

MINISTÉRIO PÚBLICO E SUAS ATRIBUIÇÕES NO PROCESSO CIVIL

JOÃO LOPES GUIMARÃES JÚNIOR

Promotor de Justiça do Estado de São Paulo

1. Aspectos institucionais — 2. As transformações sociais e econômicas do Brasil e sua repercussão na evolução do ministério público — 3. Ação civil pública e legitimação para agir do ministério público — 4. O ministério público como órgão agente — 5. O ministério público no desempenho de suas funções institucionais — 6. Necessidade de nova postura frente às atribuições tradicionais — 7. Aspectos relacionados à intervenção do ministério público como *custos legis* no processo civil — 8. Por um novo conceito de interesse público — 9. A interpretação da lei vigente — 10. Fiscal da lei sob a ótica instrumentalista — 11. Considerações finais.

1. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

A Constituição Federal, promulgada em 1988, traçou novo perfil para o Ministério Público ao dispor: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127, *caput*).

Inegavelmente, o MP brasileiro tem hoje outra magnitude. A modificação, que se iniciou com a legitimação para propositura da ação civil pública em defesa de direitos difusos e coletivos, consagrou-se com o advento da nova Constituição Federal. A partir desta, de forma mais profunda, a Instituição passou a estar voltada a escopos estatais relacionados à pacificação social.

Neste sentido, a Instituição recebeu a incumbência de zelar pelo respeito aos direitos fundamentais inerentes à cidadania na prestação dos serviços de relevância pública, fiscalizando os Poderes Públicos de maneira geral (art. 129, II, da CF).

Este novo modelo institucional, que alguns autores definem como o de autêntico *ombudsman*,¹ dá ao MP papel de notável importância inclusive no que se refere à atuação fora do âmbito judicial.

1. As atribuições do Ministério Público foram ampliadas durante os trabalhos da Constituinte quando abandonou-se a opção cogitada pela criação de um novo

Para adaptação às novas dimensões institucionais, o MP paulista já manifesta preocupação em reformular seu método de atuação, dando maior importância a atividades antes pouco ou nada tradicionais: a ação civil pública em defesa de direitos difusos e coletivos (meio ambiente, consumidor, direitos constitucionais do cidadão, etc.) e a atuação fora do processo (prevenindo conflitos, mediando acordos na área de acidentes do trabalho, instaurando inquéritos civis, etc.).²

2. As transformações sociais e econômicas do Brasil e sua repercussão na evolução do Ministério Público

A mudança de perfil do MP acima referida não ocorreu por acaso, mas sim como resultado de transformações verificadas na realidade social, econômica e política do País.

Nas últimas décadas, o Brasil assistiu ao surgimento de inúmeras metrópolis e de um parque industrial considerável.³ Estes processos de urbanização e de industrialização geraram uma sociedade de massas, na qual os meios de comunicação, de transporte, de produção e de consumo operam numa escala macrodimensionada. Surgiram grupos com interesses específicos. A preocupação coletiva com a degradação do meio ambiente, antes inexistente, surgiu como consequência deste processo.

Foi na esteira destas transformações que os juristas desenvolveram o conceito dos *direitos de massa*, que são aqueles transindividuais, difusos ou coletivos. Criou-se a ação civil pública como instrumento para assegurar estes direitos em juízo, legitimando-se, como acima vimos, o Ministério Público para ajuizá-la.

É fundamental que os membros da Instituição não percam de vista esta perspectiva conjuntural ditada pela história. Acompanhar a evolução do Direito e as mudanças sociais e conhecer a realidade brasileira — em

órgão inspirado no *ombudsman* sueco (cf. Caio Tácito, "O Controle Judicial da Administração Pública na Nova Constituição", in RDA 173/32). Nas palavras de Antônio Araldo F. Dal Pozzo — "O Ministério Público é um braço armado da sociedade contra o Estado, inserido dentro do próprio aparelho estatal" — (*Propostas de Modificações na Estrutura e Forma de Atuação do Ministério Público*, APMP, 1990, p. 14).

2. Entre os "pressupostos necessários de atuação" estabelecidos pela Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de São Paulo, encontramos os seguintes: "adoção de uma nova postura institucional, voltada à defesa direta (inclusive fora dos processos) dos interesses e bens jurídicos postos sob proteção do Ministério Público, ênfase ao atendimento ao público, como forma de conhecer problemas mais frequentes da comunidade; identificação dos problemas mais relevantes da comunidade em que atua a Promotoria, e elaboração de programas de atuação que visem a solucioná-los" (A implantação das Promotorias de Justiça e Plano Geral de 1991, PGJ-MPSP, 1991, p. 6).

3. "Em 1940, 31,2% da população global constituía a população urbana, passando para 44,7% em 1960 e para 67,6% em 1980" (José Eduardo Faria, *Justiça e Conflito*, Ed. RT, 1991 p. 98. Os dados são do IBGE — Censos Demográficos).

especial as deficiências próprias de um país de terceiro mundo — são pressupostos para entender o atual papel político do Ministério Público.

3. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E LEGITIMAÇÃO PARA AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O surgimento de direitos e interesses relacionados a conflitos transindividuais (difusos ou coletivos), trouxe para os processualistas relevante questão referente à legitimação para agir.

O problema consistia em superar o tradicional princípio da legitimação ordinária, pelo qual “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei” (CPC, art. 6.º). Se, por um lado, os interesses difusos existiam e podiam ser identificados, por outro, inexistia alguém a quem atribuir-se a legitimação ordinária de agir para sua tutela em juízo.

Várias possibilidades de legitimação extraordinária foram então aventadas. Em primeiro lugar, lembrou-se que a legitimação deveria ser também “difusa”, ou, em outras palavras, de qualquer indivíduo que fosse um dos titulares do direito em questão, à semelhança do que ocorre na ação popular.

Cogitou-se também de legitimar grupos ou associações especialmente constituídas para defesa destes interesses e órgãos estatais, de direito público.

Por fim, havia a legitimação do MP, Instituição que tradicionalmente possuía a titularidade de ações cíveis.⁴ Portanto, quando o MP propõe uma ação civil pública, é indispensável termos presente que se cuida de uma hipótese de legitimação extraordinária, conferida especialmente pela lei.⁵

Ou, conforme ensina Liebman, “nos casos em que a lei concede ao MP a ação civil, estamos diante de uma legitimação para agir, reconhecida extraordinariamente a esse órgão como 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 ao titular da relação jurídica que não quer ou não pode agir (*substituição oficiosa*).⁶

4. A respeito, v. Ada Grinover, “A Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos”, *Ajuris*, 11/73-99, n. 30, 1984, Rodolfo de Camargo Mancuso, *Interesses Difusos*, RT, 1988, pp. 132-173.

5. “Por vezes, em atenção a motivos especiais de conveniência, confere a lei eficácia legitimante a situação subjetiva diversa da que se submete como objeto do Juízo, à apreciação do órgão Jurisdicional. Esses casos, que são excepcionais, fundam-se quase sempre na existência de um vínculo entre as duas situações, considerado suficientemente intenso, pelo legislador, para justificar o fato de autorizar-se alguém, que nem sequer se afirma titular da *res in judicium deducta*, a exigir do Juiz um pronunciamento sobre direito ou estado alheio”. Barbosa Moreira, “Apostamentos para um estudo sistemático da legislação extraordinária”, RT 404/10.

6. *Manual*, Ed. Forense, 2.ª ed., p. 139.

O MP, titular da ação penal pública, já havia recebido do legislador a titularidade para propositura de ações civis em diversos casos não relacionados a direitos difusos ou coletivos. Hugo Mazzilli indica 107 ações civis previstas em nosso ordenamento jurídico nas quais ao MP é atribuída legitimação extraordinária.⁷

Ao cometer esta legitimação, o legislador criou uma *função* para o MP, que a Constituição de 1988 posteriormente consagrou de forma expressa em seu art. 129, inc. III.

Hoje, podemos afirmar que a legitimidade do MP para propositura de ação civil para a proteção de interesses difusos e coletivos é inquestionável, embora do ponto de vista processual tenha caráter extraordinário.

Em decorrência do princípio da indisponibilidade que rege sua atuação, o MP fica obrigado a instaurar o inquérito civil e a promover a ação civil pública em prol dos interesses difusos e coletivos sempre que se deparar com lesão aos mesmos, ao contrário de seus co-legitimados.⁸

No Brasil, infelizmente, não é raro o desrespeito aos direitos alheios, inclusive por parte do Poder Público. Considerando que ainda são poucas as associações em condições de defender eficientemente os direitos difusos e coletivos ao lado do MP, pois o País não conta, tradicionalmente, com uma sociedade civil organizada e consciente de seus direitos — a atribuição nesta área surge como das mais relevantes.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO AGENTE

O atual perfil constitucional do MP caracteriza-o primordialmente como órgão agente, *promotor de medidas*.⁹

Neste sentido, é importante observar que o art. 129 da CF, ao prever as funções institucionais do MP, emprega nos quatro primeiros incisos o verbo “promover”. Confira-se:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

“I — *promover*, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

7. “Manual do Promotor de Justiça”, Ed. Saraiva, 1987, pp. 203 e ss.

8. Cf. Hugo Mazzilli, “A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, RT, 1990, p. 39; e A. C. Costa Machado, “A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro”, p. 86.

9. Quando falamos no Ministério Público como órgão “agente”, não queremos nos referir apenas à sua atuação perante o Judiciário, ajuizando a ação civil pública. Consideramos, outrossim, sua importantíssima atuação extrajudicial, talvez ainda não estudada e compreendida devidamente. A experiência ministerial na defesa dos direitos difusos e coletivos, embora recente, tem revelado que o acordo estabelecido no curso do inquérito civil é a opção mais rápida e eficaz tanto na reparação como na prevenção de danos e abusos. É fundamental, segundo nos parece, que o Promotor tenha em mente que o Judiciário é a *última*, porém não a *única* via para a solução e prevenção de conflitos.

“II — zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, *promovendo* as medidas necessárias a sua garantia;

“III — *promover* o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

“IV — *promover* a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição”.

Este tratamento, todavia, contrasta sensivelmente, com aquele conferido ao MP pela legislação infraconstitucional.

Com efeito, as leis federais — sobretudo as mais antigas e na esfera processual civil — contemplam diversas hipóteses de função interveniente. Apenas leis mais recentes, como a da ação civil pública (Lei 7.347/85), ou o CDC, acentuam o caráter de órgão agente do MP.

Pode-se dizer, a partir deste contexto, que existe hoje um considerável *descompasso* entre o que a Constituição Federal e a legislação processual querem para o MP.

5. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS

Passados mais de três anos de vigência da Constituição, constata-se que as funções institucionais em áreas como meio ambiente, direitos constitucionais, consumidor, portadores de deficiência, acidentes do trabalho e infância e juventude importaram numa sobrecarga ponderável nas atribuições cíveis de cada Promotor, que se dedica a toda esta gama adicional de serviços sem prejuízo da tradicional intervenção no processo civil como fiscal da lei.

Hoje, a Promotoria de Justiça dedica grande parte de seu tempo intervindo em processos cíveis, nos quais haveria, em tese, interesse público recomendando esta intervenção. São inúmeros pareceres, recursos, manifestações e audiências que tomam preciosas horas de trabalho dos Promotores de Justiça em prejuízo das atribuições relacionadas aos direitos difusos e coletivos.

Por outro lado, a opção por uma postura mais atuante na área criminal — prevenindo a ocorrência de delitos, controlando a atividade policial e procurando melhorar a instrução do processo — também concorre no sentido de sobrecarregar de serviço a Promotoria.

Tem o MP condições de desempenhar eficientemente todas as atribuições que lhe são cometidas pela Constituição e pela lei?

Seria conveniente o aumento do quadro de Promotores — com a criação de novos cargos — para que seja possível o exercício eficaz de todas as funções institucionais?

Não haveria na área cível um indevido predomínio, na prática, do “Ministério Público interveniente” em prejuízo do “Ministério Público agente”?

Não seria o momento de repensar todas as atribuições legais do MP, cotejando-as com o novo perfil constitucional da Instituição, a fim de aferir quais são as que mais se afinam com este perfil?

6. NECESSIDADE DE NOVA POSTURA FRENTE AS ATRIBUIÇÕES TRADICIONAIS

O momento reclama profunda reflexão, da qual deve emergir uma opção político-institucional.

Critério que deve emergir como balizador desta opção é o da *efetividade*.

A efetividade que se pretende na atuação do MP relaciona-se, de uma forma geral, à aptidão para “cumprir integralmente toda a sua função sócio-político-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais”.¹⁰ No caso do *parquet*, podemos afirmar mais especificamente que esta efetividade vincula-se ao fortalecimento do estado de direito, ao resgate da cidadania e à pacificação social, atingíveis pela aplicação da lei.

Nesta perspectiva, não pode o Ministério Público estabelecer uma estratégia de atuação sem considerar o alcance social e a repercussão concreta de cada uma de suas atribuições.

Em outras palavras, é preciso que, dentro da realidade em que vivemos, exerça o MP o papel de verdadeira *alavanca*, usando a lei para atingir os escopos estatais relacionados ao bem estar social. Cumpre-lhe privilegiar, portanto, aquela atuação que de modo mais eficaz e abrangente atinja as aspirações e necessidades da população relacionadas a interesses difusos e coletivos.

É exatamente a partir desta perspectiva que se questiona a intervenção ministerial no processo civil como um todo.

Na maioria dos processos em que intervém o MP, o número de interessados é bastante reduzido. Muitas vezes apenas duas pessoas, autor e réu, têm interesse no desfecho da causa. Vale dizer, pois, que grande parte destes processos tem por objeto *direitos individuais*. Conseqüentemente, a repercussão social do trabalho do Ministério Público nestes casos é bastante limitada, ou quase nenhuma.

É preciso considerar, outrossim, que o Ministério Público interveniente, no mais das vezes, atua junto às parcelas economicamente mais privi-

10. Este é o conceito de efetividade formulado por Cândido Dinamarco — referindo-se ao processo — in *op. cit.*, p. 385.

legiadas da população, pois são estas que com maior intensidade socorrem-se do Judiciário.¹¹

Assim, além deste trabalho atingir uma pequena camada da população (as partes do processo), ele, por sua natureza, não se volta para as pessoas privadas do acesso à Justiça, justamente as que possuem recursos econômicos mais limitados e, conseqüentemente, maiores carências a serem supridas.¹²

Neste contexto, é oportuno indagar se o conceito de interesse público permanece hoje o mesmo de vinte ou trinta anos atrás. Questionar se a existência do interesse público não deve ser aferida, entre outras coisas, com vistas ao alcance social propiciado pelo resultado do processo, ou seja, sob a ótica da efetividade.

De tudo resulta, pois, que não mais se justifica a passividade do Promotor de Justiça em aceitar sem questionamento a existência de interesse público em todas as causas em que a lei prevê sua intervenção. Como se a lei pudesse gerar cegamente uma inquestionável *presunção*, da existência do interesse público suficiente em todas estas causas. Ou ainda, como se o MP não tivesse consciência do que deva ser como Instituição e tampouco do que pretende para a realização de suas funções institucionais para, a partir desta consciência, formular o seu próprio conceito de interesse público, que o torne senhor de seus próprios passos.

11. Boaventura de Souza Santos refere-se a estudos que “revelam que a Justiça civil é cara para os cidadãos em geral, mas revelam sobretudo que a justiça civil é proporcionalmente mais cara para os cidadãos economicamente mais débeis”. Tais estudos demonstram que “a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que esta distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas” (“Introdução à Sociologia da Administração da Justiça” publicado na coletânea *Direito e Justiça*, organizada por José Eduardo Faria, Ed. Ática, 1989, pp. 46 e 48).

12. Citando dados do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, José Eduardo Faria indica que “os 20% mais pobres tiveram, entre 1960 e 1980, sua participação na renda nacional reduzida de 3,9% para 2,8%; já os 10% mais ricos passaram de 39,6% para 50,9% da renda nacional. Em 1960, os 50% mais pobres da população economicamente ativa detinham 16% da renda total; em 1980, controlavam 14,4% e, em 1983, detinham 12,4% da renda total” (*op. cit.* — nota 3 —, p. 99). Esta má distribuição de renda propicia um quadro de profunda e perversa injustiça social. A Constituição Federal proclama que a República Federativa do Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, tem como fundamento a “dignidade da pessoa humana” (art. 1.º, III); e, como objetivo fundamental, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais” (art. 3.º). Como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis, não deve o MP dar tratamento prioritário à atuação que propicia uma melhoria na qualidade de vida da população mais desassistida? Porque não deve o MP assumir a responsabilidade de influir na aplicação da lei na perspectiva mais direta de reduzir os efeitos destas desigualdades?

7. ASPECTOS RELACIONADOS À INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO CUSTOS LEGIS NO PROCESSO CIVIL

A Constituição Federal estabelece que o MP é instituição “essencial à função jurisdicional do Estado”, relacionando, entre suas funções institucionais, a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, II).

Embora não se possa afirmar que a jurisdição seja um *serviço público* na acepção estritamente técnica da expressão, devemos destacar, por outro lado, que enquanto atividade estatal, e consideradas muitas de suas características, a idéia pode ser assimilada.

Com efeito, sobretudo do ponto de vista da população que acorre ao Judiciário buscando uma *utilidade*¹³, a jurisdição não pode deixar de ser considerada como um autêntico serviço que o Estado presta à população, decorrente de sua soberania¹⁴; serviço este cuja relevância decorre do direito de ação garantido pela própria Constituição Federal¹⁵, e dos próprios escopos do processo.

Neste contexto, mister encarar o MP como órgão encarregado de zelar para que *também a jurisdição*, dentre outros serviços, respeite os direitos assegurados na Constituição, notadamente aqueles que dizem respeito à chamada “tutela jurisdicional do processo”.

Antônio Cláudio da Costa Machado sustenta que “o Ministério Público tem sua existência vinculada ao serviço prestado pelo Estado aos seus jurisdicionados. A função que lhe compete é instrumento, portanto, para a boa administração da justiça”.¹⁶

Na jurisdição penal, o Ministério Público exerce permanente função fiscalizadora participando de todos os processos.¹⁷ A importância de sua fiscalização revela-se, muitas vezes, quando o Promotor recorre em favor do réu. Ou seja, mesmo como titular da ação penal, o órgão do Ministério

13. Dinamarco afirma que “a jurisdição tem inegáveis implicações na vida social, tanto que é o reconhecimento de sua utilidade, pelos membros da sociedade, que a legitima no contexto das instituições políticas da nação”. E, mais adiante, referindo-se aos escopos sociais do processo: “É inegável o grande valor social desse serviço que o Estado presta através do processo e do exercício da jurisdição” (*op. cit.*, pp. 211 e 224).

14. “É uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a atuação da vontade do direito objetivo que rege a lide que lhe é apresentada em concreto para ser solucionada” (*Teoria Geral do Processo*, Araújo Cintra e outros, Ed. RT, 6.ª ed., p. 83).

15. CF, art. 5.º, inc. XXXV.

16. A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro, Ed. Saraiva, 1989, p. 74.

17. Sendo o único titular da ação penal pública e intervindo na ação penal privada (CPP, art. 45), o Ministério Público está presente em todos os processos criminais, seja como autor, seja como fiscal da lei.

Público exerce no processo criminal a função simultânea de *custos legis*, atento aos direitos do réu durante o processo e à correta aplicação da lei, em razão dos relevantes interesses em jogo.¹⁸

A questão a ser posta, portanto, diz respeito à *jurisdição cível*, a qual, conforme acima colocado, enquanto serviço relevante prestado por um dos Poderes (Judiciário), deve respeitar efetivamente os direitos assegurados na Constituição.

Com efeito, no âmbito do processo civil a Constituição Federal assegurou direitos importantes a serem observados pelo Estado-Juiz.¹⁹ Zelar para que estes direitos sejam respeitados pelo juiz no processo é tarefa afeta ao Ministério Público interveniente.

Cumpra aqui considerar que a atual Lei Orgânica do Ministério Público (LC 40/81), determinou, entre as funções institucionais do MP, a de “velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução” (art. 3.º, I).

É certo ainda que a intervenção fiscalizadora do Ministério Público ganha especial relevância num sistema jurisdicional como o brasileiro, que adota o juízo singular de primeiro grau. Cabe lembrar a lição de Chiovenda, para quem “el juez unico no está sujeto a la preponderancia de los colegios, pero está más expuesto a las presiones de la opinión pública, de los litigantes, de las autoridades superiores; tiene un conocimiento más inmediato de los actos del proceso, pero puede más fácilmente apreciarlos de modo subjetivo o erróneo”.²⁰ Muitos destes inconvenientes amenizam-se com a intervenção ministerial.

No sistema processual brasileiro pode-se já considerar tradicional a intervenção do MP no processo civil na função de *custos legis*. E tal é a importância desta intervenção, que é considerada *obrigatória*, sob pena de *nulidade do processo*, como determinam os arts. 84 e 246 do CPC.

As hipóteses de intervenção são múltiplas. Além daquelas previstas no CPC (art. 82), temos outras previsões em legislação esparsa, como nos casos da falência e concordata, mandado de segurança, acidente do trabalho, registros públicos, ação popular, etc.

A nortear a intervenção sempre está o *interesse público*, que se revela seja pela qualidade de parte do processo, seja em razão da matéria discutida.

18. Cf. art. 257 do CPP. Para Espinola Filho, “constituindo-se parte na ação penal, só o é, entretanto, em aspecto formal, não perdendo o seu caráter de órgão do poder público, cujo interesse é unicamente a apuração rigorosa da verdade e a punição, apenas, do culpado” (*Código de Processo Penal Brasileiro Anotado*, Borsoi, 4.ª ed., 3/242).

19. Os direitos ao contraditório e à ampla defesa, dentro do devido processo legal (CF, art. 5.º, ns. LIV e LV) são o exemplo maior. Sobre “Tutela Constitucional do Processo”, v. Araújo Cintra e outros, *op. cit.*, pp. 46 e ss.

20. *Principios de Derecho Procesal Civil*, Instituto Editorial Reus, Madrid, t. I, p. 504.

A natureza desta intervenção fiscalizadora já foi estudada profundamente, e cabe lembrar aqui alguns aspectos a ela relacionados.

Frederico Marques vê o MP como um sujeito que propugna pelos interesses supremos da ordem jurídica, impedindo um desvirtuamento da imparcialidade do órgão jurisdicional; como um “fiscal da lei para assegurar o respeito aos valores e bens na ordem jurídica predominantemente tutelados, quando tenha esta de incidir para compor um litígio em que apareça o interesse público, ou direitos que mereçam amparo especial”.²¹

Para Liebman, a ampliação das atribuições do MP no processo civil pode ser vista “como reflexo, no terreno da jurisdição, da crescente intervenção dos poderes públicos na atividade dos sujeitos privados”.²² Este processualista vê o Ministério Público interveniente como “órgão do interesse público pela observância da Lei”.²³

Cândido Dinamarco indica a intervenção do MP como um exemplo da *publicização* do processo. Afirma: “O Direito brasileiro legitima o Ministério Público a intervir no processo civil, em hipóteses muito mais numerosas do que as que se têm em suas matrizes européias. Isto é sinal de publicismo no processo e preocupação maior pelo primado do direito objetivo”.²⁴

Há quem tenha sustentado, dentro desta perspectiva publicista, que a intervenção fiscalizadora do Ministério Público deveria estender-se a *todos* os processos cíveis.²⁵

Seja como for, o presente trabalho pretende refletir acerca da conveniência da ampla intervenção do Ministério Público no processo civil, como acontece no sistema brasileiro. Pensemos se esta intervenção, apesar dos aspectos acima lembrados, é relevante para os interesses sociais e individuais, se ela repercute no alcance dos escopos institucionais como um todo e, principalmente, qual sua vinculação com o novo perfil constitucional da Instituição.

De se considerar, neste passo, se a eventual redução drástica desta intervenção implicaria em afastamento ou aproximação do Ministério Público de suas funções institucionais.

21. *Manual de Direito Processual Civil*, Ed. Saraiva, 1974, I/288/299. V., ainda, Piero Calamandrei, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, EJEA, 1973, 2.º/433 e 453.

22. *Manual de Direito Processual Civil*, p. 136.

23. *Op. cit.*, p. 142.

24. *A Instrumentalidade do Processo*, Ed. RT, 1987, p. 415. No mesmo sentido: Afrânio da Silva Jardim, *Da Publicização do Processo Civil*, Ed. Liber Juris, 1982.

25. Para Afrânio Silva Jardim, “torna-se imperioso que, alterando-se a redação do art. 82 do CPC, se torne obrigatória a intervenção do Ministério Público em todos os processos cíveis, a fim de que, sem quebra da imparcialidade do Juiz, o Estado possa resolver os conflitos de interesses diante da verdade real dos fatos relevantes, sob pena de, não os estirpando do meio da sociedade, tornar cada vez mais desprestigiada a sua atividade jurisdicional”. (*Justitia*, 139/118).

O tema tem atualidade e importância devido a recente posição adotada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, por iniciativa da e. Procuradoria-Geral de Justiça, no sentido de criticar a atual forma de intervenção ministerial no processo civil, tendo em vista, sobretudo, a falta de *efetividade* dela decorrente.²⁶

Segundo entendemos, a intervenção do MP no processo civil como fiscal da lei — desde que presente um interesse público qualificado — é compatível com sua finalidade, embora não seja função institucional expressamente prevista na Constituição Federal.²⁷

8. POR UM NOVO CONCEITO DE INTERESSE PÚBLICO

Conforme critério legal e entendimento doutrinário unânime, o que leva o MP a intervir no processo civil é o *interesse público* existente em determinadas causas.

A tarefa de conceituar o interesse público não é simples, uma vez que “todas as colocações em torno do conceito de interesse público pecam pela imprecisão e pela excessiva generalidade”.²⁸

Não é todo e qualquer interesse público que merece a atenção do *Parquet*. O interesse público que existe na correta aplicação da lei pelo Juiz, presente em todos os processos, não é, p. ex., suficiente para ensejar a intervenção ministerial.

Deve o MP, então, zelar apenas pelo interesse público que se apresenta como mais relevante, porque relevantes são suas incumbências constitucionais. Assim, se ao *Parquet* incumbe “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, apenas o interesse público *qualificado* deve merecer sua fiscalização no processo civil, sob pena de um perigoso desvirtuamento da missão constitucional da Instituição, que parece ser a de autêntica alavanca, procurando sempre a efetiva aplicação da lei, o fortalecimento do estado de direito e a pacificação social.

Correndo o risco de cometer os mesmos pecados acima referidos, ousamos, se não conceituar, pelo menos fixar determinados aspectos indi-

26. Cf. “Propostas de Modificações na Estrutura e Forma de Atuação do Ministério Público”, Antônio Araldo F. Dal Pozzo, Cadernos Institucionais, APMP, 1990. As reformulações pretendidas partem de um questionamento informal acerca da falta de efetividade da atuação do Ministério Público em determinadas causas cíveis. O primeiro passo concreto já foi dado pela Lei Complementar Estadual n. 667/91, que revogou o inciso II do art. 41 da LC 304/82, extinguindo a atribuição do Ministério Público para officiar como curador especial do réu revel fictamente citado (curadoria de ausentes).

27. Cf. art. 129, IX, da CF.

28. J. J. Calmon de Passos, “Intervenção do Ministério Público nas causas a que se refere o art. 82, III, do Código de Processo Civil”, in *Revista Forense* 268/55.

cadadores do interesse público para fins de intervenção ministerial no processo civil.

Para aferir a relevância do interesse público, um aspecto a ser observado relaciona-se diretamente ao alcance que a causa pode oferecer. Se hoje vivemos numa sociedade de massas, todo processo cujo resultado possa atingir um número grande de pessoas pode encerrar, em tese, interesse público mais relevante.

Os direitos meramente individuais, portanto, em princípio não merecem a mesma atenção que os difusos e coletivos. Nas hipóteses de pluralidade de partes num dos pólos do processo, o número de litisconsortes necessário à caracterização do interesse público suficiente deve ser verificado também em função da maior ou menor disponibilidade do direito em litígio e da condição econômica dos interessados.²⁹

Com exceções verificáveis caso a caso, temos que a *pluralidade de pessoas* com interesse na causa pode sinalizar a existência do interesse público.

Outro aspecto, inclusive de cunho pedagógico, diz respeito à repercussão que o processo pode causar na opinião pública por envolver direitos fundamentais do cidadão. Estes direitos, no dizer de Calmon de Passos, "assumem uma indubitável relevância publicística, no sentido de que sua tutela não interessa apenas a seu titular, mas a toda a coletividade".³⁰ Assim, sempre que a discussão da causa envolve um direito constitucional desta importância, como, p. ex., a liberdade de expressão e de crença, ou a isonomia, há interesse público exigindo a intervenção ministerial.³¹

Ainda que se trate de direito individual, o grau de indisponibilidade deste direito pode recomendar a intervenção do MP.

9. A INTERPRETAÇÃO DA LEI VIGENTE

Concreta e imediatamente, sugere-se uma nova inteligência da legislação existente, sem prejuízo de se pensar em eventual reformulação legislativa (talvez imprescindível em alguns casos). É tempo de abandonar a

29. O Tribunal de Justiça de São Paulo vislumbrou interesse público suficiente para a intervenção do Ministério Público com fundamento no art. 82, III do CPC em ação reivindicatória de imóvel urbano porque a "ação envolvia um grande número de pessoas, com larga repercussão social". Levou-se em consideração a "ressonância social da contenda" e os "interesses de toda uma coletividade, economicamente carente" (AI 60.795-1, in *RJT/SP* 98/305). A propósito, v. nota 12 supra.

30. Op. cit., p. 55.

31. Como exemplo concreto, podemos citar recente ação ajuizada na Capital Paulista em favor de criança portadora do vírus da AIDS, cuja matrícula foi recusada pelo diretor de estabelecimento de ensino. O caso vem causando ampla repercussão e importa em violação, em tese, do direito à educação garantido pela Constituição Federal (arts. 205 e 206, I e II).

exegese tradicional de diversos dispositivos relacionados a intervenção ministerial no processo civil, porque incompatíveis com o novo perfil da Instituição.

Carlos Maximiliano admite que “quanto mais antiga é uma interpretação, maior o seu valor”. Recomenda, neste sentido, que “tenha-se cautela em postergar o que adquiriu foros de verdade consolidada”. Para o eminente jurista, no entanto, “quando a ela se contrapuser a ciência nova, razões fortes e autoridades prestigiosas ampararem conclusão diferente, *abandone-se, por amor ao progresso, a exegese tradicional*”.³²

A nova exegese pretendida propõe, por exemplo, que nos mandados de segurança e nos pedidos de retificação do teor de registro — nos quais a lei se limita a determinar sua *oitiva* — o Promotor faça um *juízo prévio* acerca da necessidade da intervenção do MP.³³

Em outras palavras, caberá ao Promotor de Justiça com vista do processo aferir, caso a caso, a existência de interesse público suficientemente qualificado, e intervir no feito somente quando entendê-lo presente. Para nortear este aferimento mister a compreensão exata do que configura interesse público do ponto de vista institucional.

Exemplo desta exegese é a interpretação sistemática do disposto no art. 1.105 do CPC, recusando a intervenção obrigatória do MP em todo e qualquer procedimento de jurisdição voluntária.³⁴

A interpretação proposta pretende propiciar uma participação mais qualitativa no processo civil, possibilitando a *seleção* das causas que merecem a intervenção do MP por sua relevância, seja no que tange à indisponibilidade de seu objeto, seja no que tange ao alcance social da decisão a ser proferida.

Se o *parquet* recebeu da Constituição um papel relevante, sua atuação, na prática, deve ser condizente com tal relevância.

A redução quantitativa da intervenção ensejará uma maior disponibilidade de tempo ao Promotor para que se dedique aos direitos difusos e coletivos da comarca onde atue, inclusive através de mecanismos extrajudiciais. Tudo, vale lembrar, em favor da maior efetividade da atuação ministerial como um todo.

É oportuno lembrar mais uma vez a lição de Carlos Maximiliano, para quem “não pode o intérprete alimentar a pretensão de melhorar a lei com

32. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Ed. Forense, 11.ª ed., p. 249. Grifamos.

33. É curioso observar que o legislador empregou diferentes expressões para determinar a intervenção do MP no processo civil. No procedimento do mandado de segurança e no de retificação do teor de registro o legislador determinou que o MP deve ser “ouvidor” (art. 10 da Lei 1.533/51, e art. 213, § 3.º, da LRP). No procedimento do usucapião a lei fala em “intervenção obrigatória” (CPC, art. 944). No caso da jurisdição voluntária, fala em “citação” (CPC, art. 1.105). O que significa esta variação terminológica?

34. V. recente decisão do STJ publicada in *Justitia* 153/175.

desobedecer às suas prescrições explícitas. Deve ter o intuito de cumprir a regra positiva, e, tanto quanto a lei o permita, fazê-la consentânea com as exigências da atualidade. Assim, pondo em função todos os valores jurídico-sociais, embora levado pelo cuidado em tornar exequível e eficiente o texto, sutilmente o faz melhor, por lhe atribuir espírito, ou alcance, mais lógico, adiantado, humano, do que à primeira vista a letra cura pareceria indicar".³⁵

Considerando as diversas hipóteses legais previstas de intervenção do MP — cada qual com suas peculiaridades — é recomendável um estudo minucioso de cada caso, com uma profunda avaliação crítica do interesse público em jogo.

Para tanto — e tendo em vista as repercussões institucionais e processuais da postura a ser tomada — seria de importância fundamental um amplo debate envolvendo todos os membros da Instituição.

10. FISCAL DA LEI SOB A ÓTICA INSTRUMENTALISTA

Tomando-se como ponto de partida o perfil constitucional do MP, já discutido acima, bem como a preocupação onipresente com a efetividade da atuação institucional, temos que, mesmo naqueles casos nos quais a intervenção no processo deva subsistir, é de se esperar do Promotor de Justiça uma postura mais *instrumentalista*.

Neste sentido, cumpre ao Promotor encarar o processo com uma visão teleológica, considerando-o como um instrumento para a realização de determinados escopos.

Vale a afirmação de Cândido Dinamarco, segundo a qual "todas as vezes que a lei lhe dá a função de fazer-se parte em processo instaurado *inter alios*, ela o faz em atenção a alguma razão de ordem pública e sempre com a intenção de introduzir no feito um agente estatal, que, não sendo o juiz nem lhe cabendo julgar a causa, terá condições de diligenciar provas, requerer medidas, argumentar, recorrer, sem que isso possa prejudicar o requisito da imparcialidade do julgador".³⁶

Nesta medida, parece-nos fundamental que o Promotor interveniente atue com o "método de pensamento" adequado, "rompendo definitivamente com as velhas posturas introspectivas do sistema e abrindo os olhos para a realidade da vida que passa fora do processo. É indispensável colher do mundo político e do social a essência dos valores ali vigorantes, seja para a interpretação das leis que temos postas, seja para com suficiente sensibilidade e espírito crítico chegar a novas soluções a propor".³⁷

35. Op. cit., p. 277.

36. Op. cit., p. 414.

37. Cândido Dinamarco, op. cit., pp. 386-387.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, o MP sempre destacou-se pela atuação de seus membros em torno do ideal do fortalecimento institucional.

Hoje, quando felizmente vemos superada esta etapa, impõe-se como fundamental para o futuro da Instituição que os Promotores de Justiça e os órgãos de Administração Superior passem a atuar de forma coordenada, articulada e planejada, perseguindo sempre as mesmas metas, a partir de um ideal comum de MP.

Para definir estas metas e este "ideal de Ministério Público", o debate, a autocrítica e questionamento devem ser estimulados.

Do mesmo modo, é imprescindível que se invista no Promotor de Justiça, dando-se-lhe toda a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento de seu trabalho, e aperfeiçoando-se sua formação — que não pode ser apenas jurídica — de modo a aprofundar seu conhecimento sobre a sociedade perante a qual atua e cujos interesses deve representar.

O Ministério Público passa por um momento decisivo de sua história, no qual urge definir como a Instituição se desincumbirá de suas relevantes funções constitucionais e como prepará-la para tanto, pois, "ou criamos um novo método de realizar Ministério Público, ou estaremos irremediavelmente exercendo um Ministério Público de faz-de-conta".³⁸

O objetivo do presente trabalho é oferecer modesta contribuição para o debate.

38. As palavras são de Antônio Araldo F. Dal Pozzo, que lançou alerta sobre o que denominou "risco terrível". Em suas palavras, "se o futuro que desejamos não cabe dentro de nossa estrutura, de nossa organização, de nosso sistema, o sintoma é claro — não há mesmo como aperfeiçoá-los, pois está criado o eterno círculo vicioso que deteriora e mata a idéia, impedindo-nos de efetivamente transformar a realidade. Os que não desejam que o Ministério Público realize seu destino, apostam justamente nisto — na tentativa de aperfeiçoamento do velho sistema, da velha estrutura. Mas o velho sistema e a velha estrutura já se esgotaram" (op. cit., pp. 12-13).