

A intervenção do Ministério Público no Processo Civil

LÁZARO GUIMARÃES

Promotor Público do Estado da Bahia
Assessor do Procurador-Geral da Justiça.

1. A função do Ministério Público no processo

1.1. O confronto entre ideologia e utopia, segundo Karl Mannheim, estabelece-se nas superestruturas de todas as sociedades, constituindo, conforme prevaleçam os valores estáticos, da primeira, ou dinâmicos, da segunda, os fatores de transformação cultural, política e econômica.

A ideologia é o conjunto estratificado de valores; a utopia, a fermentação do dever cultural, social e econômico.

1.2. Na sociedade organizada, o exercício do poder é essencialmente ideológico. O Estado efetiva o controle social, impondo coercitivamente o comportamento acorde com os valores prefixados pelo grupo dominante.

1.3. Mas o Estado não esgota a atividade valorativa dos organismos sociais. A nação, organismo vivo, recebe o impacto das pressões utópicas, que, num processo dialético, irão modificar, gradual ou explosivamente, as estruturas de dominação.

1.4. Dentre os valores utópicos, há alguns fundamentais, que, com gradação diferente, têm inspirado todos os grandes movimentos revolucionários na História Universal. Assim, no cristianismo; no renascentismo; no iluminismo; no socialismo.

Cossio elenca sete valores fundamentais à humanidade: ordem, bem-estar, segurança, paz, cooperação, solidariedade e justiça. Eles estão acima de qualquer ideologia e plasmam as aspirações básicas dos grupos e indivíduos.

1.5. É claro que todo Estado persegue esses valores, nos limites da ideologia dos grupos dominantes.

No Estado moderno, como instrumento de equilíbrio social, existe um órgão incumbido de velar pelos valores essenciais da ordem jurídica: é o Ministério Público, que se situa entre a sociedade (Nação) e o Estado, promovendo, nas palavras de Nilton José Machado, “a defesa do bem comum da coletividade, no Estado do bem-estar social” (in *Justitia*, 99, pág. 220).

1.6. Inserido constitucionalmente no Poder Executivo, ao Ministério Público compete fiscalizar a ação desse e dos outros dois Poderes, quer acionando os agentes da administração pública, nos crimes comuns ou de responsabilidade, quer provocando diretamente a decretação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, quer atuando junto aos juízes e tribunais, zelando pela correta aplicação da lei.

1.7. Nem a própria lei, no sentido formal, limita a função do Ministério Público, porquanto, se esta contraria a Carta Fundamental, cabe à instituição promover a desconstituição da norma.

1.8. Deve-se, pois, buscar na defesa da ordem jurídica (a síntese dos valores ideológicos) e dos princípios essenciais à convivência social e à evolução e aperfeiçoamento do homem (soma dos valores utópicos) a razão de ser da função do Ministério Público, encarregado de preservar os valores inerentes à condição humana, situando-se além do plano ideológico, arcabouço do Estado, justamente para permitir-lhe estabilidade.

1.9. Esta rápida especulação visa atingir um posicionamento preliminar no tocante à questão formulada: “a intervenção do MP no processo é forma especial de intervenção ou é subsumível num dos tipos de intervenção disciplinados para os demais terceiros juridicamente interessados?”.

2. O interesse específico do Ministério Público

2.1. Antes de enfrentar o tema à luz da Teoria Geral do Processo, cumpre ainda assinalar o repúdio à concepção clássica de justiça — *Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuere*, lembrando,

com João Mangabeira, que ela “brota do egoísmo de um mundo construído sobre a escravidão”.

2.2. Recentemente, a esse respeito, pronunciou-se no Tribunal Federal de Recursos, o Ministro Washington Bolívar de Brito, repetindo o saudoso tribuno baiano:

“A velha norma é o símbolo da descaridade, num mundo de espoliadores e espoliados. Porque se a justiça consiste em dar a cada um o que é seu, dê-se ao pobre a pobreza, ao miserável a miséria, e ao desgraçado a desgraça, que isso é o que é deles” (**Oração de Paraninfo**, pág. 10).

2.3. Desse modo, imprestável à compreensão da natureza da intervenção do Ministério Público no Processo Civil a velha teoria segundo a qual o processo tem por finalidade a composição da lide de modo a dar a cada um o que é seu. Porque há espoliadores e espoliados, exploradores e explorados, porque há necessidade de sobrepor ao interesse egoístico de dominação o interesse social calcado nos valores da paz, da solidariedade, da cooperação, da ordem, da segurança, bem-estar e justiça, o MP age objetivando corrigir as desigualdades, promovendo no sentido de atuação integrada do direito objetivo e dos princípios da ordem jurídica.

2.4. O interesse que move o Promotor de Justiça não se explica nos limites da concepção privatística do processo. Daí as assertivas dos áulicos do liberalismo, que entendem o MP como auxiliar do juízo, agente meramente opinativo, ou representante de determinadas partes, com fins protectionistas.

2.5. O MP, em quaisquer das modalidades de atuação no processo, seja como órgão agente, seja como órgão interveniente, no Processo Penal ou no Processo Civil, é impulsionado pelo mesmo interesse — a defesa da ordem jurídica e dos valores fundamentais da sociedade — e esse interesse é de todos, mas não é de ninguém particularmente. Não fica vinculado, muito menos subordinado, ao interesse de uma das partes, ou àquele interesse mediato de terceiro imparcial (*Juiz*), de atuação do direito nos limites da verdade do processo, mas acrescenta à pretensão deduzida pelo autor e à exceção do réu uma pretensão material específica à exigência de subordinação de ambos ao bem comum e à vontade da lei cogente; do mesmo modo, traz uma pretensão processual; a de que se efetive a prestação jurisdicional com a justa aplicação do direito.

2.6. Quanto ao traço específico do interesse colimado pelo Ministério Público, precisos os ensinamentos de Alcides Mendonça Lima:

“Em última análise, o Ministério Público exerce uma vigilância para que tais causas sejam solucionadas conforme a lei aplicável, ainda mesmo contra os interesses alegados em favor, por exemplo, dos incapazes, ou contra a subsistência do casamento, na ação de anulação” (**Revista de Informação Legislativa**, nº 56, pág. 82);

de Jose Carlos Barbosa Moreira:

“... interesse (na observância do direito objetivo) por ele sustentado no processo...” (Comentários, vol. V, 2ª ed., pág. 278);

A. A. Lopes da Costa:

“Não defende interesse do autor ou do réu, mas o interesse público na exata aplicação da norma legal, favoreça a quem favorecer” (Dir. Proc. Civil Bras., 1977, § 139);

Piero Calamandrei:

“O único interesse que move o Estado, personificado no Ministério Público, a participar nos feitos cíveis é o de controlar que se observe a lei em sentido puramente objetivo, não o de fazer valer, em causa, como matéria do juízo, direitos subjetivos e outros interesses de ordem social, a respeito dos quais logo deverá formar-se a coisa julgada” (Instituciones de Derecho Procesal Civil — par. 123, pág. 441);

José Fernando da Silva Lopes:

“E assim assentada a finalidade da intervenção, não se dirige ela a favor do interesse privado da parte incapaz, mas a favor do interesse público na correta aplicação da lei, feita por um Juiz equidistante e neutro, depois que se consumiu toda a atividade processual necessária a uma sentença justa” (O Ministério Público e o Processo Civil, ed. 1976, pág. 51);

Chiovenda:

“Ele age como representante do interesse público numa causa entre outros” (apud Manual de Direito Processual Civil, Frederico Marques, pág. 289, ed. 1976);

Itamar Dias Noronha:

“O Ministério Público não ingressa, todavia, nestas demandas para proteger interesses privados dos litigantes, mas o do Estado, na correta aplicação do ordenamento jurídico” (Justitia, nº 99, pág. 264);

Antônio Raphael Silva Salvador:

“Quando chamado a intervir no processo civil como fiscal da lei e não como parte principal, o Ministério Público ali está na defesa do interesse público e só a defesa desse interesse justifica sua presença” (Rev. Forense, nº 259, pág. 313).

2.7. O MP é titular, portanto, de um interesse específico, que não se confunde com o interesse do particular ou do próprio Estado-Administrativo, na relação de direito material posta para acertamento judicial, e no processo, está numa relação dialética com os sujeitos cujos direitos invocados contradita (neste sentido, v. Vincenzo Vigoriti, citado pelo Professor Calmon de Passos, in Rev. Proc. Geral do Est. São Paulo, jun. 78, pág. 87).

A posição substancial do MP no processo é sempre a mesma. A posição formal, entretanto, varia conforme a intensidade do interesse público a defender.

3. Modos de atuação do interesse específico

3.1. Selecionados os valores morais básicos pelo Estado, compete exclusivamente ao Ministério Público promover-lhes a defesa, através da ação penal pública. Já na ação penal privada, confere-se ao particular a iniciativa processual, dada a predominância do seu interesse, exigindo-se, entretanto, a intervenção do MP, que, velando pelo princípio da indivisibilidade, pode, inclusive, aditar a queixa. Já na queixa subsidiária, atua o **Parquet** como litisconsorte ativo necessário ulterior. O mesmo acontece, no processo civil, na Ação Popular.

3.2. Conforme, pois, a natureza do interesse público a atuar e a avaliação da **factispecie** concreta, ou o Estado tomará a si o exercício da ação, ou deixará a iniciativa — cumulativa com a do MP ou exclusiva do prejudicado — da provocação do Estado-Juiz.

3.3. Ocorre assim no processo civil, dominado amplamente pelo princípio dispositivo. Aqui, porém, ao contrário do campo penal, a regra é a ação do particular; a exceção, a titularidade do MP. É o consectário lógico dos princípios civilísticos da liberdade individual — “tudo que não é proibido é permitido”, e da propriedade privada. Abolida a propriedade privada dos bens patrimoniais, restaria legitimado tão-somente o MP para atuação do Direito Econômico, como no processo soviético.

3.4. Daí a regra do art. 6º do CPC: “Ninguém poderá pleitear em nome próprio direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”

3.5. O art. 81 do mesmo diploma prevê o exercício do direito de ação do Ministério Público, ou seja, os casos em que o MP é parte principal, nas situações prescritas em lei. Alcides Mendonça Lima arrola onze hipóteses de atuação do MP como órgão agente (ob. cit.).

3.6. Há que distinguir-se, no entanto, os casos em que o MP atua com exclusividade, legitimado ordinariamente para a causa (ex.: declaração direta de inconstitucionalidade, interpretação de lei ou ato normativo), daqueles em que pode agir cumulativamente com o particular (ex.: nulidade ou anulação de casamento), bem como quando possui legitimação extraordinária, configurando-se substituição processual (ex.: ação cível para reparação de dano decorrente do ato criminoso), ou em que presta assistência judiciária (v.g.: ao trabalhador rural, ao empregado reconhecidamente pobre, na Justiça do Trabalho). O Tribunal de Justiça de São Paulo tem admitido, inclusive, essa assistência em ação de alimentos em favor de menores, mesmo não abandonados (v. **Justitia**, 99, pág. 281).

Assinale-se, também, que nem só nos casos expressos em lei confere-se legitimação extraordinária ao MP. Por extensão, permite-se-lhe promover a ação cautelar e a ação acauteladora destinada a garantir a solvabilidade do

devedor (pauliana), para assegurar o resultado útil de processo atual ou futuro (v. Luiz José S. Lima, *Justitia*, 99, pág. 163).

3.7. Mas é no art. 82 que se localiza a norma objetivo central do presente estudo. Os seus três incisos traçam as hipóteses de intervenção do MP na qualidade de terceiro juridicamente interessado: 1) nas causas em que há interesses de incapazes; 2) nas causas ali especificadas (ou em outros arts., como o 944 (usucapião, 1.105 — jurisdição voluntária, 478), ou ainda em diplomas especiais, como a Lei 1.533 (Mandado de Segurança), leis de Ação Popular, de Registros Públicos, Falências; 3) em todas as demais onde haja interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

3.8. As duas primeiras hipóteses são facilmente verificáveis, porque perfeitamente identificáveis, no processo, o interesse do incapaz e as espécies de ação enumeradas.

O problema maior é a identificação do interesse público determinante da intervenção prevista no inciso III. Perfeita, a propósito, a fórmula apontada pelo Professor Calmon de Passos, no trabalho acima referido, com base na definição de interesses públicos, de Pizzarusso:

“Todo ato jurídico, portanto, dirigido para a tutela de interesse público, implica numa atividade de identificação desse interesse mediante dupla operação: de um lado, a recepção de indicações derivadas da individuação que desse interesse foi feita em atos jurídicos precedentes e, de outro lado, a valoração direta do problema, no caso concreto, pelo operador” (art. cit., pág. 104).

E, logo adiante:

“A expressão interesse público, contida no artigo 82, III, do CPC, pede determinação mediante o confronto do caso concreto com as hipóteses em que o legislador previu, expressamente, a intervenção do MP, com vista a encontrar equivalência, similitude ou analogia entre o interesse subjacente no caso sob análise e alguma das situações precedentes. Isso sem prejuízo da estimativa, pelo intérprete, do caráter público do interesse no caso concreto, atendidos os parâmetros postos pelos valores (ideológicos, éticos e sociais) predominantes no momento histórico vivido pelo intérprete” (págs. 105/6).

3.9. Com base nesse método, o eminente coordenador do nosso Curso de Especialização em Processo conclui, por exemplo, pela adequação da ação de desapropriação à norma do art. 82, III, e pela obrigatoriedade da intervenção do MP nas causas relativas a arrendamento rural e parceria agrícola.

A melhor exegese do art. 82 é, com efeito, a integrada. O inciso III, quando se reporta ao interesse público evidenciado pela qualidade das partes ou pela natureza da lide, confirma que a intervenção do MP não se dá em razão do interesse do incapaz, mas pelo interesse público decorrente da qualidade da parte inferiorizada (inciso I), ou em decorrência de, por

critério meramente formal, o legislador haver escolhido certas espécies de ações para que nelas interviesse o **Parquet**, e, sim, do mesmo modo, em virtude do interesse público ínsito à lide (inciso II).

Correlatadamente, as figuras dos incisos anteriores servem de parâmetros para avaliação daquele interesse público contido no inciso III.

4. Legitimação e interesse de agir

4.1. Concordamos, outrossim, com o mestre, integralmente, a respeito da subsunção dessa intervenção do MP às normas gerais do Código de Processo Civil, especialmente as relativas à legitimação e ao interesse de agir, aplicáveis analogicamente à intervenção de terceiros e sujeitas ao controle do Juiz.

4.2. Até porque rege a instituição o princípio da legalidade, “isto é, a interferência somente pode ocorrer quando a lei autoriza expressamente”, nas palavras de Mendonça Lima (art. cit., pág. 75), e ao Juiz cumpre dar a última palavra em matéria de direito.

4.3. No mesmo sentido — o controle jurisdicional da intervenção — posicionam-se ainda Mendonça Lima e Antônio E. Cacuri (**Justitia**, 86, pág. 136). Contra: Celso Agrícola Barbi, Moniz de Aragão, Arruda Alvim, Nilton José Machado, Nilton Sanseverino, Sérgio de Andréa Ferreira, Antônio Celso de Camargo Ferra e José Fernando da Silva Lopes (v. **Justitia**, 99, teses do V Congresso Nacional do Ministério Público).

5. Características da intervenção do Ministério Público

5.1. Eis um elenco não exaustivo de características da intervenção do Ministério Público, nas hipóteses traçadas no art. 82 (todos os três incisos):

1 — atuação de interesse específico do MP — a defesa da ordem jurídica; embora intervenha, no caso de inciso I, quando há interesses de incapazes, não são esses interesses que defende, a não ser secundariamente;

2 — vista dos autos depois das partes, assumindo, destarte, especial posição de controle, consentânea com a relevância da função que exerce;

3 — intimação sempre pessoal (art. 236, § 2º), inclusive nas Comarcas em que circula o **Diário Oficial**;

4 — poderes amplos de produção de prova (art. 83, II);

5 — amplo poder recursal (art. 499, § 2º);

6 — obrigatoriedade da intervenção, sob pena de nulidade (art. 84) do processo e rescindibilidade da sentença (art. 487, III, a);

7 — desvinculação de quaisquer das partes, tanto que vela pela exata aplicação da lei, podendo até promover a rescisão da sentença quando resulte da colusão fraudulenta (art. 487, III, b);

8 — dispensa de preparo (art. 511);

9 — prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer (art. 188);

10 — unidade e indivisibilidade, significando a substituição dos seus agentes uns pelos outros, a representação unívoca da instituição e o poder de avocação pelo Procurador-Geral;

11 — a independência funcional dos agentes do MP, que podem discordar uns dos outros, embora devam preservar o espírito de corpo e a unidade de instituição (o Ministério Público paulista fixa posições institucionais dirigidas obrigatoriamente aos seus agentes na 2ª instância, onde atuam por delegação do Procurador-Geral, e servindo de orientação aos integrantes da 1ª instância; na Bahia, tanto no 1º como no 2º graus, predomina a independência funcional);

12 — irrenunciabilidade dos direitos defendidos, indisponibilidade da ação e do recurso, uma vez interposto.

5.2. Repita-se: a intervenção do MP sujeita-se ao controle jurisdicional, no tocante ao exame das condições da ação. Mais: o Juiz analisará, também, a verificação dos requisitos traçados no art. 82 (v.g., se há realmente menor no feito) e dos pressupostos processuais. Assim, a capacidade postulacional do agente do **Parquet** (o Promotor licenciado, em gozo de férias ou não vinculado à Comarca, quer como titular, quer como substituto ou designado, não poderá ali funcionar) e a aptidão da peça interventiva, aplicando, por analogia, o disposto no art. 282. A promoção deverá conter os elementos essenciais ao alcance da finalidade da intervenção. O Juiz a rejeitará, v.g., quando simplesmente indicar “nada a opor”, devolvendo-a ao representante do MP para que, em dez dias (p. analogia, art. 284, CPC), atue como lhe compete fazer, emitindo manifestação acerca da relação processual e da relação de mérito e concluindo com pronunciamento sobre o pedido do autor. Se não o fizer, aplicará, ainda por analogia, o art. 28 do Cód. Proc. Penal, submetendo o caso à apreciação do Procurador-Geral da Justiça.

6. Características dos demais tipos de intervenção de terceiros

6.1. São, ao contrário, ou, diferentemente, características comuns dos diversos tipos de intervenção de terceiros, traçados nos arts. 50 a 80, CPC:

1 — a existência de interesse jurídico individual virtualmente atingível pelo efeito da sentença;

2 — o posicionamento do interveniente em um dos pólos da relação processual, salvo na oposição, que consiste em uma ação, da qual o oponente é autor e são réus o autor e réu da ação principal;

3 — a intervenção facultativa, ou seja, a disponibilidade da pretensão processual interventiva, ainda na denunciação da lide,

inobstante a expressão “obrigatória” do **caput** do art. 70, que, entretanto, diz respeito à condição de exercício da evicção, a um ônus da parte, jamais a compulsoriedade da denúncia;

4 — eficácia da sentença ou da justiça da decisão sobre a situação jurídica de que é titular o interveniente.

6.2. Despicienda a análise de cada um dos tipos de intervenção, porquanto nenhum deles guarda similitude com a intervenção do MP, nem mesmo a assistência simples, como pareceria ao privatista. Nesta, há um interesse jurídico ao assistente em que a sentença seja favorável a uma das partes, o que é estranho à atuação do MP. A intervenção do assistente é acessória e dependente, submetida à vontade de agir do assistido. A do MP é autônoma, desvinculada do impulso dado ao processo por quaisquer das partes, pois são amplos os seus poderes de atuar no feito.

7. Inadequação da intervenção do Ministério Público aos demais tipos de intervenção

7.1. Toda vez que sobre um fato da vida incide uma norma, tem-se um fato jurídico, que gera uma relação jurídica. Sejam quais forem os sujeitos dessa relação jurídica, estabelecendo-se o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida, há, por parte do Estado, um interesse na realização do direito, com vista ao equilíbrio e à paz sociais, ao qual se vincula o Juiz, inobstante desinteressado quanto à matéria posta à sua apreciação.

7.2. O interesse do Ministério Público, entretanto, não é idêntico ao que liga o Juiz ao desempenho de sua atividade. O interesse mediato de realização do direito é também do Ministério Público, e até mesmo do advogado e da parte principal, pois têm o dever de não formular pretensões destituídas de fundamento (art. 14, III, CPC). O Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n. 4.215, de 27 de abril de 1963), em seu art. 87, inciso I, impõe o dever ao advogado de “defender a ordem jurídica e a Constituição da República, pugnar pela boa aplicação das leis e rápida administração da Justiça, e contribuir para aperfeiçoamento das instituições jurídicas”. Assim, no processo, todos os sujeitos buscam, a seu modo, a atuação da ordem jurídica.

7.3. O fato jurídico, no entanto, geralmente provoca efeitos reflexos sobre pessoas ou sobre a comunidade, pois os sujeitos da relação jurídica jamais estão isolados, mas integrados ao convívio social, há uma interação indissociável no relacionamento dos componentes da sociedade.

7.4. Os terceiros juridicamente interessados são aqueles indivíduos ou entidades cuja situação jurídica é ou pode ser alcançada pela eficácia da sentença, ou a comunidade, em concreto — um conjunto de pessoas indeterminadas — ou em abstrato (os valores fundamentais à convivência social).

7.5. A intervenção dos primeiros no processo é regulada pelos tipos previstos nos arts. 50 a 80, CPC. Quando os reflexos se estendem à comunidade, legitimado o MP, unicamente, a intervir na defesa daqueles valores

fundamentais ou daquele conjunto indeterminado de pessoas. Daí o tipo especial de intervenção prescrito nos arts. 82 a 85.

7.6. São situações que só têm de comum a base — a reflexividade quanto aos efeitos da relação jurídica referida no título da ação — mas já nascem diferenciadas: individuais os interesses que impulsionam os intervenientes particulares; sociais, os do Ministério Público.

7.7. Nesse sentido é que se diz caber ao MP velar pela ordem jurídica. Não se trata somente de defender a correta aplicação da lei, mas, sobretudo, de dinamizar o interesse social de efetivação da justiça em integração com os demais valores fundamentais. Somente o Ministério Público atua esse interesse comunitário.

7.8. Com ênfase no exame da subsunção do órgão interveniente às normas gerais e aos princípios do processo civil, o Professor Calmon de Passos afirmou, *verbis*:

“A intervenção do MP só se diferencia da intervenção dos demais terceiros no tocante ao interesse que a legitima e no particular dos poderes que a essa intervenção se vinculam. Mas, nem por força dessa peculiaridade, deixa a intervenção do MP de ser intervenção em processos de partes, submetida ao controle jurisdicional de sua legitimidade e pertinência.”

Disse mais:

“No tocante ao conteúdo e fins, sua atuação se distingue da atuação das demais partes no processo (originárias ou intervenientes), mas no que diz respeito a sua natureza processual, ela se identifica com a atuação das demais, para efeito de tratamento à luz da teoria geral do processo.”

7.9. Pelo que vimos acima, embora, em tese, concordando com o mestre, ousaríamos inverter a ordem de suas colocações: na verdade, a intervenção do MP é diferente da dos demais terceiros, dada a peculiaridade dos interesses públicos que a legitimam e as prerrogativas da função, bem como quanto à sua obrigatoriedade e às conseqüências da sua não efetivação.

7.10. Sujeita-se essa intervenção, entretanto, como toda ação desenvolvida no processo, às normas e princípios gerais deste e ao tratamento a que se submetem os sujeitos da relação processual. O processo é atividade vinculada, típica, não sendo a intervenção do MP uma exceção ao princípio do devido processo legal.

8. Conclusão

Assim, concluímos: a intervenção do Ministério Público no processo é forma especial de intervenção, com disciplina própria não subsumível a quaisquer dos tipos de intervenção disciplinados para os demais terceiros juridicamente interessados, mas sobre ela incidem as regras e princípios gerais do processo, inclusive atinentes aos pressupostos, requisitos, condições, ônus, poderes e encargos processuais.