

Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil (*)

JOÃO LOPES GUIMARÃES JÚNIOR
Promotor de Justiça — SP

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, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, caput).

Inegavelmente, o Ministério Público 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. Os escopos estatais relacionados à pacificação social e o fortalecimento do Estado de Direito estão hoje, de forma mais profunda, sob a responsabilidade da Instituição.

A evolução institucional trouxe ao Ministério Público responsabilidade pela defesa dos interesses sociais até em face do próprio Estado, pois dentro do sistema de freios e contrapesos concebidos pelo constituinte, o *Parquet* recebeu a importante missão de coibir os eventuais excessos e desvios cometidos pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Nesse sentido as incumbências de promover a ação de inconstitucionalidade e a representação para fins de intervenção, de zelar pelo respeito aos direitos fundamentais inerentes à cidadania na prestação dos serviços de relevância pública e de proteger o patrimônio público e social (art. 129, II, III e IV da Constituição Federal).

(*) Tese apresentada no “Congresso Nacional do Ministério Público”, realizado em Salvador — BA, de 1.º a 4 de setembro de 1992.

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

Para adaptação às novas dimensões institucionais, o Ministério Público paulista já manifesta preocupação em reformular seu método de atuação, dando maior atenção 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, influenciando na elaboração de leis, etc.)⁽²⁾.

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

A mudança de perfil do Ministério Público 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 metrópoles e de um parque industrial considerável⁽³⁾. Esses 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. O crescimento do próprio Estado, interferindo cada vez mais na vida e nos direitos dos cidadãos, gerou grupos com interesses específicos (aposentados, pensionistas, contribuintes, mutuários, etc.). A preocupação coletiva com a degradação do meio ambiente, antes inexistente, é outra consequência dessas transformações.

Foi na esteira desses acontecimentos 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.

O Ministério Público, 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 Ministério Público é atribuída legitimação extraordinária⁽⁴⁾.

(1) As atribuições do Ministério Público foram ampliadas durante os trabalhos da Constituinte quando abandonou-se a opção cogitada pela criação de um novo órgão inspirado no *ombudsman* sueco (cf. Hugo Mazzilli, "Manual do Promotor de Justiça", Saraiva, 1991, pág. 281 e seg.; Caio Tácito, "O Controle Judicial da Administração Pública na Nova Constituição", in RDA 173/32). Nas palavras de Antonio 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, pág. 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 o Plano Geral de 1991", PGJ-MPSP, 1991, pág. 6).

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

(4) "Manual do Promotor de Justiça", Saraiva, 1987, pág. 203 e segs.

Ao cometer esta legitimação, o legislador criou uma função para o Ministério Público, que a Constituição de 1988 posteriormente consagrou de forma expressa em seu art. 129, III. A evolução institucional do **Parquet** surgiu, portanto, da necessidade da existência de um órgão-estatal não-governamental, independente e dotado de autonomia funcional, com a missão de suprir uma impotência da sociedade civil na defesa de seus direitos, inclusive perante o próprio Estado.

No Brasil, infelizmente, não é raro o desrespeito à ordem jurídica e aos interesses sociais, 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 Ministério Público — pois o País não conta, tradicionalmente, com uma sociedade civil organizada e consciente de seus direitos — a atribuição nessa área surge como das mais relevantes⁽⁵⁾.

É fundamental que os membros da Instituição não percam de vista a perspectiva conjuntural ditada pela história. Acompanhar a evolução do Direito e as mudanças sociais e conhecer a realidade brasileira — em especial as deficiências próprias de um país de terceiro mundo — são pressupostos para entender o atual papel político do Ministério Público.

3 — O Ministério Público como órgão agente

Com a legitimação constitucional para ajuizar a ação civil pública, o Ministério Público, agora mais do que nunca, deve ser visto primordialmente como órgão agente, promotor de medidas⁽⁶⁾.

Neste sentido, é ainda importante observar que o art. 129 da Constituição Federal, ao prever as funções institucionais do Ministério Público, emprega nos quatro primeiros incisos o verbo "promover". Confirma-se:

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

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

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;".

A leitura destes incisos deixa claro que a missão precípua do Ministério Público relaciona-se à provocação do Judiciário, cabendo-lhe levar ao conhecimento deste questões de interesse social e individual indisponível. Assim agindo, o **Parquet** torna-se "essencial à função jurisdicional do Estado" (CF, art. 127, caput).

(5) Segundo dados do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, 73% das ações civis públicas ajuizadas na área ambiental tiveram o Ministério Público como autor.

(6) 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, e mesmo antes de sua instauração, é a opção mais rápida e eficaz tanto para a reparação como para a 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.

Este tratamento de órgão agente, todavia, contrasta sensivelmente com aquele conferido ao Ministério Público 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 n.º 7.347, de 24.7.85), o Código de Defesa do Consumidor, ou a chamada “Lei Anticorrupção” (Lei n.º 8.429, de 2.6.92) acentuam o caráter de órgão agente do Ministério Público.

Pode-se dizer, em função de tal contexto, que existe hoje um considerável descompasso entre o que a Constituição Federal e grande parte da legislação processual querem para o Ministério Público.

Esse descompasso visível, provocado pela legislação processual civil e próprio de um momento de transição, contribui, na prática, para inibir a atuação mais efetiva do Ministério Público em defesa de interesses sociais difusos e coletivos. Situação que se agrava em decorrência do princípio da indisponibilidade que rege a atuação do Ministério Público, que está 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⁽⁷⁾.

4 — O Ministério Público no desempenho de suas funções institucionais

Passados mais de três anos de vigência da atual 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 ocupa grande parte de seu tempo intervindo em processos cíveis nos quais há em tese interesse público recomendando sua 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 Ministério Público 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 serem repensadas todas as atribuições legais do Ministério Público, para que sejam cotejadas com o novo perfil constitucional da Instituição, a fim de aferir-se quais são as que mais se afinam com este perfil?

(7) Cf. Hugo Mazzilli, “A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, RT, 1990, pág. 39; e A.C. Costa Machado, “A intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro”, pág. 86.

5 — Necessidade de nova postura frente às atribuições tradicionais

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

A efetividade que se pretende na atuação do Ministério Público 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”⁽⁸⁾. 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 Ministério Público 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 Ministério Público, 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 desses processos tem por objeto direitos individuais. Conseqüentemente, a repercussão social do trabalho do Ministério Público nesses 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 privilegiadas da população, pois são essas que com maior intensidade socorrem-se do Judiciário⁽⁹⁾.

Assim, além desse 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⁽¹⁰⁾.

(8) Este o conceito de efetividade formulado por Cândido Dinamarco, referindo-se ao processo, in *op. cit.*, pág. 385.

(9) 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. Atica, 1989, págs. 46 e 48).

(10) 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), pág. 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, inc. 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 indisponíveis, não deve o Ministério Público dar tratamento prioritário à atuação que propicia uma melhoria na qualidade de vida da população mais desassistida? Por que não deve o Ministério Público assumir a

Neste contexto, é oportuno indagar se o conceito de interesse público (CPC, art. 82, III) 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 Ministério Público 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.

É pertinente aqui observar que cabe ao próprio Ministério Público, e não ao Judiciário, a decisão final a respeito da existência do interesse público e da forma de intervenção no processo. Moniz de Aragão ensina que "o Juiz ou o tribunal não são senhores de fixar a conveniência ou a intensidade e profundidade da atuação do Ministério Público. Este é que a mede e a desenvolve. A não ser assim, transformar-se-ia o Ministério Público, de fiscal do Juiz na aplicação da lei, em fiscalizado dele no que tange à sua própria intervenção fiscalizadora"⁽¹¹⁾.

Parece claro, pois, que não é todo e qualquer interesse público que merece a atenção do **Parquet**. Deve ele zelar apenas pelo interesse público que se apresenta como mais relevante, porque relevantes são suas incumbências constitucionais⁽¹²⁾.

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 acionar o Judiciário visando a efetiva aplicação da lei de modo a propiciar o fortalecimento do Estado de Direito e o resgate da cidadania, essenciais para a pacificação social.

6 — A interpretação da lei vigente

Concreta e imediatamente, é possível 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 exegese tradicional de diversos dispositivos relacionados à intervenção ministerial no processo civil, porque incompatíveis com o novo perfil da Instituição.

responsabilidade de influir na aplicação da lei na perspectiva mais direta de reduzir os efeitos dessas desigualdades?

(11) "Comentários ao Código de Processo Civil", Forense, 5.ª ed., pág. 375. Cf., ainda, Hugo Mazzilli, "Curadoria de Ausentes e Incapazes", APMP, 1988, pág. 84.

(12) A advertência de Kazuo Watanabe, a propósito da ação civil pública, parece aplicável à questão da intervenção. Para este jurista, "não se pode ir ao extremo de permitir que o Ministério Público tutele interesses genuinamente privados sem qualquer relevância social", através de ações civis públicas. O risco, segundo ele, é do "amesquinamento da relevância institucional do **Parquet**". (in "Demandas coletivas e os problemas emergentes da práxis forense", a ser publicada na coletânea intitulada "As garantias do cidadão na Justiça", pela Ed. Saraiva, ora no prelo).

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"⁽¹³⁾.

Pela nova exegese pretendida, incumbirá 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.

Esta exegese tem precedente jurisprudencial na interpretação sistemática do disposto no art. 1.105 do CPC, que recusa a intervenção obrigatória do Ministério Público em todo e qualquer procedimento de jurisdição voluntária⁽¹⁴⁾.

Assim, nos mandados de segurança, nos pedidos de separação consensual e de retificação do teor de registro, nos quais a lei se limita a determinar a oitiva do Ministério Público, caberia ao Promotor um juízo prévio acerca da necessidade da intervenção ministerial, conforme vislumbre interesse público em cada caso concreto⁽¹⁵⁾.

O escopo da interpretação proposta é ensejar uma participação mais qualitativa no processo civil, possibilitando a seleção das causas que merecem a intervenção do Ministério Público por sua relevância, seja no que tange à indisponibilidade de seu objeto, seja no que tange ao alcance social da decisão a ser proferida. O Promotor teria uma "porta aberta" a determinados processos, podendo ou não intervir neles segundo critérios absolutamente institucionais.

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

E aqui vem um argumento de ordem prática: a redução quantitativa da intervenção processual 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 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

(13) "Hermenêutica e aplicação do Direito", Forense, 11.ª ed., pág. 249. Grifamos.

(14) Vide recente decisão do STJ publicada in "Justitia" 153/175.

(15) É curioso observar que o legislador empregou diferentes expressões para determinar a intervenção do Ministério Público no processo civil. No procedimento do mandado de segurança, no de separação consensual e no de retificação do teor de registro o legislador determinou que o Ministério Público deve ser "ouvido" (art. 10 da Lei n.º 1.533/51, art. 1.122, § 1.º, do CPC e art. 213, § 3.º, da Lei dos Registros Públicos, respectivamente). 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? Nos processos em que a lei não determina expressamente a intervenção do Ministério Público, como nos pedidos de benefício por acidente do trabalho, a intervenção se dá por força de interpretação do art. 82, III, do CPC.

espírito, ou alcance, mais lógico, adiantado, humano, do que à primeira vista a letra crua pareceria indicar”⁽¹⁶⁾.

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

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.

7 — Fiscal da lei sob a ótica instrumentalista

Tomando-se ainda como ponto de partida o perfil constitucional do Ministério Público, 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.

A propósito da intervenção do Ministério Público, vale a afirmação de Cândido Dinamarco, segundo o 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”⁽¹⁷⁾.

Nessa 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”⁽¹⁸⁾.

8 — Conclusões

1 — A Constituição de 1988 alterou profundamente o perfil do Ministério Público, caracterizando-o primordialmente como **órgão agente**, responsável por levar a juízo questões relacionadas aos interesses sociais e individuais indisponíveis buscando o fortalecimento do Estado de Direito e o respeito à cidadania.

2 — A evolução institucional do **Parquet** surgiu da necessidade da existência de um órgão estatal não governamental, independente e dotado de autonomia funcional, com a missão de suprir uma impotência da sociedade civil na defesa de seus direitos, inclusive perante o próprio Estado.

(16) Op. cit., pág. 277.

(17) Op. cit., pág. 414.

(18) Cândido Dinamarco, op. cit., págs. 386/387.

3 — Como órgão defensor da sociedade, o Ministério Público deve centrar sua atuação em questões que atinjam os interesses de grandes contingentes da população e, sobretudo, das parcelas excluídas do acesso à Justiça.

4 — Cumpre ao Ministério Público o papel de verdadeira **alavanca**, usando a lei para atingir os escopos estatais relacionados ao bem-estar social, daí a necessidade de privilegiar aquela atuação que de modo mais eficaz e abrangente atinja as aspirações e necessidades da população relacionadas a interesses difusos e coletivos.

5 — A atuação efetiva do Ministério Público, realizando plenamente sua missão constitucional, depende do estabelecimento de uma opção política que considere o alcance social e a repercussão concreta de cada uma de suas atribuições.

6 — A legislação processual civil atribui ao Ministério Público funções intervenientes em demasia, numa escala incompatível com o novo perfil da Instituição, pois como órgão interveniente no processo o Ministério Público tem sua atuação, na maioria dos casos, atingindo direitos meramente individuais disponíveis.

7 — É preciso que um novo conceito de interesse público seja concebido, compatível com o atual perfil constitucional do Ministério Público e que lhe propicie uma participação mais qualitativa no processo civil como um todo.

8 — A partir de uma nova interpretação dos dispositivos legais vigentes que a determinam, é possível uma diminuição da intervenção do Ministério Público no processo civil.

9 — O Promotor de Justiça atuando como **custos legis** deve assumir uma postura instrumentalista, encarando o processo como um instrumento para a realização de escopos estatais relacionados à pacificação social.

— As atribuições do Ministério Público foram ampliadas durante os trabalhos da Constituinte quando abandonou-se a opção cogitada pela criação de um novo órgão inspirado no **ombudsman** sueco (cf. Hugo Mazzilli, “Manual do Promotor de Justiça”, Saraiva, 1991, pág. 281 e segs. Caio Tácito, “O Controle Judicial da Administração Pública na Nova Constituição”, in RDA 173/32). Nas palavras de Antonio 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, pág. 14).

— 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 o plano geral de 1991”, PGJ-MPSP, 1991, pág. 6).

— “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”, RT, 1991, pág. 98. Os dados são do IBGE — Censos Demográficos).

— Manual do Promotor de Justiça, Saraiva, 1987, pág. 203 e segs.

— Segundo dados do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, 93% das ações civis públicas ajuizadas na área ambiental tiveram o Ministério Público como autor.

— 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, e mesmo antes de sua instauração, é a opção mais rápida e eficaz tanto para a reparação quanto para a 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.

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

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

— 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, págs. 46 e 48.)

— 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, pág. 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, inc. 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 indisponíveis, não deve o Ministério Público dar tratamento prioritário à atuação que propicia uma melhoria na qualidade de vida da população mais desassistida? Por que não deve o Ministério Público assumir a responsabilidade de influir na aplicação da lei na perspectiva mais direta de reduzir os efeitos dessas desigualdades?

— “Comentários ao Código de Processo Civil”, Forense, 5.ª ed., pág. 375. Cf., ainda, Hugo Mazzilli, “Curadoria de Ausentes e Incapazes”, APMP, 1988, pág. 84.

— A advertência de Kazuo Watanabe, a propósito da ação civil pública, parece aplicável à questão da intervenção. Para este jurista, “não se pode ir ao extremo de permitir que o Ministério Público tutele interesses genuinamente privados sem qualquer relevância social”, através de ações civis públicas. O risco, segundo ele, é do “amesquinamento da relevância institucional do **Parquet**”. (In “Demandas

coletivas e os problemas emergentes da **práxis forense**”, a ser publicada na coletânea intitulada “As garantias do cidadão na Justiça”, pela Ed. Saraiva, ora no prelo).

— “Hermenêutica e aplicação do Direito”, Forense, 11.ª ed., pág. 249. Grifamos.

— Vide recente decisão do STJ publicada in “**Justitia**” 153/175.

— É curioso observar que o legislador empregou diferentes expressões para determinar a intervenção do Ministério Público no processo civil. No procedimento do mandado de segurança, no de separação consensual e no de retificação do teor de registro o legislador determinou que o Ministério Público deve ser “ouvido” (art. 10 da Lei n.º 1.533/51, art. 1.122, § 1.º, do CPC e art. 213, § 3.º, da Lei dos Registros Públicos, respectivamente). 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? Nos processos em que a lei não determina expressamente a intervenção do Ministério Público, como nos pedidos de benefício por acidente do trabalho, a intervenção se dá por força de interpretação do art. 82, III, do CPC.