando pobre, por isso que, nessa hipótese, não age em nome próprio, tal substituto processual, e sim em nome de outrem”, (STJ, 1ª T., LEX do STJ 74/252, j. 26.04.1995). “

Mais recentemente, decidiu-se:

“PROCESSO CIVIL. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. REPARAÇÃO DE DANO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOR A AÇÃO QUANDO A VÍTIMA DO CRIME FOR POBRE. CPP, ART. 68; A substituição processual e a representação para partes no processo são institutos diversos, bem por isso, a substituição processual prevista no art. 68 do Código de processo penal subsiste, a despeito dos textos legais posteriores que conferiram privativamente aos advogados a representação das partes no processo. Recurso Especial conhecido, mas improvido”, (DJU nº 102, pág. 23777, de 02 de junho de 1997, 2ª T).

Em sentido contrário às decisões transcritas, vale mencionar manifestação do Superior Tribunal de Justiça. Tal aresto se baseia em julgamento proferido pelo Pretório Excelso que, tratando do tema, classificou a inconstitucionalidade do art. 68 do CPP como progressiva, dependendo da instalação, nos Estados, das Defensorias Públicas. Não enfrentou, é bem verdade, o aspecto realçado na última decisão transcrita, porém, quanto a isto, vale registrar que a substituição processual de parte maior e capaz pelo Ministério Público funciona, objetivamente, como representação, em que pese as diferenças dos institutos, consoante já salientado(5).

Vale reproduzir a ementa:

“O art. 68 do Código de Processo Penal, consoante assentou a Suprema Corte, não foi recepcionado pela vigente Carta Política. Estando organizada no Estado a Defensoria Pública, com pleno funcionamento, falece legitimidade ao Ministério Público para propor a ação de indenização ex delicto”, (STJ, 4ª T., j. 10.09.96, p. 11.11.96, DJU 219, p. 43715).

Como se vê, a decisão utiliza-se dos ponderáveis argumentos de que havendo Defensoria Pública instalada (6), ao Ministério Público não caberia o ajuizamento da ação indenizatória.

4. CONJUGAÇÃO DAS DIVERSAS ATIVIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DA SUA DIMENSÃO CONSTITUCIONAL.

Efetivamente, parece a posição por último realçada, como a mais condizente com as funções constitucionais atribuídas ao Ministério Público pela Carta Constitucional (art. 127, “caput”, da CF).

É absolutamente impertinente que, instaladas as Defensorias Públicas nos Estados, o Ministério Público poste-se a ajuizar ações individuais, na defesa de interesses patrimoniais, quando sua dimensão constitucional o qualifica como defensor da coletividade.

Mostra-se incompatível e inoportuna a atividade de advogado exercida pelo Ministério Público na espécie.

No cível, consabido que o Ministério Público atua na condição de “custus legis” (7), ou então como autor de ações que tutelem interesses coletivos e ou difusos, porém sempre tendo por escopo a defesa dos interesses da sociedade, em visão ampla.

Assim, sempre que se perder de vista o objetivo da atividade do Ministério Público (defesa do ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis), parece que a razão de sua atuação perderá a finalidade.

5. SOBRE AS AÇÕES ACIDENTÁRIAS.

Como já salientado, não há fundamento legal a justificar a substituição processual nas ações acidentárias.

Neste sentido concluiu o Quinto Encontro Nacional dos Tribunais de Alçada:

“Ação acidentária. V ENTA 6: O MP, em face da atual legislação acidentária, não tem legitimidade à propositura de ação acidentária” (8).

A par disto, entende-se como equivocada a manifestação do Superior Tribunal de Justiça que, em ação acidentária movida contra o INSS, entendeu que o Parquet não teria legitimidade para recorrer. Vale citar:

“O Ministério Público não tem interesse jurídico para recorrer nas ações de acidente do trabalho, quando a parte está regularmente representada por advogado de sua livre escolha. Admitir-se o contrário é desqualificar a representação do advogado cuja presença no processo é constitucionalmente indispensável”, (STJ, 6ª T., 25.05.95, pub. in RSTJ 75/59).

Tal decisão está em total dissintonia ao sistema, porquanto, como já se disse, há interesse, pela qualidade da parte (autarquia da União Federal), afora o caráter social da ação, a justificar a

participação do “Parquet” na causa . Afora isto , vale registrar que a Súmula 99 do próprio STJ consagrou o conteúdo explícito do art. 499 do CPC, que registre-se, já era por demais claro.

6. SÍNTESE CONCLUSIVA.

Atualmente, vale registrar que até as fronteiras do direito penal foram devassadas pela disponibilidade, ao passo que, na órbita cível, trilhar-se-ia rumo à contramarcha, para carrear ao Ministério Público atribuições de tutela do interesse do disponível, patrimonial.

Considerável fatia das atribuições próprias da Defensoria Pública haveria de ser, a despeito de ela existir, trazida à incumbência do Promotor de Justiça, quiçá em atenção a um passado institucional carente de identidade clara, se acolhida a manutenção da substituição processual como regrada.

Como resposta ideológica e de política institucional, entendo que é imperioso que o Ministério Público direcione seus esforços à atividade de defensoria da comunidade, realizada através das ações de interesse coletivo e difusos que, junto ao exercício da titularidade da ação penal e defesa da Constituição, é sua principal finalidade.

Assim, parece que ao Ministério Público, quando o interesse da causa justificar, caberá o acompanhamento das demandas sob comento na qualidade de “custus legis”, e, na posição de substituto processual, nas ações civis “ex delicto”, apenas e tão somente quando não houver Defensoria Pública constituída.

NOTAS E COMENTÁRIOS:

(1) Sérgio Gilberto Porto, em sua obra “Sobre o Ministério Público no Processo Não-Criminal”, págs. 13/16, enumera todas as hipóteses em que entende como ocorrentes a substituição processual pelo Ministério Público. Outros exemplos poderiam ser carreados no presente estudo, porém fez-se questão de abordar exclusivamente o tema título, pela sua relevância.

(2) Instituições, II, pág. 373.

(3) Sobre o tema Humberto Theodoro Junior escreveu interessante estudo sob o título Acidente do Trabalho e Responsabilidade Civil Comum, realçando as peculiaridades do sistema.

(4) Logo após a edição da Carta Federal de 1988, Humberto Theodoro Junior foi dos primeiros a flagrar a modificação imposta no sistema da responsabilidade, “in” artigo publicado na Revista dos Tribunais, sob o título Acidente do Trabalho na Constituição de 1988, RT 635/116.

(5) Neste particular, Enrico Tulio Liebman assevera que “Nos casos em que a lei concede ao Ministério Público a ação civil, estamos diante de uma legitimação para agir, reconhecida extraordinariamente a esse órgão com referência a uma relação jurídica a qual o Estado é estranho; visa ela à tutela da lei por meio da propositura da ação em substituição da relação jurídica que não quer ou não pode agir”, (Manual de Direito Processual Civil, Forense, 1984, tradução de Cândido Rangel Dinamarco, pág. 139). Consabido, a propósito, que pela sua conformação constitucional, o interesse público será sempre a pedra de toque da atuação do Ministério Público. Dentro disto, reitera-se, o interesse público ensejador da construção normativa assente no art. 68 do CPP perdeu sua finalidade quando as Defensorias Públicas foram instaladas, porquanto o objetivo de conceder a substituição processual ao Ministério Público era justamente viabilizar acesso à justiça aos carentes e necessitados. Merece

transcrição julgada do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que bem retrata esta situação : “ A capacidade postulatória do MP, para atuar na condição de assistente judiciário, decorre de lei federal (art. 22, INC. XIII, da Lei Complementar 40/81), cuja competência supletiva outorgada ao órgão visou à defesa do valor fundamental consistente no acesso ao judiciário”, (j. 22.9.88, RJTJRGS 146/323).

(6) No Estado do Rio Grande do Sul, a Defensoria Pública encontra-se organizada desde fevereiro de 1991, através da Lei nº 9.230.

(7) Na espécie, cumpre registrar a posição do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, que reiteradamente tem entendido como necessária a participação do Ministério Público nas ações indenizatórias fundadas na responsabilidade do empregador. Vale citar: “É obrigatória a intervenção do Ministério Público em ação movida para haver a responsabilidade civil do empregador por dolo ou culpa pelo acidente no trabalho”, (TARGS, AC nº 195136692, j. 09.04.96, 9ª CC).

(8) Nelson Nery Junior, “in” CPC Comentado, 2ª edição, 1996, pág. 471.