

# REFLEXÃO ACERCA DAS ATRIBUIÇÕES E ATUAÇÕES DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CAUSAS CÍVEIS, FRENTE AO ORDENAMENTO JURÍDICO E NECESSIDADE SOCIAL

Rosan da Rocha\*

A partir da Constituição Federal de 1988, o legislador pátrio, representando os anseios da sociedade, constituiu um novo Ministério Público, definindo-o como instituição imprescindível a uma sociedade justa, delegando-lhe inúmeras funções a fim de preservar não somente a boa qualidade de vida do povo brasileiro, até mesmo de qualquer ser vivo existente em todo universo, quando defende, dentro do território nacional, o equilíbrio ecológico.

Desde então, coube aos membros do “parquet”, obedecendo sempre aos preceitos normativos contidos no ordenamento jurídico, definir melhor seu campo de atuação, buscando direcionar suas atividades para alcançar os fins almejados pela sociedade, inseridos na Constituição Federal.

E, para tal atitude, é preciso realizar uma nova leitura das necessidades primordiais dos cidadãos que estão a exigir a participação do Ministério Público, ante os diversos problemas sociais que muito se avolumam no segundo milênio da existência humana.

É a própria Constituição Federal que fornece aos Promotores de Justiça a possibilidade de escolher o bom direcionamento de seus trabalhos quando dispõe no § 1º do artigo 127 que um dos princípios institucionais do Ministério Público é a **independência funcional**.

Esta independência funcional preconizada constitucionalmente não dá ao Ministério Público total liberdade sem qualquer restrição, sem respeito às normas existentes. Contudo, define que é livre na direção de seus atos ao bom desempenho de suas finalidades sem o dever de submissão a outra instituição.

No âmbito interno do Ministério Público, a independência funcional significa que ao Promotor de Justiça é facultado total liberdade de convicção e expressão, agindo sob sua própria consciência jurídica, conduzindo seus atos na direção da busca do interesse da sociedade, sem ficar submetido, em suas decisões, à interferência de qualquer pessoa ou órgão, até

\*O autor é Promotor de Justiça exercendo suas atribuições na Sexta Promotoria de Justiça da Comarca de Balneário Camboriú/SC – Vara da Fazenda Pública, Juizado Especial Cível e Promotoria de Defesa do Meio Ambiente.

Mestrando em Direito junto ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica – CM CJ – Universidade do Vale do Itajaí/SC.

Professor de Direito Processual Penal da Faculdade de Direito da Universidade do Vale do Itajaí/SC.

Professor de Direito Penal da Escola Superior do Ministério Público Catarinense.

mesmo da própria instituição, devendo cumprir o que lhe foi definido na Carta Magna.

Assim é que exige-se do Ministério Público uma postura mais atuante aos verdadeiros interesses difusos e coletivos, com coragem de decisão na escolha do que é prioridade e urgente dentre as inúmeras atribuições que lhes são conferidas.

Não se pretende que o Promotor de Justiça realize uma escolha nas suas funções de atuação sem qualquer critério ou que venha a posicionar-se contrariamente às atribuições que lhe foram guindadas pela sociedade através da Constituição Federal. Portanto, ante à realidade social que se vive hoje e sob pena de não conter o aumento da desigualdade social, da imoralidade pública, do desequilíbrio ecológico, das crianças e idosos abandonados, do descaso contra os deficientes físicos, dos crimes hediondos, principalmente do narcotráfico, dos mais diversos tipos de preconceitos discriminatórios, do elevado número de acidentes de trabalho, indiferença com os incapazes, dos sem terras e sem tetos, da agressão contra o patrimônio público, e da falta de consciência política na defesa dos inúmeros Direitos Humanos, é preciso urgentemente que o Promotor de Justiça crie uma nova convicção da verdadeira função e atuação do Ministério Público frente à legislação vigente.

O Código de Processo Civil, em seu artigo 82, incisos I, II e III, dispõe:

***“Compete ao Ministério Público intervir:***

I – nas causas em que há interesse de incapazes;

II – nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência de disposições de última vontade;

***III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse de terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.”***

Com relação aos incisos I, II e III, 1ª parte, já encontramos pacificamente definido nas doutrinas e jurisprudências dos Tribunais qual a real intenção do legislador, no que diz respeito à competência de atuação do Ministério Público.

Porém, no que tange à interpretação do inciso III, “*in fine*” do artigo citado, a controvérsia se instalou

na doutrina e jurisprudência ao longo de toda a existência da norma em estudo até os dias de hoje, ainda não se chegando a uma interpretação exata acerca da intervenção do Ministério Público naquelas causas e, isto se dá, posto que o dispositivo legal é demasiadamente genérico.

Trazendo à colação rápidos comentários de alguns doutrinadores acerca do artigo de lei citado, não é fácil vislumbrar tamanha dificuldade interpretativa, senão vejamos:

***“A hipótese do inciso III apresenta dificuldades, como já se disse, em virtude de sua generalidade. É possível imaginar casos em que haja dúvida sobre a existência do interesse público”***<sup>1</sup>

E ainda,

***“O conteúdo do inciso III do artigo em estudo é por demais vago e subjetivo, porquanto não há um critério para se avaliar ou para se definir quando se caracteriza esse interesse público, mesmo tendo o Código salientado aqueles dois fatores a serem levados em conta: a natureza da lide ou a qualidade da parte. O que para uns pode ser de interesse público, para outros poderá não sê-lo.”***<sup>2</sup>

Verifica-se que para tentar dirimir com exatidão a discussão jurídica estabelecida, é preciso, acima de tudo, exercer um acordo semântico entre os operadores do direito, para o conceito operacional da categoria **INTERESSE PÚBLICO** no ordenamento jurídico.

Sem esta definição, como poder-se-á determinar em quais ações haverá interesse público? A presença de uma pessoa jurídica de direito público na lide é suficiente para determinar referido interesse e exigir a intervenção do órgão ministerial? Todas as ações judiciais e suas decisões, dirimindo inúmeras lides, não convergem para uma perfeita harmonia econômica e social da população, estando presente nelas um interesse público?

Cabe, então, trazer algumas definições já lançadas por alguns juristas, tentando conceituá-lo no campo jurídico:

***“é exigido para as necessidades ou utilidades comuns ou coletivas, sobrepondo-se ao interesse***

*privado, e condicionando e desprotegendo, assim, o direito subjetivo.*<sup>3</sup>

*“Ao contrário do particular, é o que assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum*

*ou para proveito geral, ou que se imponham por uma necessidade de ordem coletiva.*<sup>4</sup>

*“interesse público está aí por interesse geral, não na eventual procedência ou improcedência da pretensão da pessoa jurídica de direito público (como na execução fiscal, ou na ação movida contra a Fazenda), mas sim no resultado da demanda, abstraídas outras circunstâncias, qualquer que seja ele.”*<sup>5</sup>

E ainda, busca-se definição jurisprudencial comentando a categoria em pauta:

*“O interesse público, aí, quer significar um interesse geral ligado a valores de maior relevância, vinculado aos fins sociais e às exigências do bem comum, que a vontade própria e atual da lei tem em vista.”* (RT 548/253)<sup>6</sup>

*“...interesse geral da sociedade, impessoal e indisponível, que não se confunde com o mero interesse patrimonial...”*(Adcoas, 1986, n. 105.559).<sup>7</sup>

*“interesse público é o interesse geral da sociedade, concernentes a todos e não só ao Estado.”* (Resp. 167.894-SP, rel. Min. Garcia Vieira, j. 04.06.98, v.u., DJU 24.08.98, p. 25)

Assim, verifica-se que o conceito operacional de **interesse público** inserido no artigo 82, inciso III do Código de Processo Civil, a exigir a participação do Ministério Público, como fiscal da lei, não foi estabelecido em comando jurídico normativo pelo legislador, o que seria um conceito impositivo, mas sim, nasceu da doutrina e da jurisprudência e cuja aceitação é livre, comportando inúmeras discussões acerca da categoria investigada.

Sendo um conceito proposto, portanto, não previsto legalmente, cabe aos operadores do direito realizar um acordo semântico acerca da categoria mencionada para melhor utilizá-la no campo jurídico.

E, neste sentido, a doutrina e jurisprudência predominante tem-se manifestado que o **interesse**

**público** é aquele concernente às necessidades básicas, fundamentais, impessoais e indisponíveis da sociedade, não se confundindo com interesse patrimonial de qualquer órgão público.

A lei adjetiva civil ordinária, em seu artigo 82, inc. III, *in fine*, ao delegar competência ao órgão ministerial em intervir nas causas (que não se confundem com processos) em que há interesse público, restringiu-a sob dois campos: *natureza da lide* ou *qualidade da parte*.

Sobre estas duas vertentes deve o Promotor de Justiça se ater a fim de decidir quanto à exigência ou não de sua intervenção na lide, sempre levando em consideração, acima de qualquer compromisso legal e/ou moral, a função social de sua manifestação. Se, vislumbrando que seu parecer, será apenas e tão somente para cumprir determinação de vistas do processo e, tendo o órgão ministerial, outras ações, já definidas prioritariamente, para atuar como parte ou até mesmo como fiscal da lei, não pode temer em escolher, em detrimento de outras, as causas em que realmente se identifica o interesse público.

E, neste pensamento, comentando a atuação do Ministério Público como fiscal da lei, é oportuno trazer os ensinamentos do Procurador Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, JOSÉ GALVANI ALBERTON:

*“Não porque o Ministério Público, enquanto fiscal da lei, não possa, circunstancialmente, prestar uma contribuição eficaz e decisiva à correta e imparcial outorga da jurisdição. Mas porque, em matéria de prestação da justiça, as necessidades e o almejo da sociedade não se exaurem com circunstanciais contribuições ao acerto das decisões judiciais e, tampouco, com o cultivo de formalismos de resultados duvidosos e, quiçá, modestos, em face dos*

*custos operacionais resultantes de sua manutenção. O anseio real da sociedade, mais do que nunca, consiste na presteza e na efetividade da jurisdição. O processo, afinal, é ‘um instrumento a serviço da paz social’”*.<sup>8</sup>

Portanto, deve o Ministério Público posicionar-se sempre prioritariamente na defesa das causas que estão a trazer sérios prejuízos à pacífica convivência humana, seja no campo político, econômico ou social. E, para tanto, precisa e tem tido o apoio de diversos

juristas, redimensionando a verdadeira função do Ministério Público em busca do cumprimento das atribuições que lhes foram conferidas pela Constituição Federal.

Assim é que, antes de ocorrer uma efetiva mudança na legislação ordinária, se amoldando com os ditames contidos na Constituição Federal de 1988, que venha dirimir a questão estudada, é necessário que a interpretação do artigo 82, inc. III, parte final, do Código de Processo Civil, seja no sentido de conceder ao órgão ministerial, a intervenção facultativa e, até mesmo, a sua não intimação para analisar a causa, não deva gerar qualquer nulidade processual a teor do que dispõe o artigo 84 do mesmo diploma legal, por não se verificar interesse público, cuja não intervenção do Ministério Público, fosse capaz de causar prejuízo à sociedade.

Neste diapasão segue os atuais ensinamentos dos Tribunais do país, em diversas causas:

Súmula 189 do Superior Tribunal de Justiça – “*É desnecessária a intervenção do Ministério Público nas execuções finais.*”

“**MINISTÉRIO PÚBLICO – Intervenção em ação ordinária de indenização movida por Prefeitura Municipal contra empresa privada – Descabimento – Recurso extraordinário** conhecido, em face do dissídio jurisprudencial, e provido – Interpretação do art. 82, III, do CPC.

*No exame de cada caso deve o julgador identificar a existência ou não do interesse público. O fato de figurar na relação processual pessoa jurídica de direito público ou entidade da Administração indireta não significa, por si só, a presença de interesse público, de modo a ensejar a obrigatória atuação do Ministério Público. O interesse público, aí, quer significar um interesse geral ligado a valores de maior relevância, vinculados aos fins sociais e às exigências do bem comum que a vontade própria e atual da lei tem em vista. Na espécie, há simples ação de indenização a envolver apenas o interesse patrimonial do município, sem repercussão relevante no interesse público, de modo a justificar a intervenção prevista no n. III do art. 82 da lei adjetiva civil.”* (RE 90.286-4 – PR – 2ª T. – j. 28.9.79 – rel. Min. Djaci Falcão – v. u. STF)

“*Ministério Público. Intervenção. CPC., art. 82, III. O fato de existir interesse patrimonial da*

*Fazenda Pública na causa não torna obrigatória a intervenção do M.P. Necessidade de evidenciar-se a conotação de interesse público. Precedente do STF. Recurso extraordinário conhecido e provido, para determinar a Corte a quo julgue o mérito do recurso voluntário”* (STF-RE 96.899 – 1ª T. – rel. Min. Néri da Silveira (R.J. 115/103)

“*O princípio do art. 82, III, do C.P.C, não acarreta a presença do Ministério Público pelo só fato de haver interesse patrimonial da Fazenda Pública, que dispõe de defensor próprio e é protegida pelo duplo grau de jurisdição. Se quisesse abranger as causas dessa natureza, o legislador processual a teria mencionado expressamente, tal a amplitude da ocorrência.”* (Ac. Unân. Da 2ª T. do STF de 13.11.79, no RE 86.328-1-PR, rel. Min. Décio Meirelles de Miranda; DJ 7.12.79, p. 9.209).<sup>9</sup>

“*Em execução que particular move à Prefeitura Municipal, tratando-se de interesse patrimonial e não de interesse público, desnecessária se faz a participação do Ministério Público.”* (Ac. Unân. Do T. Civ. Do TJMS de 20.5.85, no agr. 922/85, rel. des. Leão Neto do Carmo).<sup>10</sup>

“*Acidente de trânsito. Ação de reparação de dano contra Prefeitura Municipal. Intervenção do Ministério Público. Desnecessidade. Obrigação de indenizar. Inocorrência de Intempestividade. Apelação civil. Sentença confirmada.*

*Na simples ação de reparação de danos movida contra Prefeitura onde não há senão um interesse coletivo, disponível, é injustificável a intervenção do custos legis. É entendimento jurisprudencial que o fundamento da responsabilidade hoje dominante é o risco criado. Quem cria o risco deve suportá-lo. Recurso desprovido. Decisão: ‘Por votação unânime, negar provimento ao recurso. Custas legais.’”* (AC. nº 34977, São Lourenço do Oeste, rel. WILSON GUARANY, in DJ, nº 8191, de 18-02-91, pág. 3)

“*Processual - Ministério Público - Ação de cobrança contra município regularmente representado por procurador - intervenção não obrigatória - inocorrência de interesse público – Prova - Bens adquiridos pelo município através requisição ao final do mandato do prefeito - Alegação de ‘suposta compra’ - Pedido de Perícia para aquilatar acerca da realidade da aquisição rejeitada no despacho saneador - Conveniência,*

porém, na realização da prova técnica – Art. 82, III do CPC – Agravo provido parcialmente.

*Na ação de cobrança promovida contra o município, representado por procurador, incorre o interesse público a ensejar a intervenção do Ministério Público...*” (Agravo de Instrumento nº 7041, Palmitos, rel. ALCIDES AGUIAR, in DJ, nº 8899 de 03.01.94, pág. 06)

*“Desapropriação indireta – Autarquia – Intervenção do Ministério Público – Desnecessidade. As ações de desapropriação indireta, por versarem sobre interesses patrimoniais da Fazenda Pública – que dispõe de procurador próprio em sua defesa, não reclamam a intervenção do Ministério Público...”* (AC nº 960011382, Abelardo Luz, rel. EDER GRAF, in DJ, de 05-06-96)

*“Processual. Competência – Ação Declaratória de inexistência de Obrigação Tributária – Juízo da Fazenda – Comarca do Interior – Admissibilidade – precedentes da Corte nesse sentido. Ministério Público – Interesse da Fazenda Pública – Intervenção desnecessária.*

*Segundo remansosa jurisprudência, guardando a anulatória e a declaração de inexistência de débito tributário similitude com as cautelares e, portanto, acessoriedade com a execução fiscal, a competência para o processo é do Juízo do domicílio do devedor. ‘O interesse público de que trata o art. 82, III do CPC não acarreta a intervenção obrigatória do parquet nas lides em que haja interesse da Fazenda Pública, porquanto tem ela representante próprio e privilégio ao duplo grau de jurisdição.’ Decisão: Por votação unânime, negar provimento ao recurso. Custas na forma da lei. “(AI nº 9369, Joinville, rel. AMARAL E SILVA, in DJ, nº 9232, de 12.05.95, p.10 )*

**“Embargos à Execução Fiscal. Intervenção do Ministério Público. Desnecessidade – Interesse Público distinto da Fazenda Pública. Art. 82/ CPC, III – Art. 566/CPC – Lei 6830/80, art. I – Art. 499/CPC, § 2º - Art. 127/CF. Execução Fiscal – Embargos – Ministério Público. Intervenção desnecessária – Código de Processo Civil, arts. 82, III e 566 – Lei 6830/ 80 (art. V). 1. O sistema processual civil vigente revela dúplice atuação do Ministério Público –**

parte e fiscal da lei (art. 499, § 2º CPC) – A qualificação custos legis tem merecido reprimenda doutrinária. 2. Os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF) são pressupostos asseguradores da legitimidade para integração do Ministério Público na relação processual, exercitando as suas funções e influenciando no acertamento do direito objeto da contradição, com os ônus, faculdades e sujeições inerentes à sua participação influente no julgamento do mérito. Esses pressupostos não são divisados na execução fiscal. 3. O interesse ou participação de pessoa jurídica de Direito Público ma lide, por si, não alcança definido e relevante interesse público, faltante expressa disposição legal, de modo a tornar obrigatória a intervenção do Ministério Público, na relação processual. Não é a qualificação da parte nem o seu interesse patrimonial que evidenciam o ‘interesse público’, timbrado pela relevância e transcendência dos seus reflexos no desenvolvimento da atividade administrativa. Nessa linha, só natureza da lide (no caso, execução fiscal) não impõe a participação do Ministério Público. O interesse na execução fiscal é de ordem patrimonial. 4. De regra, a obrigatória participação do Ministério Público está expressamente estabelecida na lei. 5. À palma, fica derriscada a intervenção do Ministério Público, acertado que interesse público justificador (art. 82, III, CPC), na execução fiscal não se identifica com o da Fazenda Pública, representada judicialmente pela sua Procuradoria. 6. Precedentes jurisprudenciais. 7. Recurso provido.”(Rec. Especial nº 48.771-4 – Rio Grande do Sul – Ac. 1ª T. – unân. – Rel: Min. Milton Luiz Pereira – j. em 27.09.95 – Fonte: DJU I, 06.11.95, pág. 3754 I).

*“Ministério Público. Intervenção. Desistência de desapropriação. Interesse patrimonial da Fazenda Pública, que não se identifica com o interesse público previsto no inc. III do art. 82 do CPC. Intervenção indeferida”* (TJSP – AI 156.404-2 – 17ª C. – rel. des. Hermes Pinotti – J. 13.06.90) (RJTJESP 126/323).

Primeiramente, com a colação de algumas decisões, busca-se demonstrar que mesmo anteriormente ao advento da Constituição Federal de 1988, a discussão do assunto em pauta já era de grande monta e caminhava no sentido de delimitar a participação do Ministério Público, como fiscal da lei, realizando uma

interpretação mais objetiva e clara do conceito de **interesse público** inserido na legislação adjetiva civil.

Depois, apresenta-se julgamentos de vários Tribunais do país acerca do tema discutido e após a vigência da atual Constituição Federal, onde assentou-se ainda mais a interpretação anterior, buscando, mais do que nunca, desatar o Ministério Público da obrigatoriedade de intervir nas causas onde não haja evidente interesse social.

Ao final, busca-se neste estudo, não induzir ou instigar membros do Ministério Público a pura e simplesmente deixarem de atuar em algumas causas, como fiscal da lei, com o propósito de livrarem-se de processos que atulham seus gabinetes. Mas sim, de refletirem acerca de outras ações, com muito mais urgência,

que deva realizar, para o efetivo cumprimento das atribuições relevantes que lhe foi guindada pela sociedade e inseridas na Constituição Federal em busca da verdadeira e almejada JUSTIÇA SOCIAL.

No entanto, é preciso ter coragem, os membros do Ministério Público, em deixar de lado atribuições que há muito vinham fazendo em inúmeras lides e que não surtia efeito desejado pela sociedade, realizando-as pelo simples medo de perder espaço processual e sentir-se inútil, para, com competência, atuar em causas nobres que definitivamente vão diminuir as injustiças sociais e cuidar da qualidade da vida do ser humano com dignidade e, nos processos, ajudar a realizar uma prestação jurisdicional para a sociedade como um todo.

Balneário Camboriú/SC, 20 de julho de 1999.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. FILHO, Vicente Greco. *Direito Processual Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1981. v. 1.
2. LEVENHAGEN, Antônio José de Souza. *Comentários ao Código de Processo Civil*, São Paulo: Atlas, 1986. 107p.
3. NUNES, Pedro do Reis. *Dicionário de Tecnologia Jurídica*. 11 ed. Ver., ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1982. 548p.
4. SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 6a ed. Rio de Janeiro: Forenses, 1980. 5v. 850p.
5. FADEL, Sérgio Sahione. *Código de Processo Civil Comentado*, Rio de Janeiro: Konfino, 1974, v.1, tomo I, 175p.
6. PAULA, Alexandre de. *Código de Processo Civil Anotado*. 5a ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992, v. 1, arts. 1º a 269. 486p.
7. Idem
8. in *A facultatividade da intervenção do Ministério Público frente à hipóteses contemplada no art. 82, III, in fine, do Código de Processo Civil*. Artigo publicado no "site" da Associação Catarinense do Ministério Público – WWW.acmp.org.br
9. in PAULA, Alexandre de. Obra citada, 481p.
10. Idem.