

PARECER — Terminologia Inadequada  
para Designação de Atos Próprios  
de Ministério Público (\*)

JOSÉ DILERMANDO MEIRELES  
Carader

JARBAS FIDELIS DE SOUZA  
Promotor Público

**A Opinião de César Salgado (\*\*)**

Acabo de receber a tese que os prezados amigos Dr. José Dilermando Meireles e o Dr. Jarbas Fidelis de Souza elaboraram para ser apresentada ao IV Congresso Nacional do Ministério Público, em Uberlândia.

Li-a de uma assentada, com especial apreço, pois o tema, dos mais oportunos, se valoriza pela lucidez e segurança da exposição.

A tese defendida pelos prezados colegas decorre da posição do Ministério Público, no Estado Moderno. Superada a velha concepção, que via no agente do Ministério Público um simples preposto do Poder Executivo, urgia situá-lo

---

(\*) Tese aprovada pelo IV Congresso Nacional do Ministério Público.

(\*\*) Apreciação feita sobre a tese "PARECER — Terminologia Inadequada para Designação de Atos Próprios de Ministério Público" pelo Dr. José Augusto César Salgado, Presidente da Associação Interamericana do Ministério Público.

no seu devido lugar, com os atributos de um organismo, que atingira a maioridade. Daí a minha proposição — seja-me permitido dizê-lo — pioneira, no sentido de se reconhecer no Ministério Público as características de “órgão do Estado”. É o que consta do “Anteprojeto de Código do Ministério Público do Estado de São Paulo”, de minha autoria, publicado em 1953.

Se, na expressão de Sabatini, em “El Pubblico Ministero nel Diritto Processuale Penale”, o Ministério Público vive e se movimenta na pessoa jurídica do Estado, com autonomia de vontade, de objetivo e de poderes, e se, na frase de Tommaso Vila, transcrita por Siracusa, em “El Pubblico Ministero”, a instituição representa perante os tribunais “a ação da lei, a ação pública, tutora dos grandes interesses sociais”, é de concluir-se que sua atuação no processo não deve ser, em determinados casos, simplesmente opinativa, mas conclusiva, como, aliás, já o é em se tratando da disponibilidade da ação penal.

Esse entendimento tem o abono de Luigi de Bells e de Francisco Siracusa, no trecho citado pelos prezados colegas, quanto à posição do Ministério Público no processo:

“... non lo si debba costringere ad assumere nel processo il ruolo di un'assistenza passiva, limitandosene l'attività alla semplice manifestazione del parere, in contrasto con quella funzione di ordine pubblico e di interesse sociale che appartiene al Pubblico Ministero quale organo dello Stato.”

De tudo resulta que o interesse da sociedade não pode ser aferido na mesma balança em que se pesa o interesse particular.

Não se veja neste asserto qualquer eiva do autoritarismo, peculiar às ideologias antidemocráticas. A tese é perfeitamente jurídica, em face da realidade de nosso tempo. Quando dizemos que o direito nasce do fato (*jus ex facto oritur*), afirmamos, implicitamente, que o direito nasce da realidade, isto é, de uma congêrie de fatos.

Cabe ao jurista captar com a sensibilidade de uma antena, exposta às vibrações do mundo físico, as reações da consciência jurídica da nacionalidade.

A importância do Ministério Público resulta de seu papel de promotor da realização do direito, na ordem judiciária. E que não se esqueça de que o Ministério Público, na sua origem, era delegado da soberania real e é, hoje, partícipe da soberania do Estado.

O processo não pode manter-se alheio a essa realidade, que deixou de ser um conceito meramente doutrinário para afirmar-se em preceitos legais de países de alta cultura jurídica.

Compete aos integrantes do nosso “parquet” o dever de proclamar e reivindicar as prerrogativas a que a nossa instituição tem pleno direito.

O excelente trabalho dos prezados colegas é uma afirmação de que o Ministério Público brasileiro conta com valores morais e intelectuais que sabem prestigiar-lo e dignificá-lo.

PARECER — TERMINOLOGIA INADEQUADA PARA DESIGNAÇÃO  
DE ATOS PRÓPRIOS DE MINISTÉRIO PÚBLICO

JOSÉ DILERMANDO MEIRELES

Curador

JARBAS FIDELIS DE SOUZA

Promotor Público

Sob a rubrica "Parecer", no Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, escreve SADY CARDOSO DE GUSMÃO:

"Opinião ou conselho por parte de advogado a mais das vezes oral, sobre assuntos de direito ou questões de fato, em face do direito.

*Idem* de referência a funcionários, nos processos administrativos de sua competência; de juriconsultos, em relação a matérias controversas de direito, dados por escrito e visando esclarecer o objeto de controvérsia, ou a boa interpretação da lei ou cláusulas contratuais.

As vezes constituem pronunciamentos de peritos, mormente em questões de fato e questões técnicas.

Dá-se esta denominação também aos pronunciamentos dos representantes do Ministério Público, nos processos penais e nos cíveis, em que tenham de intervir."

Esse o juízo corrente entre os doutrinadores, na vigência do Código de Processo Civil anterior.

No âmbito do novo estatuto processual civil, o Ministério Público recebeu tratamento bem mais vantajoso que no anterior, posição que superou até mesmo a expectativa de muitos. O "Parquet" exerce as funções de órgão agente e interveniente. Quando funciona como parte, cabe-lhe os mesmos direitos e deveres desta. Já, quando funciona como órgão interveniente, tem poderes relevantíssimos.

O título terceiro do Código de Processo Civil bem demonstra que o Ministério Público, em qualquer natureza de sua intervenção no processo, detém poderes que elevam acima da parte, dado que não lhe é próprio ser parcial. Atuando no processo, no socorro de incapazes, nas questões de família, nas falências e em inúmeros outros campos, enormes são suas responsabilidades. Sua preocupação deve estar voltada no interesse da Constituição e das leis, sem dependência de ordem pessoal. O verdadeiro sentido do Ministério Público atual é o de promover justiça, até mesmo na esfera da ação penal.

Dentro da relação processual, o Ministério Público tem posição avantejada. Cumpre-lhe ativar a jurisdição, suprindo as omissões das partes e fazendo ser respeitada a ordem jurídica.

Fácil concluir que o órgão, na sua cotidiana atividade, deve ter assegurados meios que o habilitem a bem desempenhar suas funções. O futuro Código de Processo Penal colocá-lo-á em posição superior à do atual. O Código de Processo Civil já elevou as atribuições do Ministério Público, dando-lhe maiores poderes.

Durante a realização do IV Congresso Interamericano do Ministério Público, em Brasília, no ano de 1972, o então Procurador-Geral da Justiça do Estado da Guanabara, Dr. CLÓVIS PAULO DA ROCHA, apresentou excelente tese, intitulada "Ministério Público como Órgão Agente e como Órgão Interveniante no Processo Civil", em que, além de aprofundar-se no estudo das raízes históricas da Instituição, obteve pleno êxito na aprovação das conclusões a que chegou e que assim resumiu:

1.<sup>a</sup> Deve-se recomendar o estudo, a ser debatido nos próximos Congressos, a respeito da sistematização das diversas formas de atuação do Ministério Público no Processo Civil.

2.<sup>a</sup> Deve-se adotar, como sistematização provisória, a que se encontra neste trabalho, assim resumida:

I) distinguir a atuação do Ministério Público na jurisdição contenciosa e na voluntária;

II) na jurisdição contenciosa, separar as posições de:

- a) órgão agente, parte principal;
- b) órgão agente, substituto processual;
- c) órgão interveniente.

III) na jurisdição voluntária, igualmente distinguir as posições de:

- a) órgão agente;
- b) órgão interveniente.

3.<sup>a</sup> Deve ser reconhecido o direito do Ministério Público de recorrer das decisões proferidas nas causas e processos em que atua:

- a) como parte principal ou substituto processual;
- b) como interveniente, quando puder ser parte e para observância de normas de ordem pública."

O trabalho do emérito ex-integrante do Ministério Público, e hoje um dos ornamentos do Tribunal de Justiça da Guanabara, foi produzido na vigência do Código de Processo Civil anterior, em cujo estatuto as funções do Ministério Público estavam mais mal delineadas que no atual.

Assim é que, para o insigne PONTES DE MIRANDA, essas funções podiam classificar-se em quatro posições distintas, a demarcar a esfera de atuação do Ministério Público:

- 1) procurador da entidade de direito público, representando-a como advogado;

- 2) defensor de certos interesses públicos em que é parte, no sentido do direito material e do processual;
- 3) defensor dos mesmos interesses apenas no sentido do direito processual;
- 4) órgão judicial consultivo.

No primeiro caso, o Estado é que é o titular da pretensão de direito material, ou seja, é a parte processual; no segundo, o titular da pretensão é o próprio Ministério Público, como instituição; no terceiro, é substituto processual; e, finalmente, no quarto caso, mero consultor jurídico.

As funções próprias de uma doutrina pura do Ministério Público estão certamente consubstanciadas nas segunda e terceira hipóteses figuradas acima. A primeira delas, ou seja, a de procurador do Estado — e que marca a atividade principal dos Procuradores da República, já brilhantemente profligada, *de lege ferenda*, por Rui Junqueira de Freitas Camargo, em substanciosa tese submetida ao III Congresso do Ministério Público Fluminense, propondo, para o seu exercício, a criação do Advogado Geral da República — e a quarta, ou seja, a de órgão judicial consultivo — agora, a nosso ver, suprimida pelo advento do novo Código de Processo Civil —, não são próprias do Ministério Público.

O presente trabalho se cingirá a demonstrar as incoerências da consideração doutrinária do Ministério Público como órgão consultivo e a sua nova posição em face do Código de Processo Civil promulgado em 1973. E, como corolário, a necessidade de alteração da nomenclatura dos atos designados, por mera praxe, de PARECER, pelos diversos órgãos do “Parquet.”

Nem se diga que o nome não fortalece nem enfraquece sua posição. “O rigor da ciência jurídica depende substancialmente da pureza da linguagem, não devendo designar com um nome comum institutos diversos, nem institutos iguais com nomes diferentes” — afirma o Professor Alfredo Buzaid, na Exposição de Motivos ao Código de Processo Civil. Na verdade, há de se convir que não se trata de, pelo nome de uma peça, tentar robustecer sua atuação. Essa já se acha na lei. Trata-se de ajustar, de encontrar um nome que espelhe, com fidelidade, sua atuação no Cível, quando não exerce o direito de ação nos casos previstos em lei.

O próprio PONTES DE MIRANDA não oculta as suas perplexidades ante as funções meramente consultivas do Ministério Público, manifestando assim o seu pensamento:

“Restam os casos em que o Ministério Público apenas é órgão judicial consultivo, técnico, podendo externar o que pensa pró ou contra quaisquer comunicações de vontade feitas ao Juiz. Não é parte. Não tem, *a priori*, qualquer legitimação a recorrer; só a lei pode criá-la, e essa lei mesma é que lhe pode permitir o recorrer contra o que se resolveu de acordo com o seu parecer, espécie de *ius poenitendi*, digna de maiores investigações como problema de política legislativa.”

FREDERICO MARQUES, sem dúvida dos juristas pátrios que mais se aprofundaram no estudo doutrinário da Instituição, mesmo no regime do Có-

digo de Processo Civil anterior, já repudiava o conceito mais ou menos assente do Ministério Público como órgão consultivo, pontificando:

“Quando ele oficia nos autos, junto às instâncias superiores, opinando nos recursos pertinentes a casos onde o Ministério Público funcionou em primeira instância, ou em hipóteses especiais como a revista, o recurso extraordinário, o conflito de jurisdição, aí é o fiscal da lei quem aparece, para que, antes da decisão, diga o Estado de como entende dever ser respeitada a ordem jurídica.

O Ministério Público, como *custos legis*, oficia nos autos. Mas a sua atuação, nesse sentido, não se limita a oferecer pareceres como se fosse um órgão simplesmente consultivo. Sujeito processual que é, sua função pode ir além desse mero pronunciamento, pois lhe cumpre promover diligências tendentes à regularização do procedimento e ao melhor esclarecimento da lide. Absurdo é, por isso, que se lhe restrinja a faculdade de recorrer, como o faz o artigo 814 do Código de Processo Civil.”

Na doutrina italiana, deparamos com a mesma perplexidade, conforme se infere desta assertiva de FRANCISCO SIRACUSA e LUIGI DE BELLS, extraída do “digesto”, e que reflete o pensamento corrente naquele país, não obstante lá exista, diferentemente daqui, a intervenção facultativa, do Ministério Público:

“Nelle altre ipotesi di intervento (obbligatorio o facoltativo), invece, poichè la posizione dogmatica del Pubblico Ministero concludente non può affatto equipararsi a quella di un “interventore adesivo” nè di un “interveniente consortile”, essendo il Pubblico Ministero sempre un organo dello Stato che agisce per l’interesse generale della società, é logico, da un lato, che debba egli essere svincolato dalla posizione delle parti, per quanto riguarda il contenuto positivo delle domande, e possa anche formulare, nei limiti delle domande proposte dalle parti, conclusioni contrastanti con quelle di tutte le parti in causa; dall’altro, che non lo si debba costringere ad assumere nel processo, il ruolo di un’assistenza passiva, limitandosene l’attività alla semplice manifestazione del parere, in contrasto con quella funzione superiore di ordine pubblico e di interesse sociale che appartiene al Pubblico Ministero quale organo dello Stato (art. 73 Ord. giud.).”

Parecer, além de próprio de assessoria jurídica, técnica e administrativa, constitui ato desvalorizativo institucional para o Ministério Público. O uso desse vocábulo absolutamente inadequado, que não traduz, de modo nenhum, a essência do ato que o consubstancia, resulta de mera praxe, tolerável em face da legislação anterior, mas incomportável diante do novo estatuto processual.

Cumprido, pois, aboli-lo, substituindo-o por outro que melhor traduz o significado atual da atuação do Ministério Público.

Não é fundamental ao propósito deste trabalho a aceitação do substitutivo a ser proposto. O que realmente está no seu objetivo central é a abolição do

termo “parecer”, por caracterizar o Ministério Público como órgão judicial consultivo, excrescência de que, na opinião dos autores deste trabalho, acaba de livrar-se.

Não obstante, procurou-se encontrar uma terminologia a ser proposta ao Congresso, deferindo-se-lhe, todavia, o alvitre de outra que melhor se ajuste à idéia do papel desempenhado pelo Ministério Público na esfera processual.

Não há dúvida de que, pelo uso difundido e continuado, através de tantos anos, o termo “Parecer” ganhou foros de consagração no direito judiciário, sendo difícil encontrar outro que venha a substituí-lo com o consenso geral. Há, porém, que ser encontrado esse substitutivo, pois que a terminologia já não condiz com a nova posição atingida pelo Ministério Público no processo civil, após a promulgação do Código Buzaid.

Temos para nós que a incoerência se tornou página do passado, ante a promulgação do Código de Processo Civil de 1973. É o escopo fundamental deste trabalho não é outro senão demonstrá-lo. Vejamos!

O estatuto processual vigente, nos seus artigos 162 e 163, classificou os atos do Juiz em: despacho, decisão, sentença e acórdão.

Não fez o mesmo em relação ao Ministério Público; todavia, destacou a sua dupla atuação de órgão agente (art. 81) e órgão interveniente (art. 82), da relação processual. E inovou, substancialmente, no art. 499, § 2.º, ao prescrever: “O Ministério Público tem legitimidade para recorrer assim no processo em que é parte, como naqueles em que oficiou como fiscal da lei.”

Essa nova orientação, de alto conteúdo evolutivo, torna a atuação do Ministério Público incompatível com a condição de mero órgão consultivo, que lhe atribuía a doutrina anterior.

Com efeito, o consultor apenas emite um parecer, *sub censura*, não sendo, por isso mesmo, normal que se lhe assegure recurso contra a rejeição de um simples conselho ou orientação técnica. A idéia de recurso pressupõe pretensão rejeitada. E não há confundir pretensão deduzida em juízo, ainda que *custos legis*, com parecer.

O ofício do Ministério Público, seja como agente, seja como interveniente, num conceito atual, harmônico com a nova doutrina consagrada pelo art. 499, § 2.º, do Código de Processo Civil, sempre contém pretensão, na defesa da qual se empenha o órgão do *Parquet*, com autonomia e força de autoridade.

Os autores deste trabalho, após pesquisa demorada, optaram pelo termo *PROMOÇÃO*, que submetem à consideração do douto Congresso.

As razões que determinaram essa escolha melhor são dadas por RILDO SOUTO MAIOR, no excelente estudo que desse vocábulo fez no Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, volume 42, pág. 60:

“Um tanto particularizada, nesse mesmo sentido, é a noção de *promoção*, como ato dos promotores públicos. A própria função de *promotor público* ganha nela seu nome, pela prática de atos de parte, como órgão do Estado, visando sobretudo a aplicação da lei penal.

Não se limitam aos promotores públicos as promoções, nem ao processo penal.

Assim, "todos os requerimentos, feitos em bem da justiça, dizem-se promoções, quando têm por finalidade levar para adiante qualquer diligência ou ação". Realizam promoções todos os órgãos do Ministério Público (cfr. Lei Orgânica do Ministério Público): o procurador-geral da República, nas causas junto ao Supremo Tribunal Federal, ao Tribunal Superior Eleitoral e a outros Juízos, a seu critério (arts. 30, 31, 35 e 73); o subprocurador-geral e os procuradores da República (arts. 35 a 51); os procuradores da Justiça do Trabalho (art. 61 e seguintes da lei citada); o procurador-geral e os promotores da Justiça Militar (arts. 52 e seguintes). Também os procuradores e promotores da Justiça dos Estados; os defensores públicos e os curadores, quando, em nome do Estado e este como parte, defendem interesses em processo judicial."

### CONCLUSÕES

1.<sup>a</sup> A nova orientação processual brasileira, assegurando ao Ministério Público a faculdade de recorrer nos processos em que officiar como agente ou interveniente, torna a sua atuação incompatível com a de mero órgão consultivo.

2.<sup>a</sup> Deve-se abolir dos pronunciamentos do Ministério Público o uso do vocábulo "Parecer", usando-se, em seu lugar, o termo PROMOÇÃO, e fazendo-se recomendação, nesse sentido, a todas as Procuradorias-Gerais do Brasil.

3.<sup>a</sup> Deve-se recomendar o estudo, a ser debatido nos próximos congressos, a respeito da classificação dos atos praticados pelo órgão do Ministério Público no processo, tal como procederam os arts. 162 e 163 do Código de Processo Civil vigente em relação aos atos do Juiz.

### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- SADY CARDOSO DE GUSMÃO — "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", vol. 36.  
 CLÓVIS PAULO DA ROCHA — "Ministério Público como Órgão Agente e como Órgão Interveniente do Processo Civil".  
 PONTES DE MIRANDA — "Comentários ao Código de Processo Civil", vol. XI, págs. 76 e segs., 2.<sup>a</sup> edição.  
 ALFREDO BUZAID — "Exposição de Motivos ao Código de Processo Civil".  
 RUI JUNQUEIRA — "Perspectivas do Ministério Público na conjuntura Constitucional Brasileira", Revista do Ministério Público Fluminense, Tomo II, vol. 2.<sup>o</sup>, págs. 331 e segs.  
 FREDERICO MARQUES — "Instituições de Direito Processual Civil", vol. II, págs. 168 e segs., 4.<sup>a</sup> edição.  
 NOUVEAU REPERT. DROIT — Dalloz, 12.<sup>e</sup> édition, tome 13, págs. 330 e segs.  
 NOVO DIGESTO ITALIANO — "Pubblico Ministero — Diritto Processuale Civile", págs. 536 e segs.  
 CABRAL NETTO — "O Ministério Público na Europa Latina."  
 GERALDO NUNES — "Breves Notas sobre o Ministério Público Francês", pub. no Suplemento n.º 41 do Boletim do Ministério Público do Distrito Federal.  
 J. A. CESAR SALGADO — "Campos Sales, o Precursor da Independência do Ministério Público do Brasil."  
 GUIMARAES LIMA — "A Magistratura e o Ministério Público em face do Estado Moderno."  
 ELVIA LORDELLO C. BRANCO — "Aspectos do Ministério Público de Portugal e do Brasil" — Revista de Informação Legislativa, n.º 39, pág. 51.  
 RILDO SOUTO MAIOR — "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", vol. 42, pág. 60.  
 JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO — "O Ministério Público Norte-Americano", Justiça, vol. 65,