

SENTIDO CRÍTICO DO INTERESSE PÚBLICO (*)

JOÃO GALVÃO VARGAS
Promotor Público em Júlio de Castilhos

I – RAZÕES DO TÍTULO

A escolha do título para este trabalho, confesso, não foi das mais fáceis. Muitos foram os temas ventilados, mas, em verdade, um só deveria ser o escolhido. Várias são as preocupações do iniciante. Descartada, no entanto, qualquer preocupação relativa ao sucesso do material produzido, resta, de outra parte, o atendimento de um mínimo de qualidade e quantidade.

Assim, a atividade funcional, pelas ligações que estabelece a nível social, fascinou-me a desenvolver um trabalho sobre algo com ela relacionado. Claro que toda a atividade possui relações com a sociedade, mas o Ministério Público, pelas funções que desempenha, pelas peculiaridades que informam tais funções, torna-se uma Instituição intimamente ligada à sociedade. Basta atentar para os diversos posicionamentos que assume o Ministério Público no exercício de suas atividades; ora parte, ora fiscal, ora substituto processual.

Desta maneira, embora não desejando aprofundar tais assuntos, não poderia deixar de escolher um tema relacionado com a Instituição.

Ademais, a visão proporcionada pelo Curso, permitindo uma interpretação mais clara e menos ingênua dos textos legais, de tal sorte que os conhecimentos agora adquiridos, somados aos anteriores, colocam-me em condições de melhor desempenhar a atividade, animaram-me, até mesmo, a fazer uma reavaliação sobre o cerne do elemento informador das funções do Ministério Público – o Interesse Público.

Não tem sido fácil, ao longo do tempo, a delimitação do que seja “interesse público”. Vários têm sido os trabalhos escritos sobre o assunto, mas, apesar disso, reina certa nebulosa em relação a determinadas matérias, como analisarei oportunamente, no sentido de precisar se constituem ou não matérias de interesse público, se era ou não indispensável a presença do Promotor Público. Pela viabilidade de interpretação sob vários aspectos, proporcionada pelo Curso, entendi fosse tempestiva uma abordagem, pois, assim, estaria não apenas cumprindo um compromisso de ordem educacional, senão que, também, contribuindo com uma parcela para uma maior conscientização a respeito da necessidade de reflexão sobre o interesse público.

Entendo que o homem e a sociedade são inseparáveis, constituindo, entre si, verdadeira simbiose, devendo, de conseqüência, o primeiro, porque possui capacidade de transformar a segunda, contribuir para a formação de uma sociedade menos mitificadora, menos enganosa, que não produz a felicidade do homem, mas, ao contrário, causa-lhe até mesmo sérios distúrbios emocionais, como tem procurado demonstrar a psicanálise.

(*) Trabalho de conclusão de curso ministrado pela Associação Latino-Americana de Metodologia do Ensino do Direito, em Santo Angelo, Rio Grande do Sul, em 1979/80.

De efeito, os problemas devem ser enfocados com mais autenticidade, com mais originalidade, sem preocupação de “dono da verdade”. Afinal, ninguém é dono da sociedade.

São estas, pois, as razões do título.

II – INTRODUÇÃO

A noção dogmática de interesse público é a de que se trata de algo definido, delimitado e inquestionável. Constata-se, no entanto, que o problema não é bem assim. Tanto a Jurisprudência quanto a Doutrina têm vacilado em afirmar se determinados fatos constituem ou não matéria de interesse público, ou mesmo quanto à necessidade ou não de interferência do Ministério Público. Por quê?

Bem, a explicação não é tão fácil. Pretendo, com este trabalho, desenvolver algumas considerações com relação a fatores extrajurídicos que exercem influência na determinação de tais contexturas. É que o sistema jurídico em geral, e o interesse público em particular, estão impregnados de outros interesses ou fatores que a dogmática procura ocultar, desejando fazer ver ao receptor que o Direito é constituído de normas jurídicas neutras, puras, justas, que não atendem a outro interesse que não seja a segurança – para os formalistas – ou a realização da equidade – para os realistas.

É neste âmbito que a dogmática jurídica constrói um discurso onde a mensagem transmitida, por ser baseada em mitos, como o da neutralidade do sistema jurídico, da univocidade das palavras da lei, constitui um engodo, já que procura apresentar alguma coisa como real quando na verdade este é inatingível, ou, se atingível, sequer dele se aproxima.

É um equívoco, não apenas da dogmática, mas, também, da concepção que defende “a livre investigação científica do direito”. Dizem estes, principalmente Gény, que a investigação deveria basear-se em elementos (dados) fornecidos pela ciência, que seriam de quatro espécies: dado real – condições de fato, econômicas, geográficas, políticas, aspirações morais, sentimentos religiosos; dado histórico – tradições, costumes; dado racional – natureza das coisas, direito natural, justiça; dado ideal – ideais jurídicos e históricos.

Ora, o sistema jurídico está interligado aos demais sistemas sociais e só pode ser construído em função do próprio social. Daí resulta que a construção de um discurso jurídico pressupõe uma visão sobre o mundo, onde, certamente, o dado real, concreto, no mais das vezes, é inatingível. Logo, o que é apresentado como dado real não passa de um dado ideologizado – para Kelsen, ou um dado mítico – para Warat. Significa, em última análise, assumir uma concepção sem qualquer perquirição sobre a mesma, o que constitui uma inegável ingenuidade. Daí os adeptos da chamada Escola Crítica afirmarem que o Direito não deve preocupar-se com a verdade real, mas com a verossimilhança.

A desvinculação entre direito e natureza, a dúvida sobre a existência de uma ciência do direito, são problemas que impulsionaram os lidadores do Direito no seu estudo. A tentativa Kelseniana de elaborar uma Teoria Pura do Direito, excluindo de seu conteúdo tudo aquilo que não pertencesse ao seu objeto, pode ser considerado como um grande passo no sentido de reflexão sobre o jurídico. Se de um lado verifica-se, como foi dito, um verdadeiro entrelaçamento entre os sistemas sociais, de tal sorte que reciprocamente influenciam-se, por outro lado não se poderá deixar de reconhecer tratar-se de um elemento novo, de um dado de real importância na tarefa de elaboração de novos discursos jurídicos.

É com esta nova idéia que surgiram dúvidas e críticas sobre os anunciados legais, proporcionando, de conseqüência, conclusões mais claras, mais descomprometidas, co-

locando em cheque afirmações enganosas, porque, apesar do caráter de pureza com que se apresentavam, traziam travestidos certos valores de significação extrajurídica.

Sem pretender ingressar, no âmbito deste trabalho, em discussão sobre a cientificidade ou não do conhecimento jurídico existente, desejo, tão-só, tornar mais clara a idéia que tenho sobre o significado do “interesse público”. É este um dos tantos conceitos que dogmaticamente são tidos como de significação unívoca, elemento indispensável a ela, para que seja legitimado socialmente. É a forma através da qual se dá a materialização da ideologia. O discurso que produz tal materialização é de tal ordem complexo e abstrato que chega a constituir uma teoria. É o que Warat denomina de “Senso Comum Teórico”. Trata-se de reproduzir, através de princípios e diretrizes, os valores dominantes. Não é difícil demonstrar a falibilidade de tais assertivas, e para fazê-lo poder-se-á utilizar elementos produzidos pela própria dogmática. Muitos são tão contundentes na crítica à dogmática que chegam a se constituir em nova dogmática. Não me parece seja este o caminho. De nada adiantaria a substituição de uma ideologia por outra, ou mesmo a extinção da dogmática existente, senão houver uma tomada de consciência sobre os valores que reflete, a fim de encontrar a solução que melhor se adapte ao caso concreto. Não se pode ser ingênuo a ponto de acreditar na neutralidade das normas jurídicas, na univocidade das palavras da lei e na possibilidade de criação de um sistema jurídico isolado dos demais sistemas sociais. Seria desconhecer o processo produtivo do Direito, a relação sgnica a própria sociedade.

Após este aparente devaneio, porque necessário, volto ao objeto do trabalho. Existem termos que nos chegam aos sentidos e que são facilmente identificáveis no real. Assim, se alguém fala a palavra “homem”, imediatamente encontra-se correspondente no mundo. No entanto, se alguém expressar o termo “interesse público”, suscitará, certamente, indagações. No primeiro caso as opiniões tenderão a convergir, enquanto no segundo, inevitavelmente, haverá discordância. É que este último, por não possuir correspondência no real, correspondência material, o conhecimento transmitido é sempre influenciado por vários fatores, como verifica-se a seguir, nos subtítulos que abordam alguns aspectos do problema.

1. O interesse público e os critérios definitórios.

Vários têm sido os trabalhos realizados visando definir o que seja INTERESSE PÚBLICO. Salienta-se, desde logo, que todos eles apresentam discordâncias. Não há convergência na determinação dos elementos que constituem o objeto definido. Tanto a Doutrina quanto a Jurisprudência têm sido vacilante. Com este subitem trago à consideração algumas propostas definitórias para discussão, fazendo ver que os critérios adotados não alcançaram, ainda, o que é preconizado dogmaticamente.

Assim, para LUIS ANTÔNIO DE ANDRADE, o interesse público, de que trata o inciso III, do artigo 82, do Código de Processo Civil, abrange todas as causas de que participaram a União, os Estados, os Municípios, as Autarquias e as Empresas Públicas.

JOSÉ FREDERICO MARQUES refere a existência de interesse público, pela natureza da lide, em causas em que a aplicação do direito objetivo não pode ficar circunscrito às questões levantadas pelas partes, pelos litigantes, mas, ao contrário, deve alcançar valores mais relevantes que tenham primado na resolução processual do litígio. É o que sucede no Mandado de Segurança, na Falência, na Ação Popular, nas lides que, na esfera extraterritorial, põem em foco a própria Segurança Nacional, ou ainda quando se discute, nas instâncias superiores, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Quanto à qualidade da parte, como índice de interesse público emergente da

lide, deve ser aferido tendo-se em vista o órgão ou pessoa que participe do processo como parte. Numa ação em que figure a União, o Estado, o Município, ou outra pessoa jurídica de direito público, a qualidade do litigante não é de molde a justificar a intervenção do "custos legis". O mesmo não se dá, porém, em litígio em que seja parte, por exemplo, o Presidente da República, como tal, um Estado estrangeiro, ou as mesas das Câmaras do Congresso Nacional, e assim por diante.

PONTES DE MIRANDA afirma que a natureza da lide englobaria causas como a Ação Popular para dissolução de sociedades que exerçam fins ilícitos ou imorais e a Ação direta de declaração de inconstitucionalidade de lei ou intervenção de Estados membros.

Já SÉRGIO SAHIONE FADEL vê o interesse público como interesse geral, sem preocupação com a eventual procedência ou improcedência da pretensão da pessoa jurídica de direito público. Vê interesse público nas ações para declaração de inconstitucionalidade, nas reclamações contra atos dos Juízes, nas Ações Populares, nos Mandados de Segurança.

Outros, ainda, afirmam que os elementos que caracterizam o interesse público são a paz, a justiça, a ordem, a liberdade, a solidariedade, a utilidade social, a segurança.

São opiniões suficientes para caracterizar a divergência doutrinária com relação ao interesse público.

Mas não é somente a Doutrina que assim tem se manifestado. A jurisprudência, por sua vez, também tem vacilado com relação a determinadas matérias. Assim, com relação à necessidade de intervenção do Ministério Público na Ação Falimentar, para citar exemplo, poder-se-á apresentar acórdãos do nosso Tribunal de Justiça onde as decisões são divergentes. O acórdão prolatado pela 4ª Câmara Cível, na Apelação nº 26.767, declara que a falta de intervenção do Ministério Público antes de decretar a quebra origina a nulidade do processo, face ao interesse público caracterizado pela natureza da lide. Já o acórdão emanado da 1ª Câmara Especial, proclama, no Agravo de Instrumento nº 29.364, que a intervenção do Ministério Público não é obrigatória antes de decretada a falência, eis que é com esta que surge o interesse público.

Seguindo-se o entendimento de FADEL, o interesse público não significa o interesse da pessoa jurídica de direito público, ou o interesse da parte cuja qualidade determina a intervenção do Ministério Público.

Contrariando tal opinião, o acórdão da 2ª Câmara Cível Especial declarou que a falta de intervenção do Ministério Público não origina nulidade do processo se a omissão não resultou prejuízo aos menores.

Ora, como se vê, o assunto apresenta controvérsias, não apenas doutrinárias, mas, também, jurisprudencial, valendo citar a opinião de ALEXANDRE DE PAULA quando diz: os contornos fixados pelo inciso III, do artigo 82, do Código de Processo Civil, são imprecisos e nebulosos. Muito tempo levará até que a Jurisprudência possa definir que lides e partes são essas que, pela sua natureza ou qualidade, evidenciam interesse público.

Tarefa relevante nesta objetivação é deferida pela própria lei processual ao Ministério Público. Com a intervenção assegurada e o direito de requerer o que julgar oportuno e conveniente, com a independência peculiar ao exercício da atividade, atuando como moderador, como mediador, e porque não dizer neutralizador dos interesses em jogo, em muito poderá contribuir para a aproximação com o interesse público. Daí tal intervenção necessitar de uma interpretação ampla.

É fácil verificar o emaranhado que envolve os lidadores do Direito com a definição de interesse público. Ocorre, no entanto, que existem fatores sociais, que sequer

são ventilados, mas que exercem influência na determinação e até condicionam o interesse público. Desta sorte, qualquer proposta que se faça, constituir-se-á numa opinião, mas que pode não refletir as aspirações da sociedade. Assim, pois, qualquer interpretação que se deva fazer sobre o assunto, não pode prescindir de um exame em confronto com os demais sistemas sociais.

2. *O interesse público e os sistemas sociais.*

Conforme verifica-se do subitem anterior, inexistente uniformidade de critérios para definição do que seja interesse público. Em princípio poderá constituir surpresa, no entanto, numa análise mais crítica sobre o assunto, as questões poderão ser aclaradas. Claro que o interesse público, como partícula do sistema jurídico, só pode ser tratado e examinado em conjunto e confronto com os demais sistemas que compõem a sociedade. Nada mais claro a demonstrar a impossibilidade de uma ciência jurídica pura, livre de influência dos outros sistemas, do que a constatação de que os discursos jurídicos estão impregnados de termos extrajurídicos.

Ora, se o sistema jurídico constitui um sistema social, do qual fazem parte o sistema político, o sistema econômico, o sistema ecológico, o sistema religioso, o sistema lingüístico, onde é evidente a existência de divergências, nada mais natural do que apresentar, também ele, suas divergências definitórias. Assim como a ordem econômica pode ser pública ou privada, mais liberal ou mais intervencionista; assim como o sistema político pode ser aristocrático, autocrático, democrático; assim como o sistema religioso pode ser católico ou protestante; assim como o sistema lingüístico apresenta significações diferentes em determinadas comunidades; o sistema jurídico, interligado, inter-relacionado, que está aos demais, deve ser interpretado segundo o contexto apresentado pela sociedade local. Como não poderia deixar de ser, tal constatação em relação ao sistema jurídico em geral, abrange, obviamente, e com muito maior razão, o interesse público em particular, eis que, pelas íntimas relações, quer de coordenação, quer de subordinação, que mantêm com tais sistemas, torna-se mais ou menos abrangente. Assim, o que determina uma interpretação mais ou menos abrangente é o contexto social local.

A constatação de que as definições atribuídas ao interesse público, pelos autores referidos, não são aclaratórias, isto é, não buscam superar as imprecisões derivadas da vagueza e ambigüidade dos termos "interesse público", exige reflexão, devendo conduzir, assim, o intérprete a uma análise sistêmica. De real valor para este tipo de análise, além da busca de influências, determinantes e condicionantes de outros sistemas, são as conotações do interesse público determinadas pela língua, que segundo, é, ao mesmo tempo, um produto social da faculdade de linguagem e um conjunto de convenções necessárias, adotadas pelo corpo social para permitir o exercício desta faculdade dos indivíduos.

Ora, constituindo, assim, um sistema sógnico, que serve, não apenas para controle e ordenação do conhecimento sobre o mundo, mas, também, para estabelecer a comunicação entre os homens, deve ser analisado pragmaticamente, isto é, estabelecendo as relações dos signos com seus usuários. Procurar-se-á, assim, não apenas encontrar os ingredientes ideológicos que compõem e determinam o interesse público, mas, ao mesmo tempo, captar as necessidades de tais usuários. Só assim será válida uma análise, uma vez que irá ao encontro às exigências sociais em determinado momento histórico, preocupando-se, de consequência, com a necessidade de adaptação às mudanças que ocorrem na própria sociedade.

Existem signos que, por não possuírem significantes no real, têm seu significado apresentado ao sabor da emotividade, da ideologia de quem o apresenta. As definições referidas anteriormente, ou são exemplificativas, ou procuram fundamentar-se em outros

termos sem significação real, possuindo, de consequência, significação ideológica. São termos que possuem forte carga emotiva, comumente usados ingenuamente ou para escamotear outros interesses, seja de ordem econômica, política, ecológica, religiosa, etc...

Sem embargo, qualquer definição emitida sobre o interesse público representará a opinião do emitente, mas que não resistirá a uma crítica — que para MARILENA CHAUI deve constituir-se na elaboração de um discurso em meio ao próprio discurso dogmático ideológico, versando sobre todas as suas contradições.

Como se vê, não existem critérios capazes de definir o que seja interesse público. A falta de um significante no real faz com que os elementos tomados para defini-lo sejam escolhidos ao livre arbítrio do intérprete, de acordo com as suas concepções econômicas, políticas, religiosas, etc..., contrariando, assim, velhos mitos como do princípio da legalidade, da segurança, da univocidade das palavras da lei.

Eis, pois, aspectos que determinam e condicionam o interesse público.

III — CONCLUSÃO

É fácil verificar que este texto não está a preconizar fórmulas mágico-definitórias. Antes porém destina-se a oferecer elementos ao intérprete, a fim de que consciente da existência dos, segundo ALTUSSER, *Aparelhos Ideológicos do Estado*, possa realizar uma análise sobre o interesse público à luz dos fatores que o temperam e determinam. Só assim poder-se-á destruir o mito da objetividade — conceito objetivo com validade geral — com relação ao interesse público, demonstrando que tal crença decorre de um processo retórico-persuasivo, mas que jamais encontra respaldo na realidade social. Que o interesse público deve ser analisado em função do contexto social emergente, daí extraindo-se o seu significado, sendo, de consequência, falhas as definições que o preconizam com significação geral, unívoca e inquestionável.

Poder-se-á, pois, concluir:

1. que o conceito de “interesse público” é vago e ambíguo. Vago porque não estabelece limites, isto é, não diz onde começa nem onde termina o interesse público; ambíguo porque oportuniza interpretações divergentes e até antagônicas;

2. que, considerando as influências que sofre o interesse público e as faculdades processuais conferidas ao Ministério Público de atuar com independência e amplitude, podendo, assim, enriquecer o conteúdo probatório, aproximando ao máximo a decisão à verdade formal, toda vez que deva intervir deverá fazê-lo obrigatoriamente, sendo insanável a sua ausência.

IV -- BIBLIOGRAFIA:

- ALTUSSER, Louis — Ideologia e aparelhos de Estado.
ANDRADE, Luís Antônio de — Aspectos e inovações do Código de Processo Civil.
BACHELARD, Gaston — Epistemologia
CHAUI, Marilena — Crítica e ideologia.
CÓPI, Irving M. — Introdução à Lógica.
CUNHA, Rosa Maria Cardoso da — Eficácia retórica do princípio da legalidade.
ENGELCH, Karl — Introdução ao pensamento jurídico.
FADEL, Sérgio Sahione — Código de Processo Civil comentado.
GENY, Francois — Méthode d'interpretation et sources en droit privé positif.
KELSEN, Hans — Teoria pura do Direito.
MARQUES, José Frederico — Instituições de Direito Processual Civil.
MIRANDA, Pontes de — Comentários ao Código de Processo Civil.
NIÑO, Carlos Santiago — Consideraciones sobre la dogmática jurídica.
PAULA, Alexandre de — Código de Processo Civil anotado.

REVISTA de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, v. 45, p. 200, v. 63,
p. 283 e v. 71, p. 246.

SAUSSURE, Ferdinand de – Curso de lingüística geral.

WARAT, Luiz Alberto – El Derecho e su language.

WARAT, Luiz Alberto – A definição jurídica.

WARAT, Luiz Alberto & CUNHA, Rosa Maria Cardoso da – Ensino e saber jurídico.