

## ATUAÇÃO DO MP COMO ÓRGÃO INTERVENIENTE NO PROCESSO CIVIL.

PROCESSO Nº 0.00.000.000935/2007-41-APENSO PCA Nº 0.00.000.000818/2009-79

INTERESSADO: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO BARROS SILVA

ASSUNTO: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS PARA ESTUDO ACERCA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO INTERVENIENTE NO PROCESSO CIVIL E EM AÇÕES INDIVIDUAIS E COLETIVAS.

### RELATÓRIO

Versam os autos sobre **pedido de providência** instaurado com objetivo de realização de estudos pelas Comissões Permanentes e pelo Núcleo de Ação Estratégica sobre as funções do Ministério Público no processo civil, onde atua como órgão agente ou *interveniente*, em ações individuais e coletivas, conforme discussão que teve início em 2001, no âmbito do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e alargada pelo Conselho Nacional dos Corregedores do Ministério Público dos Estados e da União, fato que resultou na edição da chamada *Carta de Ipojuca*.

No pedido, foram realçadas as modificações trazidas pela Constituição Federal, promulgada em 1988, com destaque aos termos do artigo 129, que além de estabelecer autonomias e garantias para o desenvolvimento das funções do Ministério Público, procurou priorizar a atuação de órgão agente em relação a atribuição de órgão interveniente. Em consequência, foi sugerida a feitura de estudos para o fim de revisar e racionalizar a *intervenção* do **Parquet** no processo civil. Ainda, foi proposta uma nova leitura a ser dada ao artigo 82, do Código de Processo Civil, em razão do texto da Constituição Federal de 1988. Em continuidade, foram apontadas questões financeiras e orçamentárias que estão a afetar o crescimento da Instituição. Também, foi ressaltado o trabalho pioneiro, que já está sendo realizado nos Ministérios Públicos do Estado de São Paulo, do Estado de Minas Gerais, do Estado de Santa Catarina, do Estado da Bahia e, ainda, do Ministério Público Federal. Por fim, foi apresentada sugestão de proposta de recomendação como consequência dos estudos que fossem realizados.

Foram juntados os documentos de fls.12 até 117.

O feito foi, inicialmente, distribuído ao Conselheiro Fernando Quadros da Silva, que o remeteu à Comissão de Planejamento Estratégico e Acompanhamento Legislativo.

No âmbito da referida Comissão, o Conselheiro Sandro José Neis posicionou-se pelo acolhimento da proposta com a determinação da expedição de recomendação.

O Conselheiro Fernando Quadros, Relator, embora favorável a um novo direcionamento institucional, posicionou-se pelo não acatamento da proposta de recomendação nos termos formulados. Assim, propôs a instauração de um novo procedimento de controle administrativo, com a finalidade de avaliar a atual situação nos diversos Ministérios Públicos, quanto aos critérios de distribuição das atribuições nas diversas instâncias da Instituição (fls. 129/136).

Analizando os autos, como proponente da matéria, solicitei que se desse cumprimento ao pedido de estudos, através das Comissões deste Colegiado. Também solicitei o desentranhamento dos demais procedimentos de controle administrativo - 518/2007-28, 552/2008-83 e 915/2007-8, pois tratavam de casos concretos envolvendo a matéria posta em discussão, para que fossem apreciados e, depois de julgados pelo Colegiado, apensados a este procedimento. Ainda solicitei a redistribuição, nos termos do artigo 66, do Regimento Interno, com o fim de dar o impulso necessário ao feito.

Na 1ª reunião da Comissão de Preservação da Autonomia, discutiu-se o andamento do feito.

Recebi os autos nesta Comissão.

Cumprindo decisão do Plenário, determinei a juntada do **procedimento de controle administrativo nº 0.00.000.000818/2009-79**, formulado por dezenove (19) **Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia**, objetivando a conformação, em face da Constituição Federal de 1988, da **Resolução nº 10/03**, aprovada pelo Colégio de Procuradores de Justiça, tendo em vista que o conteúdo da determinação impõe a obrigatoriedade de *intervenção* aos membros do Ministério Público, sob pena de sanção disciplinar, em todos os processos de mandados de segurança, nos termos da Lei nº 1.533/51, sem atentar para um novo enfoque que deve ser dado à autuação institucional em razão da promulgação da Constituição Federal.

Naquele feito, os requerentes informaram terem esgotado as instâncias administrativas da Instituição, sem lograrem êxito, culminando com o pedido de controle. Juntaram cópia do pedido formulado junto ao Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público baiano, visando a alteração da **Resolução nº 10/03**, bem como do voto que indeferiu a revisão pleiteada.

Os autos foram distribuídos ao eminente Conselheiro Sérgio Feltrin que entendeu estar prejudicada a análise do *pedido de liminar*, pois faltavam informações sobre a efetiva instauração de procedimentos disciplinares em face do descumprimento da **Resolução nº 10/03**, bem como das razões que motivaram a edição da referida

norma pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

Foram solicitadas informações e o então Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público baiano, Dr. Lidivaldo Reaiche Raimundo Britto, informou que a tese defendida pelos Promotores de Justiça difere daquela aventada nos autos do **procedimento de controle administrativo**, uma vez que lá foi sustentado que os membros do Ministério Público não deveriam *intervir* em determinadas espécies de ações, enquanto, nestes autos, não se discute a *intervenção* em si, mas sim a obrigatoriedade da manifestação sobre o mérito, em sede de mandado de segurança. Quanto ao mérito, disse não haver desconformidade entre a Lei que rege o *mandado de segurança*, a Constituição Federal e as regras do artigo 82 do Código de Processo Civil. Ainda referiu sobre a necessidade da *intervenção*, sob pena da *perda de espaço*, o que acarretaria, no entender dele, o enfraquecimento da Instituição. Posto isso, manifestou-se pelo *indeferimento da liminar* e, no mérito, pela *improcedência do pedido* (fls. 170 a 179).

Os requerentes reiteraram o pedido para determinar a imediata suspensão da **Resolução n° 10/03**.

Na Sessão, por unanimidade, foi conhecido o pedido e encaminhado o feito à **Comissão de Preservação da Autonomia** para análise *do mérito*, eis que na **Comissão** já tramitavam procedimentos semelhantes. Recebi os autos na Comissão e determinei que fossem apensados.

Recebi, via **correio eletrônico**, sugestão do eminente Presidente da Associação do Ministério Público do Estado da Bahia, Dr. Jânio Braga, no sentido de que os membros do Ministério Público dos Estados de incluir na discussão o tema sobre a assistência às rescisões de contratos de trabalho, nos termos do artigo 477, § 3°, da Consolidação das Leis do Trabalho.

É o relatório.

## VOTO

### 1 – Colocação do tema:

A questão posta à análise não é nova, pois já aventada em outros momentos de debate neste Órgão Nacional de Controle, sendo de extrema importância ao Ministério Público brasileiro, pois refere-se à atuação dos seus membros no processo civil e, ainda, a uma nova postura institucional que deve ser adotada pelo Ministério Público em razão das disposições da Constituição Federal, fato que me levou, inclusive, a propor a realização de estudos pelas Comissões Permanentes e pelo Núcleo de Ação Estratégica

sobre a atuação do Ministério Público no processo civil, como órgão interveniente, em ações individuais e coletivas, não tendo, naquela ocasião, oportunidade de esgotar o tema, o que, agora, é novamente posto ao exame do Colegiado.

As razões que invocam o debate emergem da nova ordem constitucional que modificou, profundamente, a sistemática de atuação dos membros do Ministério Público e procurou dar tratamento unificado, impondo o *munus* de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses indisponíveis, sejam sociais ou individuais. A própria Constituição Federal, além de estabelecer autonomias e garantias para o desenvolvimento das funções do Ministério Público, procurou priorizar a função de órgão agente em relação a de órgão interveniente, isto se deduz da leitura singela do artigo 129<sup>1</sup> da Carta da República, embora a Instituição esteja, ainda, perdidamente atolada na burocrática, confortável e conveniente atuação fiscalizatória.

E por entender que a atuação do Ministério Público deva priorizar a função de órgão agente, é que se faz adequado o referido estudo, uma vez que a *intervenção* dos membros do *Parquet* está, umbilical e diretamente, ligada a existência de interesse público, sendo necessário cotejar o artigo 82 do Código de Processo Civil com as funções institucionais previstas no artigo 129 da Constituição Federal. Não se está, em absoluto, pretendendo propagar a idéia da *não intervenção*, de forma absoluta, nos processos cíveis, mas realçar uma *intervenção* mais efetiva e com alcance social.

Tampouco, se quer ferir a autonomia ou independência funcional de cada membro da Instituição, pois, na análise do caso concreto, irá o titular da atribuição decidir sobre a *intervenção* ou a *não-intervenção*. Trata-se, isto sim, de privilegiar as atribuições e as funções estabelecidas, expressamente, na Carta da República, dando o realce constitucional que devem ter, o que será amplamente destacado no

1 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;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

presente feito.

De um lado temos regras processuais estabelecidas no artigo 82 do Código de Processo Civil, lei processual em vigor desde 1973 que está a merecer periódicas adequações em razão dos reclamos da sociedade contemporânea, e, do outro, temos o novo perfil constitucional definido aos membros do Ministério Público, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, para o exercício de suas importantes atribuições.

Com efeito, não há mais como prosperar a imposição burocrática da *intervenção* em processo, sem que este – o processo –, não tenha a mínima repercussão social. O tamanho do Ministério Público, seus reais compromissos sociais neste País de gravíssimas desigualdades, em que seu povo não conhece, muitas vezes, os seus direitos, as imposições restritivas ao crescimento por razões de adequações orçamentárias e limitações consequentes da responsabilidade fiscal, leva à necessidade de um repensar ou pensar de forma diferente os caminhos futuros da Instituição. Essa é, também, uma responsabilidade imposta ao Conselho Nacional, que tem o dever constitucional de auxiliar a Instituição, pois é de sua competência o controle administrativo e financeiro do Ministério Público, ou seja, o controle do tamanho do Ministério Público e de seus reais resultados, e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, que resulta em dizer, o cumprimento dos deveres sociais dos membros da Instituição (artigo 130-A, parágrafo 2º, da Constituição Federal).

Neste contexto, faz-se necessária a discussão sobre o tamanho do Ministério Público, onde estão incluídos os ramos do Ministério Público da União e o dos Estados. Os Ministérios Públicos dos Estados brasileiros estão limitados a 2% da receita corrente líquida para pagamento de pessoal, por disposição da Lei Complementar nº 101/01. Todavia, quem exerceu ou exerce cargo na administração da Instituição sabe que o percentual de comprometimento com pessoal, de fato, é de 1,80% da receita corrente líquida do Estado. Caso ultrapassado este percentual, deverá ocorrer a necessária adequação e ajustamento nos dois quadrimestres seguintes. Não há maiores espaços, portanto, para o crescimento da Instituição, principalmente nos Ministérios Públicos dos Estados, que somente poderão avançar na medida em que o próprio Estado cresça. Impõe-se, por consequência, que tenhamos a noção clara e exata do limitado tamanho da Instituição e o que, necessariamente, deve ser feito pelos seus membros, a fim que o Ministério Público possa ser, realmente, essencial, não pela quantidade de suas *intervenções*, mas sim, e especialmente, pela qualidade da sua presença, em função da sua utilidade e da sua efetividade e, também, pela presença marcante na defesa dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis.

Na mesma linha da idéia exposta, já é forte a doutrina nacional, a exemplo

dos ensinamentos de Maurício Augusto Gomes, Procurador de Justiça no Estado de São Paulo, ao referir *que não há dúvida que é mesmo necessário compatibilizar as disposições legais que impõem a intervenção do Ministério Público nas ações e procedimentos de natureza civil em geral ao seu novo perfil constitucional, que enfatiza suas funções como órgão agente, devendo ser buscada a redução das hipóteses de intervenção no processo civil, até mesmo e especialmente para viabilizar atuação eficiente em defesa de interesses superiormente relevantes, como são aqueles que se refletem de maneira coletiva ou difusa na comunidade, a serem tutelados por meio da instauração de inquérito civil e da promoção da ação civil pública*<sup>2</sup>.

Nesse passo, é preciso refletir acerca da importância da Instituição que é, e não pode deixar de ser, a esperança de um povo que anseia pela defesa de seus interesses e implementação de seus direitos, como bem refere Lênio Luiz Streck *o Ministério Público, alçado à condição análoga a de um poder de Estado, figura, em face das responsabilidades que lhe foram acometidas, no epicentro dessa transformação do tradicional papel do Estado e do Direito. Os princípios e as funções institucionais que lhe dão vida afiguram-se consagrados em uma Constituição democrática, a qual, afastando-o do Poder Executivo, tornou-lhe, em uma consideração pragmática, esperança social. Tenha-se em mente, no particular, que no contexto em que está imersa a Sociedade contemporânea, esperança social poderá significar ‘esperança de democracia substancial’, de redução das desigualdades sociais, enfim, esperança de justiça social ou, minimamente, esperança de real e efetiva defesa dos interesses sociais*<sup>3</sup>.

Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco já apontavam que *o Estado contemporâneo assume por missão garantir ao homem, como categoria universal e eterna, a preservação de sua condição humana, mediante o acesso aos bens necessários a uma existência digna – e um dos organismos de que dispõe para realizar essa função é o Ministério Público, tradicionalmente apontado como instituição de proteção aos fracos e que hoje desponta como agente estatal predisposto à tutela de bens e interesses coletivos e difusos*<sup>4</sup>.

Assim, e concordando com a posição de Marcelo Zenker<sup>5</sup>, *impõe-se uma*

2 GOMES, Maurício Augusto, citado por Victor Roberto Corrêa Souza na Revista Eletrônica da Procuradoria da República de Pernambuco, 2007, ano 5, pág. 14.

3 STRECK, Lênio Luiz. Crimes e Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2003.p.47-48.

4 ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de; GRINOVER, Ada Pelligrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo.17 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

5 ZENKNER, Marcelo. Ministério Público e efetividade no Processo Civil. São Paulo: Editora

*necessária integração entre a atividade do Ministério Público no processo civil – como órgão facilitador do acesso à justiça e de defesa dos direitos – e a efetividade e instrumentalidade do processo civil contemporâneo, devendo os membros da instituição buscar uma ação mais voltada para a concretização justiça. Se o mister dos membros da Instituição é público, cabe-lhes zelar pelo efetivo respeito aos poderes públicos, aos serviços de relevância pública e aos direitos assegurados pela Constituição da República, devendo, para tanto, promover todas as medidas necessárias, não apenas no plano judicial como também no extrajudicial, evitando, se possível for, até mesmo o ajuizamento de ações. A responsabilidade do Ministério Público pela efetividade se escora na busca de uma atuação racional, moderna e voltada exclusivamente para o novo perfil traçado pela Instituição pela Constituição Federal de 1988.*

Nunca é demais realçar a inegável importância, a necessidade e a urgência em se unificar o entendimento acerca da atuação do Ministério Público no processo civil, especialmente, como órgão interveniente, sob pena de, em não o fazendo, enfraquecer a Instituição, tornando-a burocrática e afastando-a de seu verdadeiro objetivo, da razão de sua existência, que é, efetivamente, atender a expectativa da sociedade, atuando de forma eficiente, espontânea e integral na defesa desses mesmos interesses, especialmente os relacionados com a probidade administrativa, a proteção do patrimônio público e social, a qualidade dos serviços públicos e de relevância pública, a infância e juventude, as pessoas portadoras de deficiência, os idosos, os consumidores e o meio ambiente. A definição expressada na Constituição Federal define o Ministério Público como Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por esta razão que João Lopes Guimarães Jr.<sup>6</sup> defende que, no caso do Ministério Público, (...) *a 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.*

E, para que tudo isso aconteça, ou seja, que a Instituição possa assumir integralmente suas novas funções, dar um novo rumo aos seus compromissos, ser mais

---

<sup>6</sup> Revista dos Tribunais, 2006.

objetiva, é que Hugo Nigro Mazzili<sup>7</sup> ensina que *outro ponto relevante, a ser mudado, é exigir do Ministério Público, um posicionamento funcional mais crítico, que busque, em cada atuação, os fundamentos e as finalidades constitucionais de sua intervenção. Assim, há inúmeras atribuições, como sua atuação na avaliação de minas e jazidas, no mandado de segurança ou na jurisdição voluntária em que não haja interesses indisponíveis, e em outras situações semelhantes, que devem hoje ser questionadas, à vista da atual destinação constitucional do Ministério Público, até porque, em casos de mera defesa de interesses patrimoniais da Fazenda, tem esta seus representantes, que não o Ministério Público, ao qual só está reservada a defesa do patrimônio público quando o legitimado ordinário não o faça a contento.*

Na mesma linha, os ensinamentos de Márcio Soares Berclaz e de Millen Castro de Medeiros de Moura<sup>8</sup> que defendem surgir (...) *aí, portanto, a necessidade da “racionalização” das atividades ministeriais cotidianas, pois é a partir desta desoneração e do desapego de atividades perfeitamente dispensáveis que o agente ministerial disporá de mais tempo para bem exercer seu papel de ombudsman. À figura de um membro encerrado no seu gabinete, conформado e preocupado em atuar apenas como típico despachante processual, qualificado parecerista, propõe-se a edificação de um Promotor de Justiça transformador, comprometido com os grandes problemas da comunidade na implementação dos seus direitos fundamentais, aprimorando o Estado Democrático de Direito capaz de garantir o aperfeiçoamento da cidadania e condições de vida digna.*

*Sustentam que racionalizar, nesta ótica, propõe uma releitura das atribuições ministeriais a partir de uma filtragem constitucional capaz de projetar efeitos em toda a legislação ordinária, extirpando a atuação do Promotor de Justiça em intervenções processuais obsoletas, baseadas muito mais numa praxe forense irrefletida do que, propriamente, numa missão constitucional. A oferta de pareceres em feito de pouca ou quase nenhuma relevância social, tornou-se tarefa que consome enorme tempo do membro ministerial, cuja existência, muitas vezes, dá-se por mera tradição, sem reflexão quanto à sua relevância ou adequação ao perfil institucional. O seu preço tem sido muito alto, principalmente para a sociedade, dada a incidência intolerável de desrespeito aos interesses mais básicos desta, que não estão sendo corretamente amparados pelo Promotor de Justiça assoberbado pelo volume*

7 MAZZILLI, Hugo Nigro, in *Propostas de um Novo Ministério Público*, publicado em *Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2008.

8 BERCLAZ, Márcio Soares e MOURA, Millen Castro Madeiros de, in *Para onde Caminha o Ministério Público? Um Novo Paradigma: Racionalizar, Regionalizar e Reestruturar para Assumir a Identidade Constitucional*, em *Temas Atuais do Ministério Público*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2008, pág. 149.



*processual. Exatamente por isso, defende-se a idéia de que, mesmo nas hipóteses legais de intervenção do **Parquet**, este precisa verificar se, no caso sob exame, existe, de fato, o **interesse público primário**<sup>9</sup> que justifique sua manifestação.*

## **2 – O exame casuístico da questão:**

É oportuno, portanto, que Conselho Nacional do Ministério Público **recomende**, estimulando amplo debate pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União e pelo Conselho Nacional de Corregedores–Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, **a regulamentação**, com a revisão de praxes e a racionalização de recursos humanos, **da intervenção no processo civil**, privilegiando, **dentre outros**, os seguintes temas:

(Re)Interpretação do conceito de interesse público, que sempre norteou a atuação do Ministério Público como órgão interveniente, de acordo com o novo perfil traçado pelos artigos 127 e 129 da Constituição Federal;

Exclusividade do órgão interveniente do Ministério Público quanto à identificação do interesse público que justifique sua atuação, inclusive em atenção a Súmulas e decisões reiteradas dos Tribunais Superiores a respeito da legitimidade recursal e situação determinante da própria intervenção<sup>10</sup>;

Prescindibilidade do parecer do Ministério Público de primeiro grau quando da interposição de recurso pelas partes em ações individuais;

Desnecessidade de atuação de mais de um órgão do Ministério Público em ações individuais ou coletivas, propostas ou não pelo Parquet;

Facultatividade da intervenção ministerial nas demandas e hipóteses a seguir

9 ZENKNER, Marcelo, *in Ministério Público e Efetividade do Processo Civil*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2006, pág. 118: “Quanto à classificação, o interesse público, de acordo com a clássica distinção de Renato Alessi, conhecido publicista italiano, se subdivide em interesse público primário e secundário: não por destinatária a coletividade, o grupo social como um todo, e, por objeto, bens ou interesses relevantes para a vida em sociedade. Envolve, assim, a preservação permanente dos valores a todos, de modo abrangente e abstrato, e exatamente por serem esses valores de todos não são de ninguém ( o exemplo, por excelência, do meio ambiente em geral). Já o segundo em vista os interesses exclusivos do Estado, enquanto pessoa jurídica em empenhada na consecução de seus fins. E é pelo interesse público primário que deve zelar o **Parquet**, pois para a defesa do interesse público secundário pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico temos a Advocacia – Geral da União (art. 131 da CF) e os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal ( art. 132 da CF), sendo vedada ao Ministério Público a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas ( art. 129, IX, da CF)”.

10 AGRAVO no Ag 335.137/MG, Terceira Turma, Relator Min. Ari Pargendler, julgado em 18.12.2001. Processo Civil. Atuação do Ministério Público em hipótese não prevista em lei. Irrelevância. A intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, em processo no qual não carece de obrigatoriedade, é irrelevante e não gera nulidade. Agravo regimental não provido.

elencadas, à guisa de exemplo:

- a. Separação judicial consensual onde não houver interesse de incapazes;
- b. Ação declaratória de união estável e respectiva partilha de bens;
- c. Ação ordinária de partilha de bens, envolvendo casal sem filhos menores;
- d. Ação de alimentos e revisional de alimentos entre partes capazes;
- e. Ação executiva de alimentos fundada no artigo 732 do CPC entre partes capazes;
- f. Ação relativa às disposições de última vontade, sem interesse de incapazes, excetuada a aprovação, cumprimento e registro de testamento, ou que envolver reconhecimento de paternidade ou legado de alimentos;
- g. Procedimento de jurisdição voluntária em que inexistir interesse de incapazes ou envolver matéria alusiva a registro público;
- h. Ação previdenciária em que inexistir interesse de incapazes;
- i. Ação de indenização e ações para obtenção de benefícios previdenciários, decorrentes de acidente do trabalho;
- j. Ação de usucapião de imóvel regularmente registrado, ou de coisa móvel;
- k. Requerimento de falência e de recuperação judicial, antes da decretação ou do deferimento do pedido;
- l. Ação de qualquer natureza em que seja parte sociedade de economia mista;
- m. Ação individual em que seja parte sociedade em liquidação extrajudicial;
- n. Ação em que for parte a Fazenda ou Poder Público, com interesse meramente patrimonial, a exemplo da execução fiscal e respectivos embargos, anulatória de débito fiscal, declaratória em matéria fiscal, repetição de indébito, consignação em pagamento, desapropriação direta e indireta, possessória, ordinária de cobrança, indenizatória, anulatória de ato administrativo, embargos de terceiro, despejo, ações cautelares, conflito de competência e impugnação ao valor da causa; e
- o. Ação que verse sobre direito individual não-homogêneo de consumidor, sem a presença de incapazes.

A pretendida racionalização da intervenção processual, na esfera cível, implica numa reflexão acerca do verdadeiro sentido e objetivo da atuação dos membros do Ministério Público, a partir de uma análise crítica do artigo 82 do Código de Processo

Civil<sup>11</sup>, em vigor desde 1973, em cotejo com as atribuições constitucionais previstas nos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, promulgada em 1988.

Sobre o artigo 82 do Código de Processo Civil, onde está centralizada a grande controvérsia a respeito do que seja interesse público, especialmente quanto à interpretação da abrangência do seu inciso III, cabe a lição de Antônio Cláudio da Costa Machado<sup>12</sup> que sustenta que *o interesse público a que alude o inc. III do art. 82 não é algo que corresponda a um ideal de valor; pelo contrário, é algo concreto, interesse tornado direito por norma jurídica, interesse verificável objetiva e subjetivamente perante o direito. A só relevância social ou política de um interesse não o torna direito, muito menos indisponível; o só interesse na preservação de valores importantes da sociedade não transforma tal interesse em direito; o interesse abstratamente considerado que toda a sociedade deve perseguir não gera a intervenção do Ministério Público porque não é interesse público. Em realidade, o que faz de um interesse um interesse público – e isto falta nos três conceitos elencados – é a repercussão técnico – jurídico-sistemática da magnitude, da relevância social do interesse que se identifica com atributo de indisponibilidade que é dado pelo ordenamento jurídico existente.*

E o ordenamento jurídico existente, clama pela conformação entre o artigo 82 do Código de Processo Civil e o conteúdo do disposto na Constituição Federal. Os tempos mudaram, não há mais como olhar a sociedade sob a ótica do direito romano, a exemplo da origem da expressão estado da pessoa, referida no inciso II do artigo 82, que remonta àquela sociedade, onde o estado da pessoa, o **status** do indivíduo, compreendia a posição dele frente ao Estado, se era um homem livre, se era cidadão romano, eram os denominados **estatus libertatis, status civitatis e status familia**, um conjunto de atributos próprios do ser humano, que determinava inclusive sua posição social<sup>13</sup>.

Modernamente, não tem relevância ou não tem repercussão social saber-se se alguém é casado, solteiro, separado ou divorciado, por tratar-se de direito disponível. O casamento perdura enquanto aprover aos interessados e somente eles, os casados,

11 Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir: I – nas causas em que há interesses de incapazes; II - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade; III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

12 MACHADO, Antônio Cláudio da Costa, in A intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro. São Paulo, Editora Saraiva, 1989.

13 LIMA, Fernando Antônio Negreiros, em A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro como custos legis. São Paulo, Editora Método.

cabe exercer os seus direitos. Por conseguinte, a nova leitura que se propõe, atentando-se para razão da *intervenção*, é de que esta deve pautar-se, não apenas pelo estado em si da pessoa, mas, sobretudo, pela presença do interesse público determinante. Não há como vislumbrar razão para *intervenção*, por exemplo, em ação de separação ou divórcio consensual, onde sequer lide há. Todavia, deve manter-se a *intervenção* quando houver a proteção dos valores familiares protegidos pelos artigos 226 e 233 da Constituição Federal, ou pela presença de interesse de incapazes.

Já com este novo olhar, o Ministério Público do Estado de São Paulo e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais<sup>14</sup>, através de iniciativas pioneiras, disciplinaram a matéria no âmbito de suas competências. Mais tarde, seguindo a orientação do Conselho Nacional de Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos do Público do Estado da Bahia, também, elaboraram atos normativos, com a finalidade de orientar a atuação dos seus membros, reconhecendo a necessidade da racionalização das atribuições legais do *Parquet*. Ao encontro deste entendimento, é que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro elaborou enunciados a fim de racionalizar a intervenção ministerial<sup>15</sup>.

14 <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/repositorio/id/6540>.

15 ATO nº 103/2004/PGJ (republicado em 10.05.2005)

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, no exercício das atribuições que lhes são conferidas pelo art. 18, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 197, de 13 de julho de 2000, e considerando:

- a) a teleologia dos preceitos constitucionais contidos nos artigos 127 e 129 da Constituição da República, que emolduram o Ministério Público como órgão predominantemente agente;
- b) a obrigatoriedade de interpretar-se as normas jurídicas, entre as quais o Código de Processo Civil, em conformidade com os princípios e preceitos constitucionais;
- c) a legitimidade do Ministério Público para, com vista dos autos, proceder com exclusividade à análise da existência ou não de interesse por ele tutelável;
- d) a legítima expectativa da sociedade de ver o Ministério Público atuando com eficiência e eficácia na plenitude e exata dimensão da sua moldura constitucional;
- e) a necessidade de otimizar, no contexto dos valores e necessidades sociais, o resultado prático da outorga funcional conferida ao Ministério Público;
- f) o atraso na entrega da prestação jurisdicional, que está relacionado, também, com a falta de racionalidade da intervenção do Ministério Público no processo civil;
- g) as limitações de ordem financeira, inclusive aquelas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- h) o resultado da pesquisa acerca da intervenção do Ministério Público no processo civil, promovida pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional;
- i) a Carta de Florianópolis expedida pelo Conselho Nacional de Corregedores do Ministério Público, em face das conclusões do seu XLI Encontro, realizado no dia 19 de agosto do corrente, reconhecendo a necessidade da racionalização das atribuições legais da Instituição; e
- j) por fim, a deliberação, por expressiva maioria, do Colégio de Procuradores de Justiça, na sessão realizada no dia 29 de setembro do corrente, favorável à racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil.

RESOLVE, respeitado o princípio da independência funcional, editar, sem caráter vinculativo, o seguinte Ato:

Art. 10 Intimado a pronunciar-se na condição de fiscal da lei, o órgão do Ministério Público, não vislumbrando interesse relevante a reclamar sua tutela, poderá dar à intervenção caráter meramente formal, declinando de maneira sucinta as razões do seu posicionamento.

§ 1º Considera-se meramente formal a intervenção que, muito embora decorra de interpretação de

## Da mesma forma, o Ministério Público Federal buscou rever a dimensão

dispositivo legal, não importe, necessariamente, no exercício de defesa de interesse tutelável pelo Ministério Público.

§ 2º A análise da presença de interesse tutelável no processo poderá ser feita subseqüentemente a cada intimação, ou a qualquer momento, a juízo do órgão do Ministério Público.

§ 3º É desaconselhável, para efeito de intervenção meramente formal, invocar-se, simplesmente, a inexistência de interesse público no feito.

Art. 2º Quando houver intervenção em defesa de interesse tutelável, recorrendo as partes, poderá o órgão do Ministério Público de primeiro grau manifestar-se apenas sobre os pressupostos de admissibilidade do recurso.

Art. 3º A intervenção do Ministério Público no processo civil, na forma prevista no art. 1º e seus parágrafos do presente Ato, poderá ser considerada nas seguintes hipóteses:

- I - habilitação de casamento;
- II - separação judicial consensual sem a presença de interesse de incapazes;
- III - ação de divórcio sem a presença de interesse de incapazes;
- IV - ação declaratória de união estável e respectiva partilha de bens sem a presença de interesse de incapazes;
- V - ação ordinária de partilha de bens entre pessoas capazes;
- VI - ação de alimentos e revisional de alimentos entre pessoas capazes;
- VII - ação executiva de alimentos (CPC, art. 732) entre pessoas capazes;
- VIII - ação relativa ao implemento de disposições de última vontade sem a presença de interesse de incapazes, salvo se envolver reconhecimento de paternidade ou legado de alimentos;
- IX - procedimento de jurisdição voluntária sem a presença de interesse de incapazes;
- X - ação para obtenção e revisão de benefício previdenciário sem a presença de interesse de incapazes;
- XI - ação indenizatória de direito comum decorrente de acidente do trabalho;
- XII - ação de usucapião de coisa móvel;
- XIII - ação de usucapião de imóvel regularmente registrado, ressalvadas as hipóteses da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001;
- XIV - requerimento de falência, na fase pré-falimentar;
- XV - ação de cunho patrimonial sem a presença de interesse de incapazes, em que seja parte sociedade de economia mista;
- XVI - ação individual de cunho patrimonial, sem a presença de interesse de incapazes, em que seja parte sociedade em liquidação extrajudicial;
- XVII - ação de execução fiscal e respectivos embargos;
- XVIII - ações que envolvam discussão de direitos estatutários promovidas por servidores públicos para fim de obtenção de vantagem patrimonial;
- XIX - ação de repetição de indébito ou consignatória, quando forem partes o Estado ou o Município, as respectivas Fazendas Públicas, ou empresas públicas a eles vinculadas;
- XX - ação de desapropriação indireta, sem a presença de incapazes, exceto as que envolvam terras rurais objeto de litígio possessório coletivo ou que se destinem para fins de reforma agrária;
- XXI - ação ordinária de cobrança, indenizatória, possessória ou de despejo, quando forem partes o Estado ou o Município, as respectivas Fazendas Públicas, ou empresas públicas a eles vinculadas;
- XXII - ação anulatória de ato administrativo, embargos de terceiro, cautelares, conflito de competência ou impugnação ao valor da causa, quando forem partes o Estado ou o Município, as respectivas Fazendas Públicas, ou empresas públicas a eles vinculadas;
- XXIII - mandado de segurança cujo objeto se restrinja à transferência ou licenciamento de veículo sem prévio pagamento das multas de trânsito;
- XXIV - ação que tenha por objeto a tutela de direito individual de consumidor, de caráter não homogêneo, sem a presença de interesse de incapazes;
- XXV - ação que tenha por objeto a tutela de interesse particular de entidade de previdência privada.

§ 1º A prerrogativa de optar pela intervenção meramente formal, nos termos deste Ato, não implica renúncia ao direito de receber os autos com vista nas hipóteses em que a lei prevê a participação do Ministério Público no feito.

§ 2º Além das hipóteses a que alude este artigo, poderá o membro do Ministério Público optar pela não intervenção ou pela intervenção meramente formal nos processos compreendidos no contexto de Enunciados emanados da Procuradoria de Justiça Cível. *(parágrafo acrescido pelo Ato PGJ nº 089 /MP, de 2 de maio de 2005)*

Art. 4º O presente Ato vigorará como parâmetro de orientação a partir da data de sua publicação.

universal de suas atribuições, redefinindo o conceito de interesse público associado à necessidade de *intervenção* pela qualidade da parte, otimizando seu campo de atuação e reorganizando a alocação de recursos humanos e financeiros. Em tese, todas as causas que tramitam na Justiça Federal são de interesse, direto ou indireto, da União. Todavia, sabiamente, soube o Ministério Público Federal achar o espaço de sua necessária intervenção. Reconhecidamente, a Instituição passou a ter mais prestígio e alcançou efetivos resultados em razão de sua opção em privilegiar a atuação como órgão agente. O mesmo fez o Ministério Público do Trabalho, planejando a atuação, destacando as questões que realmente interessam a sociedade, mudando, efetivamente, a sua postura. Esta mudança consciente leva à credibilidade e ao reconhecimento social.

O Conselho Nacional do Ministério Público tem como finalidade auxiliar à Instituição na formatação de seu planejamento estratégico, com respeito a autonomia e às peculiaridades de cada Ministério Público, visando alcançar um perfil unitário que possa ser traduzido em serviços ao destinatário de suas ações, sem, contudo, interferir na independência funcional de seus membros. Para tanto, tem se dedicado intensamente ao planejamento e a gestão estratégica. Mudando a cultura e deixando de lado a acomodação que resulta da concepção burocrática, os resultados passam a ocorrer.

O Ministério Público brasileiro, em especial o Ministério Público dos Estados, está totalmente impossibilitado de crescer e atender de forma mais efetiva os interesses do cidadão e da sociedade, nessa quadra da história. Embora absolutamente necessária, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem submetido a Instituição à estagnação nos últimos cinco (5) anos. Em praticamente todos os Estados, o Ministério Público está no limite de alerta ou no limite prudencial, fato que leva à impossibilidade de uma melhor atenção à defesa dos interesses da sociedade.

A Constituição Federal afirma ser o Ministério Público **essencial** à função jurisdicional do Estado. Essa determinação constitucional perde força e vigor, tornando-se texto inútil ou morto, em muitos Estados da Federação, em razão da inviabilidade que sofre a Instituição pelas limitações orçamentárias e fiscais. O Ministério Público é **essencial** até determinado percentual. O planejamento e a racionalização das atividades, com o destaque prioritário ao interesse social, ganham corpo e poderão ser um passo seguro para superar estas deficiências.

É necessário motivar e estimular os membros do Ministério Público que,

---

Florianópolis, 5 de outubro de 2004.  
PEDRO SÉRGIO STEIL  
Procurador-Geral de Justiça.

diariamente, convivem com um excessivo volume de trabalho, com pilhas e pilhas de processos, e que, entretanto, têm pouca, ou quase nenhuma, efetividade. Cabe assim, mais uma vez, (re)produzir a necessidade da mudança, cuja posição deve estar direcionada a uma nova postura, que está bem traduzida pela lição de Márcio Berclaz e Millen Castro<sup>16</sup>, em artigo cujo título fala por si: ***Para onde caminha o Ministério Público? Um Novo Paradigma: Racionalizar, Regionalizar e Reestruturar para Assumir a Identidade Constitucional.*** Dizem estes novos pensadores da Instituição que *o drama cotidiano mais aflitivo ao Promotor de Justiça não deriva da complexidade do seu trabalho, nem da carga de serviço judicial, historicamente árdua, mas sim da frustrante sensação de não conseguir cumprir a contento as finalidades funcionais necessárias a uma interferência positiva na realidade na realidade social (tutela de direitos coletivos e promoção de justiça social). Esse débito político-social decorre da falência do atual modelo organizacional do Ministério Público, que dificulta o cumprimento de sua missão constitucional e impede-o de aprimorar-se na defesa dos interesses primordiais da sociedade. A própria instituição precisa promover reformas internas para solucionar a ‘crise de identidade’ em que está mergulhada, consciente na dissonância entre seu perfil constitucional e a atuação prática de muitos de seus membros, sob pena de sua inércia contribuir para a redução da credibilidade de que goza junto à sociedade e, conseqüentemente, para a fragilização de sua legitimidade*

---

<sup>16</sup> Enunciados sobre a intervenção do Ministério Público na área cível (Aprovados em pesquisa de classe e conforme os I e II Encontros sobre o tema, realizados nos dias 29.02.08 e 30.05.08 no auditório da AMPERJ). Observação: O resultado da pesquisa não interfere, em hipótese alguma, na vista devida ao Membro do Ministério Público com atribuição, a quem artigos 127 e 129 da CRFB, não se vislumbra interesse público a ensejar a intervenção do MP nos seguintes casos: I- Habilitação de casamento em geral; II- Separação e divórcio consensual sem filhos incapazes; III- Declaração de união estável sem interesse de filhos incapazes; IV- Inventário e partilha decorrentes de sentenças proferidas em separações, divórcios ou declarações de união estável; V- Alimentos e revisão de alimentos e execução de alimentos entre capazes, qualquer que seja o rito; VI- Indenizações de direito comum fundadas em acidente de trabalho; VII- Anulatória de ato jurídico em que a questão registral for mera consequência; VIII- Inventário ou arrolamento fundado em disposição de última vontade em que já tenha havido manifestação ministerial na abertura, registro e cumprimento de testamento; IX- usucapião de bem móvel; X- Jurisdição voluntária onde não se vislumbrem as hipóteses do artigo 82 do CPC; XI- Usucapião individual de bem imóvel devidamente registrado e sem interesse ambiental, urbanístico (Incluindo Lei 10257/2001) ou fazendário; XII- Quando for parte pessoa jurídica em liquidação extrajudicial; XIII- Quando for parte sociedade de economia mista; XIV- Quando for parte entidade de previdência privada; XV- Feitos em que se discuta direito individual não homogêneo de consumidor; XVI- Concessão e revisão de benefício previdenciário, exceto acidente de trabalho; XVII- Execução fiscal e embargos em execução fiscal; XVIII- Anulatória de débito fiscal, repetição de indébito declaratória fiscal ou consignação em pagamento tributária; XIX- Ações possessórias sem relevância social mesmo quando for parte a Fazenda Pública; XX- Ações de despejo mesmo quando for parte a Fazenda Pública; XXI- Desapropriação indireta que tenha por objeto apenas o valor da justa indenização; XXII- Ações patrimoniais quando forem partes o Estado ou o Município, as respectivas Fazendas Públicas, ou entidades da administração indireta a elas vinculadas; XXIII- Ações que envolvam discussão de direitos individuais promovidas por servidores públicos; XXIV- Processo de avaliação da renda e dos prejuízos decorrentes da pesquisa e extração mineral;

Enunciado 2: A manifestação recursal do Ministério Público em primeiro grau deve se restringir à admissibilidade do recurso e às hipóteses em que houver possibilidade do exercício de juízo de retratação.

*como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis.*

A otimização das funções e o repensar do exercício das atribuições, realçam a necessidade de escolher um caminho que indique a forma de alcançar uma atuação eficaz, rápida e desburocratizada, que, realmente, seja efetiva e empenhada na solução dos problemas que afetam a sociedade. Surge sempre, em razão disso, o questionamento: qual o interesse que leva o Ministério Público a *intervir* em ação de separação consensual, inexistente interesse de incapazes ou, ainda, em ação de partilha de bens, quando o crime organizado toma proporções incontroláveis e assola a organização social, quando o cidadão clama pela sobrevivência frente aos níveis insuportáveis de poluição e à degradação permanente do meio ambiente, quando a sociedade é agredida pelo escárnio da corrupção na esfera pública, dos desvios do patrimônio público, da prática dos atos de improbidade, do desrespeito ao idoso, à criança, à mulher e às minorias?

O Ministério Público tem obtido sucesso, em regra, nas suas empreitadas. Todavia, tivesse a Instituição destaque prioritário ao enfrentamento desses e de outros problemas de repercussão social, em detrimento à burocrática opinião sobre a partilha de bens entre separados ou divorciandos maiores e capazes, por certo atingiria resultados sociais mais abrangentes e estaria, de forma plena, exercendo a sua função social e alcançando a sua destinação democrática e republicana.

É preciso superar a ideia de que uma atuação mais limitada, restrita e concisa irá enfraquecer a Instituição, pois como referem Márcio Soares Berclaz e Millen Castro Medeiros de Moura<sup>17</sup>, *ao contrário do que propagam os opositores da racionalização, esta não consiste em subterfúgio para negligenciar atribuições ministeriais relevantes, e sim se traduz em estratégico método para, através da crítica permanente, conformar a atuação finalística da Instituição ao paradigma previsto no artigo 127 da Constituição da República, depurando a atividade ministerial de intervenções desgarradas da vontade constituinte e do real anseio da sociedade. A racionalização não objetiva alimentar o ócio, mas sinalizar que a inércia não - fundamentada no exercício da tutela extrajudicial dos interesses coletivos não mais pode ser tolerada pelos órgãos correcionais dos quais, em vez de absurda visão clássica de priorizar atuação processual individual em detrimentos dos sérios problemas coletivos, espera-se mudança de perspectiva na fiscalização e orientação compromissada com a identidade constitucional. (...) Além disso, há pessoas externas à instituição que, ao criticarem abertamente as premissas de racionalização, escondem interesses*

---

17 Ibid. Pág. 152-154.



*egoísticos, quando não desejos verdadeiramente escusos de continuar a ver, na rotina do membro do Ministério Público, inofensivo e qualificado 'parecerista de luxo'. Para tais indivíduos, torna-se muito mais cômodo apostar na preservação do Promotor de Justiça 'despachante processual' que, se, de um lado facilita, o trabalho do rotineiro do Poder Judiciário, por outro inviabiliza-se para cumprir, com a desenvoltura e comprometimento que a sociedade dele exige, o dignificante papel constitucional de priorizando a atividade extrajudicial coletiva como verdadeiro **ombudsman**, contribuir para a defesa e promoção do Estado Democrático de Direito.*

Por essa razão, entendo que se deva partir dos apontamentos elaborados pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais - CNPG, visando traçar um novo perfil para a atuação dos membros da Instituição, condizente com a sua grandeza e com sua função máxima, que é servir a sociedade.

Assim, proponho, desde já, que o Conselho Nacional **recomende** aos Ministérios Públicos que, no âmbito de sua autonomia, priorizem, através de ato regulamentar, a função de órgão agente em detrimento da função de órgão interveniente, sempre que o caso assim recomendar. Esse exame, sobre a necessidade, deve ser do membro do Ministério Público que exerce a atividade-fim.

Proponho, também, que o Conselho Nacional **recomende** aos Ministérios Públicos que, no âmbito de sua autonomia, priorizem o planejamento das questões institucionais, destacando as que, realmente, tenham repercussão social, devendo, para alcançar a efetividade de suas ações, redefinir as atribuições através de ato administrativo e, também, repensar as funções exercidas por membros e servidores da Instituição. Esta nova definição de atribuições e de funções permitirá que o Ministério Público deixe de atuar de forma burocrática e que a mão de obra extremamente qualificada possa ser aproveitada e direcionada, na sua plenitude, em defesa dos interesses da sociedade.

A **recomendação** deve ser de caráter geral a todos os ramos do Ministério Público e deve conter posições que possam ser assumidas no planejamento e nos planos estratégicos da Instituição, que serão balizados pelas seguintes diretrizes:

Considerando a necessidade de racionalizar a intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis;

Considerando a necessidade e, como decorrência, a imperiosidade de (re) orientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do Ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República (artigos 127 e 129), que nitidamente priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente;

Considerando a justa expectativa da sociedade de uma eficiente, espontânea

e integral defesa dos mesmos interesses, notadamente os relacionados com a hipossuficiência, a probidade administrativa, a proteção do patrimônio público e social, a qualidade dos serviços públicos e de relevância pública, a infância e juventude, as pessoas portadoras de deficiência, os idosos, os consumidores e o meio ambiente;

Considerando a iterativa jurisprudência dos Tribunais pátrios, inclusive sumuladas, em especial dos Egrégios Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça<sup>18</sup> ;

Considerando a exclusividade do Ministério Público na identificação do interesse que justifique a intervenção da Instituição na causa;

O **Conselho Nacional do Ministério Público** resolve, respeitada a independência funcional dos membros da Instituição e, portanto, sem caráter normativo ou vinculativo, elaborar a seguinte **recomendação**:

1) Em matéria cível, intimado como órgão interveniente, poderá o membro do Ministério Público, ao verificar não se tratar de causa que justifique a intervenção, limitar-se a consignar concisamente a sua conclusão, apresentando, neste caso, os respectivos fundamentos.

2) Em se tratando de recurso interposto pelas partes nas situações em que a intervenção do Ministério Público é obrigatória, resguarda-se ao agente ministerial de primeiro grau a manifestação sobre a admissibilidade recursal.

Parágrafo único – Será imperativa, contudo, a manifestação do membro do Ministério Público a respeito de preliminares ao julgamento pela superior instância eventualmente suscitadas nas razões ou contra-razões de recurso, bem assim acerca de questões novas porventura ali deduzidas.

3) É desnecessária a atuação de mais de um órgão do Ministério Público em ações individuais ou coletivas, propostas ou não por membro da Instituição.

4) O membro do Ministério Público pode ingressar em qualquer causa na qual reconheça motivo para sua intervenção.

5) Perfeitamente identificado o objeto da causa e respeitado o princípio da independência funcional, é desnecessária a intervenção ministerial nas seguintes demandas e hipóteses:

### 2.1 – **Intervenção do Ministério Público nos procedimentos especiais de jurisdição voluntária:**

Embora o Código de Processo Civil, de forma expressa, determine a intervenção do Ministério Público nos *procedimentos especiais de jurisdição voluntária*, a posição

<sup>18</sup> Súmula 189 do STJ: “É desnecessária a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais”.

prevalecente da doutrina pátria<sup>19</sup> e da jurisprudência dos Tribunais<sup>20</sup> é no sentido que a norma que determina a *intervenção* deva ser lida em conformidade com o que dispõe o artigo 82 do Código de Processo Civil<sup>21</sup>.

O entendimento predominante é no sentido de que o artigo 1.105 do Código de Processo Civil não poder ser analisado isoladamente. A função do magistrado no *procedimento de jurisdição voluntária* é meramente administrativa, com conteúdo fiscalizatório, não havendo razão, de forma genérica, que haja o fiscal do fiscal. Essa a razão da construção doutrinária e jurisprudencial, hoje consolidada, de que o Ministério Público deve intervir nos *procedimentos de jurisdição voluntária* somente quando houver situação prevista no artigo 82 do Código de Processo Civil. Mesmo este artigo 82 do Código de Processo Civil deve ser lido em conformidade com as normas constitucionais.

Também, a *intervenção*, quando ocorre, por força da Constituição Federal ou do que dispõe o artigo 82 do Código de Processo Civil, será obrigatória, pois a presença de interesse social ou, especificamente, de menores ou de incapazes, por exemplo, impõe a manifestação.

Outrossim, não ocorrendo a *intervenção*, deverá ser avaliada se ela era necessária, como, por exemplo, houvesse a presença de menores ou incapazes. Neste caso, em tese, se ocorreu prejuízo aos menores ou incapazes, há nulidade<sup>22</sup>.

---

19 DINAMARCO, Cândido Rangel, in Fundamentos do processo civil moderno, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1986, p. 324, diz a atividade do juiz tem aí, portanto, caráter visivelmente fiscalizador e supletivo das deficiências das partes; tão fiscalizador e supletivo quanto é o ofício desenvolvido pelo Ministério Público. Por isso, então, dizer que todos os feitos de jurisdição voluntária, indiscriminadamente, deva officiar o ministério Público, é imputar à lei a redundância de haver destinado duas tutelas ao mesmo valor: o juiz seria fiscal das partes, o Ministério Público seria fiscal do juiz e destas.

20 RESP. 364/SP, Superior Tribunal de Justiça, Quarta Turma, Relator Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, julgado em 5.9.1989. Processo Civil. Ministério Público – Jurisdição voluntária – Exegese do art. 1.105, CPC – Interpretação lógico-sistemática recomendada que se dê ao art. 1.105 do Código de Processo Civil inteligência que o compatibilize com as normas que regem a atuação do Ministério Público, especialmente as contempladas no art. 82 do Diploma Codificado. A presença da Instituição nos procedimentos de jurisdição voluntária somente se dá nas hipóteses explicitadas no respectivo título e no mencionado art. 82. Não conheceram.

21 RESP. 46.770/RJ, Superior Tribunal de Justiça, Quarta Turma, Relator Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, julgado em 12.02.1997. Processo Civil – Procedimentos Especiais de Jurisdição Voluntária. Extinção de condomínio pela venda de coisas comuns. Não-obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público. Art. 1.105, CPC. Interpretação lógico-sistemática com o art. 82, CPC. Precedente da Turma. Recurso provido. I – Interpretação lógico-sistemática recomenda que se dê ao art. 1.105, CPC, inteligência que o compatibilize com as normas que regem a atuação do Ministério Público, especialmente as contempladas no art. 82 do Diploma Codificado. II – A presença da Instituição nos procedimentos de jurisdição voluntária somente se dá nas hipóteses explicitadas no respectivo título e no mencionado art. 82.

22 AGRAVO no AgInst nº 335.137/MG (20000101373-4). Rel. Min. Ari Pargendler. PROCESSO CIVIL. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, EM HIPÓTESE NÃO PREVISTA EM LEI. IRRELEVÂNCIA. A intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, em processo no qual ela carece de obrigatoriedade, não gera nulidade. Agravo regimental não provido.

## **2.2 – Habilitação de casamento, dispensa de proclamas, registro de casamento “in articulo mortis” – nuncupativo, justificações que devam produzir efeitos nas habilitações de casamento, dúvidas no Registro Civil:**

Essas são situações previstas na Lei dos Registros Públicos, Lei nº 6.015/73. Como há, na referida Lei, imposição para que o Ministério Público exerça esta função administrativa ou, se for o caso, provoque o magistrado através de procedimento especial de jurisdição voluntária, esta determinação legal deve ser confrontada com o perfil e identidade constitucional do Ministério Público. A Constituição Federal de 1988, ao traçar o perfil para a atuação do Ministério Público, realçou a necessidade de que a Instituição estivesse identificada com os interesses maiores da sociedade. Assim, não há mais espaço para a atuação burocrática e administrativa dos membros do Ministério Público, pois a atuação deve estar comprometida com o interesse público e repercutir coletivamente.

O mais grave, ainda, que em muito desses procedimentos, o membro da Instituição é o que exerce a função administrativa, pois, como ensina Hugo Mazzilli, *o órgão do Ministério Público não requer, não se dirige ao juiz: despacha, autorizando o casamento*<sup>23</sup>. Estas são funções administrativas, onde não há partes, apenas interessados e o Estado definiu ao Poder Judiciário e, também, ao Ministério Público a exercício de suas funções. Tanto é verdade que, recente alteração legislativa permitiu que as separações consensuais, em que houvesse interesse, apenas, patrimonial, poderiam ser procedidas por escritura pública, em Tabelionato.

## **2.3 – Separação judicial consensual onde não houver interesse de incapazes:**

O direito subjetivo à dissolução consensual da sociedade conjugal é absolutamente disponível, ou seja, a qualquer momento, observados os requisitos legais, as partes podem por fim à sociedade conjugal por elas estabelecidas. Ademais, trata-se de um procedimento de jurisdição voluntária, onde não há lide, mas, apenas, controvérsia, não há partes, apenas interessados que apresentam simples requerimento ao julgador.

Cabe, também, lembrar que, com a introdução, pela Lei nº 11.441/07, do artigo

23 MAZZILLI, Hugo Nigro, in Manual do Promotor de Justiça, Editora Saraiva, São Paulo, 1987, p.

1.124-A no Código de Processo Civil, não existindo interesses de menores ou incapazes e observados os demais requisitos legais - lapso temporal, a separação e o divórcio consensual podem ser realizados inclusive por escritura pública. Ainda, ao encontro desse entendimento, cabe mencionar a existência da PEC nº 33/2007, aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, em 2 de agosto de 2007, da autoria do deputado baiano Sérgio Barradas Carneiro, sugerida pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM, que visa alterar o artigo 226, § 6º, da Constituição Federal, para eliminar do ordenamento jurídico a separação judicial em qualquer de suas modalidades<sup>24</sup>. Desta feita, exigir-se a *intervenção* dos membros do Ministério Público é se posicionar na contra-mão da evolução histórica do instituto e legislativa, uma vez que esta vem procurando informalizar e simplificar a dissolução do matrimônio, por entender que tal assunto envolve a vontade privada dos cônjuges.

#### 2.4 – ***Ação declaratória de união estável e respectiva partilha de bens:***

Não há que se falar em alteração no estado das pessoas envolvidas, nos termos do inciso II do artigo 82 do Código de Processo Civil e, mesmo que houvesse, não se trata de interesse relevante para motivar a *intervenção* do Ministério Público. Deve ser destacado que não existe obrigatoriedade legal para *intervenção* em todas as causas referentes ao estado da pessoa – *status familiae* -, ao estado político – *status civitatis* – e direito de família, bem como não há que se falar, nesta situação, em relação ao direito indisponível.

Sobre as questões referentes aos direitos indisponíveis, vale o alerta de Mazzilli que diz que *sempre é salutar que se repense o ofício do Ministério Público, seja em face das novas e abrangentes atribuições que tem recebido, seja em face da natural evolução institucional. Contudo, esse reexame crítico supõe algumas premissas. O que tem imposto a atuação do Ministério Público, de forma predominante, é a indisponibilidade do interesse; fora daí, estamos no campo da conveniência da atuação ministerial em favor do zelo de interesses da coletividade como um todo. Acrescenta o eminente doutrinador que o correto seria dizer que o interesse indisponível deve ser fiscalizado pelo Ministério Público, o que não significa que a instituição só oficie em defesa de interesses indisponíveis*<sup>25</sup>.

24 ALVES, Leonardo Barreto Moreira Alves, ***in De Jure*** – Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais. O Ministério Público nas Ações de Separação e Divórcio.

25 MAZZILLI, Hugo Nigro, Introdução ao Ministério Público, Editora Saraiva, São Paulo, 2007, p. 128.

## 2.5 – **Ação ordinária de partilha de bens, envolvendo casal sem filhos menores ou incapazes:**

Trata-se de direito patrimonial, disponível às partes, diametralmente opostos às determinações constitucionais para a atuação dos membros do Ministério Público.

Sobre isso, cabe referir, na esteira do entendimento de Alexandre Albagli Oliviera, membro do Ministério Público do Estado do Sergipe, que, *a título de exemplo, um litígio particular envolvendo questão patrimonial revela interesse público? Genericamente, sim. Ou há dúvidas de que o cumprimento da lei, o atingimento da justiça, a composição dos litígios revelam interesse público? Vê-se, de passagem, que encontrar interesse público em um processo é tão fácil quando encontrar água em um rio, pois ganharia Nobel às avessas quem não o enxergasse, genericamente, nas lides forenses. O que se tem em conta, entretanto, é que o interesse público que impõe a intervenção ministerial é aquele que tem repercussão social e diga respeito à sociedade como um todo*<sup>26</sup>. E, por isso, não se evidencia razão alguma para manifestação ministerial em temas em que envolvem apenas litígio patrimonial.

## 2.6 – **Ação de alimentos, revisional de alimentos e execução de alimentos fundada no artigo 732 do Código de Processo Civil, entre partes capazes:**

Trata-se de direito puramente individual, passível de não ser exercitado por quem o titula, e que permite, ao titular, dispensa e, até, renúncia. Trata-se, portanto, de direito disponível às partes, não se vislumbrando interesse público que importe na *intervenção* do Ministério Público. Cabe lembrar, sempre, que o trabalho do Ministério Público tem um custo alto aos cofres públicos, não sendo razoável que dedique o seu tempo de exercício funcional para intervir em litígios em que as partes podem dispor. Não se pode obrigar à parte que cobre os alimentos ou que execute os seus créditos, pois que se trata de exercício de direito patrimonial disponível.

Ao discorrer sobre a atuação como órgão interveniente, no processo civil, Chiovenda disse que *o Ministério Público vela pela observância das leis, pela pronta e regular administração da justiça, pela tutela dos direitos do Estado, dos corpos morais e das pessoas destruídas de plena capacidade jurídica*. E acrescentou, já vendo o Ministério Público como órgão agente, que *tem, da mesma forma, ação direta para*

26 OLIVEIRA, Alexandre Albagli. A intervenção do Ministério Público no processo civil: um convite à reflexão no ano da debutante. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 455, 5 out. 2004. Disponível em: [jus2.uol.com.br](http://jus2.uol.com.br). Acesso em: 19 abr. 2010.

fazer executar e observar as leis de ordem pública e que interessam aos direitos do Estado, sempre que tal ação não se atribui a outros agentes públicos<sup>27</sup>. Por sua vez, Liebman que divulgou as lições de Chiovenda no Brasil, ao definir a posição como **órgão interveniente**, disse que o Ministério Público é, ele próprio, um órgão do Estado, ao qual cabe tutelar um específico interesse público (administrativo **lato sensu**), que tem por objeto a atuação da lei por parte dos órgãos jurisdicionais nas áreas e nos casos em que as normas jurídicas são ditadas por razão de utilidade geral ou social; trata-se de casos em que a concreta observância da lei é necessária à segurança e ao bem-estar da sociedade, não podendo a tarefa de provocar a sua aplicação pelos juizes ser deixada à iniciativa dos particulares<sup>28</sup>.

Assim, desde que foi pensada a intervenção no cível, antes do Código de Processo Civil de Alfredo Buzaid, discípulo de Liebman, o Ministério Público estaria no processo por alguma causa especial que necessitasse da atenção diferenciada do órgão de fiscalização.

O que atrai a intervenção, além da essencialidade do interesse social, é a indisponibilidade do direito. Esta regra está expressa da Constituição Federal, pois incumbe ao Ministério Público a defesa dos *interesses sociais e individuais indisponíveis*. A leitura mais apropriada do artigo 127 da Constituição Federal, talvez, fosse que incumbe ao Ministério Público a defesa dos direitos indisponíveis, sejam sociais ou individuais. A norma constitucional outorgou as esses direitos indisponíveis o sentido de inalienabilidade. Mesmo que os titulares sejam reconhecidos, não há como serem os direitos disponíveis. Deve a Instituição tutelar os interesses máximos da sociedade, defender os seus valores fundamentais, que, por terem este conteúdo, se tornam indisponíveis. Estes são os interesses a serem protegidos pelo Ministério Público.

Assim, não há que falar-se em *intervenção* em lide que trate de direitos disponíveis, a não ser que, fato especial, imponha o exercício de atribuições.

**2.7 – Ação relativa às disposições de última vontade, sem interesse de incapazes, excetuada a aprovação, cumprimento e registro de testamento, ou que envolver reconhecimento de paternidade ou legado de alimentos<sup>29</sup>:**

27 CHIOVENDA, Giuseppe, in Instituições de direito processual civil, São Paulo, Editora Saraiva, 1943, pág. 123/124.

28 Rio de Janeiro, Editora Forense, 1985, Vol. 1, pág. 135.

29 RESP 21.585/PR. Quarta Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator Min. Barros Monteiro, julgado em 05/11/1996. Alvará. Contrato a ser celebrado pelo espólio com a companhia energética do estado de São Paulo CESP. **Mero incidente no inventário. Inexistência de direito indisponível. Desnecessidade de**

Não é justificável a *intervenção*, pois a proteção deste direito é do testamenteiro nomeado, bem como dos herdeiros e legatários. Não há que se falar em hipossuficiência e, sequer, de necessidade de manifestação.

O fato do Código de Processo Civil autorizar que o Ministério Público, como órgão agente, esteja legitimado a requerer a abertura de testamento, por si só, não determina que deva *intervir* no procedimento. Somente é possível a *intervenção* nos casos em que, por determinação constitucional ou legal, seja identificado interesse indisponível, seja social ou individual.

### **2.8 – Procedimento de jurisdição voluntária relativa a registro público em que inexistir interesse de incapazes:**

O artigo 1.105 do Código de Processo Civil deve ser lido à luz do perfil constitucional do *Parquet*, ou seja, embora a norma legal explicitamente se refira à citação de membro do Ministério Público, sua *intervenção* se dará no caso de entender presente o interesse público que a justifique, mesmo se tratando de matéria registral.

Não havendo, objetivamente, interesse público, não há como ocorrer a *intervenção*, a não ser que seja destacada a presença de razão subjetiva, que deve estar associada às regras constitucionais e de atuação previstas no artigo 82 do Código de Processo Civil.

### **2.9 – Ação previdenciária em que inexistir interesse de incapazes:**

Cabe ressaltar que, sendo a ação movida pelo trabalhador, segurado da previdência, contra a entidade autárquica, há justificativa à *intervenção* do Ministério Público, em razão da presunção de sua hipossuficiência. Nos demais casos, ausente o interesse de incapaz, a mera presença da pessoa jurídica de direito público não justifica a *intervenção*, porquanto possui quadro próprio de agentes para atuar na sua defesa e por trata-se de *interesse público secundário*.

Aliás, este é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça<sup>30</sup>.

---

**intervenção do Ministério Público. – Tratando-se de mero incidente ocorrido no inventário, envolvendo interesse de particulares, desnecessária a audiência do representante do Ministério Público no feito. – Ainda que de procedimento de jurisdição voluntária se tratasse, a intervenção do Ministério Público era prescindível, pois, segundo a jurisprudência do STJ, a sua presença somente seria de rigor nas causas em que a lei explicitamente a reclama.**

30 RESP 507386/SC, Superior Tribunal de Justiça, Primeira Turma, Relator Min. José Delgado. Julgado em 3.9.2003. Previdenciário. Contribuições. Município. Legalidade da exigência. Ministério Público. Intervenção. 1. Só há obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, fora das situações enumeradas no



## **2.10 – Ação de indenização decorrente de acidente do trabalho:**

Neste caso, apenas se justifica a *intervenção* se houver a incidência do artigo 82, inciso I, do Código de Processo Civil, ou seja, se houver a presença de interesse de incapaz<sup>31</sup>. O interesse, portanto, é de natureza pessoal, disponível ao autor, pois o resultado da demanda repercute na esfera privada do requerente. Todavia, haverá razão para *intervenção* se presente o interesse público, identificado pelo controle das normas de segurança do trabalho. Para alcançar efetividade dessas normas, é necessária a atuação preventiva, o que permitirá a atuação como órgão agente.

## **2.11 – Ação de usucapião de imóvel regularmente registrado, ou de coisa móvel, ressalvadas as hipóteses da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:**

Nas ações de usucapião de imóvel regularmente registrado, o interesse em obter o provimento jurisdicional para declaração do domínio é meramente individual e disponível ao autor. Assim, o entendimento dominante é que o artigo 944 do Código de Processo Civil não restou recepcionado pela Constituição Federal, na medida em que é incompatível com as atuais funções institucionais. Novamente, caber referir que não é o simples fato de haver uma ação que vise declarar o domínio que imporá na atuação de membro do Ministério Público. A *intervenção* deverá ocorrer quando houver a presença do interesse público, do interesse social ou do interesse individual indisponível. Todavia, a mera alteração do titular do domínio de bem imóvel já registrado ou de bem móvel não leva à *intervenção*. O que poderia justificar a *intervenção* seria o fato de não estar o imóvel registrado. Em tese, poderia se reconhecer a presença do interesse social e do interesse público quando se busca regularizar a propriedade em razão, por exemplo, da existência de um loteamento irregular, embora já consolidado de fato.

---

art. 82, do CPC, quando for manifesto o interesse público. 2. Litígio tributário (contribuição previdenciária) entre município versus INSS. Desnecessidade de intervenção do Ministério Público. 3. Inexistência de cerceamento de defesa quando a causa é julgada no estado em que se encontra o processo e não há mais necessidade de provas. 4. É devida pelo município contribuição previdenciária ao INSS sobre remunerações pagas a servidores que não têm previdência privada municipal. 15. Interpretação do art. 13 da Lei nº 8.212/91. 6. Recurso especial conhecido, porém improvido.

31 RESP 126.438/PE, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator Min. Ari Pargendler, julgado em 05.02.1998. Processo Civil. Ação Proposta contra o Estado. Intervenção do Ministério Público. Hipótese em que não é obrigatória. A intervenção do Ministério Público é obrigatória quando na causa há interesse público, que não se confunde com o interesse patrimonial do Estado. Ação em que, tendo como objeto a indenização de danos resultantes de acidentes de trânsito, não há interesse público que justifique a nulidade do processo em razão da ausência do Ministério Público no processo. Recurso não conhecido.

## **2.12 – Requerimento de falência ou de recuperação judicial da empresa, antes da decretação ou do deferimento do pedido:**

A *intervenção* deve ocorrer após a decretação da falência, pois antes disso não se vislumbra interesse público relevante <sup>32</sup>.

O Ministério Público mineiro, em seu Relatório Final quando da discussão da matéria<sup>33</sup>, assim se posicionou: *vige, atualmente, a Lei n.º 11.101/05 – que dispõe inteiramente sobre a recuperação judicial, extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresarial –*, cujo artigo 4º, na redação aprovada pelo Congresso Nacional, repetia a norma do citado artigo 210. No entanto, o Poder Executivo houve por bem vetar esse dispositivo, por razões de interesse público.

*O Senhor Presidente da República, apresentando as razões do veto ao artigo 4º, explicitou que o Ministério Público continuará oficiando nos processos de falência e recuperação judicial; contudo, somente nos casos e etapas previstos na Lei. Aduziu, ainda, in verbis: “O dispositivo reproduz a atual Lei de Falências – Decreto-Lei n.º 7.661, de 21 de junho de 1945, que obriga a intervenção do parquet não apenas no processo falimentar, mas também em todas as ações que envolvam a massa falida, ainda que irrelevantes, e.g. execuções fiscais, ações de cobrança, mesmo as de pequeno valor, reclamatórias trabalhistas etc., sobrecarregando a instituição e reduzindo sua importância institucional. Importante ressaltar que no autógrafa da nova Lei de Falências enviado ao Presidente da República são previstas hipóteses, absolutamente razoáveis, de intervenção obrigatória do Ministério Público, além daquelas de natureza penal”.*

Vê-se, claramente, que a intenção do Poder Executivo, ao vetar o art. 4º, foi a de ajustar a Lei n.º 11.101/05 ao novo perfil institucional do Ministério Público, privilegiando a sua atuação como órgão agente.

*A doutrina<sup>34</sup> que vai se formando em torno das consequências do veto*

32 AGRAVO no Resp nº 202.491 - BA (19990007738-5). Ministro Carlos Fernando Mathias (juiz federal convocado do TRF 1ª região). Processual Civil. Comercial. Agravo Regimental em Recurso Especial. Requerimento de Falência. Extinção do processo sem o julgamento do mérito. Violação dos arts. 458 e 535 do CPC. Não-ocorrência. Arts. 10 do decreto-lei n. 7.661/45, 284, 365, e 385 do CPC. Ausência de prequestionamento da matéria. Súmulas n.ºs 282 e 356 do STF. Ausência de comprovação da qualidade do credor e da impontualidade da devedora. Entendimento obtido a partir da análise do conjunto fático-probatório. Reexame de provas. Impossibilidade, in casu. Súmula n.º 07STJ. Oitiva do Ministério Público. Obrigatoriedade apenas após o decreto de falência. Indenização. Ausência de interesse recursal. Honorários Advocatícios. Ausência de prequestionamento.

33 <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/repositorio/id/6540>

34 COELHO, Fábio Ulhoa. In Comentários à nova lei de falências e de recuperação de empresas. 2ª Edição.

lançado ao art. 4º da Lei n.º 11.101/05 tem apoiado essa iniciativa, principalmente sob o foco da celeridade processual e do novo perfil da instituição ministerial. De fato, a não-intervenção do Ministério Público, **in casu**, só vem ao encontro da necessidade de se imprimir maior celeridade e otimização às atividades da Instituição, tendo-se em vista o grande número de atribuições que lhe foram reservadas pela Constituição, tais como a defesa do patrimônio público, o combate ao crime organizado, a defesa do meio ambiente e da infância e juventude, entre outras, tudo isso sem mencionar o intenso atendimento ao público, sobretudo nas comarcas do interior.

A intervenção do Ministério Público, portanto, tornou-se desnecessária nos processos em que a massa falida seja parte – por exemplo, nos executivos fiscais que lhe forem propostos –, visto que o art. 4º da nova Lei de Falência e Recuperação de Empresas, o qual previa participação irrestrita do Ministério Público nos processos em tramitação fora do Juízo Falimentar, foi vetado pelo Presidente da República.

Ante tal veto, restou obrigatória a intervenção do MP somente nos casos expressa e legalmente previstos, sob pena de nulidade do processo.

Aliás, o Superior Tribunal de Justiça consolidou a posição de que é obrigatória a *intervenção* do Ministério Público, apenas, após a decretação da falência<sup>35</sup>.

### **2.13 - Ação de qualquer natureza em que seja parte sociedade de economia mista:**

Não há motivo determinante para *intervenção*, pois trata-se de pessoa jurídica de direito privado, na maioria das vezes litigando a respeito de interesses individuais disponíveis e com corpo de advogados a defender seus interesses<sup>36</sup>.

---

São Paulo. Saraiva, 2005. pág. 29; ALMEIDA, Amador Paes de, em Curso de falência e recuperação de empresa. 21ª Edição. São Paulo. Ed. Saraiva, 2005. pág. 213.

35 AGRG no Resp nº 202.491/BA, Superior Tribunal de Justiça, Quarta Turma, Relator Min. Carlos Fernando Mathias (magistrado federal convocado). Julgado em 9.12.2008. Processual civil. Comercial. Agravo regimental em recurso especial. Requerimento de falência. Extinção do processo sem julgamento do mérito. Violação dos arts. 458 e 535 do CPC. Não-ocorrência. Arts. 10 do DDecreto-lei nº 7.661/45, 284, 365, III, 385 do CPC. Ausência de prequestionamento da matéria. Súmulas nº 282 e 356 do STF. Ausência de comprovação da qualidade do credor e da impontualidade da devedora. Entendimento obtido a partir da análise do conjunto fático-probatório. Reexame de provas. Impossibilidade, in casu. Súmula nº 7/STJ. Oitiva do Ministério Público. Obrigatoriedade apenas após o decreto de falência. Indenização. Ausência de interesse recursal. Honorários advocatícios. Ausência de prequestionamento. (...) Tratando-se de feito no qual o recorrente requer declaração de falência, extinto o processo sem julgamento de mérito, não há se falar em existência de massa falida e, portanto, não há obrigatoriedade na intervenção do Parquet.

36 RESP nº 34.143/SC. Recurso Especial 1993/0010310-5, Superior Tribunal de Justiça, Relator Min. Cláudio Santos – Julgado em 18/03/1994. Processual Civil. Ministério Público. Intervenção. Desnecessidade. A Intervenção do Ministério Público nas causas em que há interesse público evidencia-se pela natureza da lide ou qualidade das partes. Assim, versando a lide sobre interesses patrimoniais de entes privados despienda a presença do Ministério Público. Acórdão por unanimidade, conhecer do recurso especial e lhe dar provimento.

## **2.14 - Ação individual em que seja parte sociedade em liquidação extrajudicial:**

Cabe, novamente, colacionar o entendimento do Ministério Público mineiro:

A necessidade de intervenção do Ministério Público em processos nos quais figure como parte instituição sob regime de liquidação extrajudicial era aventada a partir do disposto no art. 34 da Lei n.º 6.024/74 combinado com o artigo 210 da revogada Lei de Falência.

No entanto, prevalecia na jurisprudência o seguinte entendimento:

*A melhor interpretação destes dispositivos legais converge no sentido de ser necessária a intervenção do Parquet apenas no transcorrer do próprio processo de liquidação extrajudicial e não em todas as causas em que for parte a instituição financeira liquidanda. Inexiste, portanto, interesse público (art. 82, III, do CPC) a atrair a interferência do órgão Ministerial (STJ – REsp. n.º 171.238-RO, j. 19.02.2001).*

*Esse posicionamento consolidou-se com a entrada em vigor da Lei n.º 11.101/05, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, uma vez que o art. 4º da nova lei – na redação aprovada pelo Congresso Nacional, repetia a norma do citado art. 210 da Lei de Falências – foi vetado pelo Poder Executivo por razões de interesse público.*

*O Senhor Presidente da República, apresentando as razões do veto ao comando citado explicitou que o Ministério Público continuará oficiando nos processos de falência e recuperação judicial, contudo somente nos casos e etapas previstos na Lei. Aduziu, ainda, in verbis:*

*O dispositivo reproduz a atual Lei de Falências – Decreto-Lei n.º 7.661, de 21 de junho de 1945, que obriga a intervenção do Parquet não apenas no processo falimentar, mas também em todas as ações que envolvam a massa falida, ainda que irrelevantes, e.g. execuções fiscais, ações de cobrança, mesmo as de pequeno valor, reclamatórias trabalhistas etc., sobrecarregando a instituição e reduzindo sua importância institucional.*

*Importante ressaltar que no autógrafa da nova Lei de Falências enviado ao Presidente da República são previstas hipóteses, absolutamente razoáveis, de intervenção obrigatória do Ministério Público, além daquelas de natureza penal.*

*O mesmo entendimento se aplica ao processo de liquidação extrajudicial no qual são previstas hipóteses absolutamente razoáveis de intervenção obrigatória do Ministério Público. Senão, vejamos:*

*Art. 32. Apurados, no curso da liquidação, seguros elementos de prova, mesmo indiciaria, da prática de contravenções penais ou crimes por parte de qualquer dos antigos administradores e membros do Conselho Fiscal, o liquidante os encaminhará ao órgão do Ministério Público para que este promova a ação penal.*

*Art. 45. Concluindo o inquérito pela existência de prejuízos será ele, com o respectivo relatório, remetido pelo Banco Central do Brasil ao Juiz da falência, ou ao que for competente para decretá-la, o qual o fará com vista ao órgão do Ministério Público, que, em oito dias, sob pena de responsabilidade, requererá o seqüestro dos bens dos ex-administradores, que não tinham sido atingidos pela indisponibilidade prevista no artigo 36, quantos bastem para a efetivação da responsabilidade.*

*§ 1º Em caso de intervenção ou liquidação extrajudicial, a distribuição do inquérito ao Juízo competente na forma deste artigo, previne a jurisdição do mesmo Juízo, na hipótese de vir a ser decretada a falência.*

*§ 2º Feito o arresto, os bens serão depositados em mãos do interventor, do liquidante ou do síndico, conforme a hipótese, cumprindo ao depositário administrá-los, receber os respectivos rendimentos e prestar contas a final.*

*Art. 46. A responsabilidade ex-administradores, definida nesta Lei, será apurada em ação própria, proposta no Juízo da falência ou no que for para ela competente.*

*Parágrafo único. O órgão do Ministério Público, nos casos de intervenção e liquidação extrajudicial proporá a ação obrigatoriamente dentro em trinta dias, a contar da realização do arresto, sob pena de responsabilidade e preclusão da sua iniciativa. Findo esse prazo ficarão os autos em cartório, à disposição de qualquer credor, que poderá iniciar a ação, nos quinze dias seguintes. Se neste último prazo ninguém o fizer, levantar-se-ão o arresto e a indisponibilidade, apensando-se os autos aos da falência, se for o caso.*

*Destarte, a intervenção ministerial afigura-se obrigatória somente no âmbito o próprio processo de liquidação extrajudicial.*

*Também, sobre este tema, o Superior Tribunal de Justiça tem se manifestado a respeito da desnecessidade da intervenção<sup>37</sup>.*

37 AGRG no Ag nº 423.252/RJ, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, Relator Min. Paulo Medina. Julgado em 17.06.2002. Processo Civil. Agravo regimental em recurso especial. Ausência de presqüestionamento dos arts. 282 e 801 do CPC. **Intervenção do Ministério Público. Indispensabilidade somente nos autos do processo de liquidação extrajudicial. Medida cautelar satisfativa.** Observância do art do Código de Rito não foram objeto de análise e julgamento pelo Tribunal ordinário, carecendo, pois, do pressuposto específico do prequestionamento. Consoante a iterativa jurisprudência desta eg. Corte, a intervenção do **Parquet** somente se faz obrigatória no âmbito do próprio processo de liquidação extrajudicial, hipótese em que se aplica o art. 34 da Lei nº 6.024/74 c/c o art. 210 da Lei de Falências. Também é firme a jurisprudência deste Colendo Pretório quanto a não obrigatoriedade da observância do ditames do art. 259. 259, inc. V, do CPC. Incidência na espécie da Sum. nº 83/STJ. Os arts. 282, inc. V, e 801, inc. III, ambos, inc.

**2.15 – Ação em que for parte a Fazenda ou Poder Público (Estado, Município, Autarquia ou Empresa Pública), com interesse meramente patrimonial, a exemplo da execução fiscal e respectivos embargos, anulatória de débito fiscal, declaratória em matéria fiscal, repetição de indébito, consignação em pagamento, possessória, ordinária de cobrança, indenizatória, anulatória de ato administrativo, embargos de terceiro, despejo, ações cautelares, conflito de competência e impugnação ao valor da causa:**

A simples presença da pessoa jurídica de direito público não obriga a *intervenção*, pois, como referido, existe quadro funcional específico que atua na defesa destes interesses<sup>38</sup>. Muito embora, sejam os recursos públicos que estejam em jogo, não se vislumbra razão para proteger o que já está protegido, pois cabe ao Ministério Público ocupar-se com a ofensa aos demais interesses da sociedade<sup>39</sup>.

---

V, do Estatuto Adjetivo Civil, apenas nas hipóteses em que a medida cautelar não se confunde com a causa principal, fato inocorrido, in casu, haja vista, conforme consta do v. acórdão recorrido, ter tido ela caráter. Satisfativo. Incidente, na espécie, o óbice relativo à Sum. n° 83/STJ. Agravo regimental desprovido.

RESP 171.238/RO, Superior Tribunal de Justiça, julgado em 19.02.2001: Processual civil – Execução promovida por Instituição financeira em liquidação extrajudicial – Desnecessidade de intervenção do Ministério Público como custos legis. I - Em se tratando de mera execução de crédito da instituição financeira liquidanda em face particular, desnecessária intervenção do Parquet, sobretudo porque, caso evidenciada qualquer irregularidade, poderá ser sanada no momento oportuno, qual seja, no âmbito do próprio processo de liquidação extrajudicial, de apuração de haveres, em que a atuação do Ministério Público é obrigatória e indispensável, a teor do art. 34 da Lei n° 6.024/74, combinado com o art. 210 da Lei de Falências.

38 RESP n° 23.2607/RJ, Sexta Turma, Superior Tribunal de Justiça, Rel. Min. Fernando Gonçalves, julgado em 17.08.2000. Processo Civil. Previdenciário. Recurso. Ministério Público. Defesa de Ente Público. Ilegitimidade. 1. Conforme entendimento pacífico, em face do disposto no art. 129, IX, da Constituição Federal, é vedado ao Parquet a representação ou defesa de pessoas jurídicas de Direito Público, mesmo porque, tais entidades possuem procuradores habilitados para fazê-lo, sendo cediço, ainda, que a simples presença de ente estatal na lide não é suficiente para caracterizar a existência de interesse público. Precedentes. 2. Recurso conhecido em parte (alínea 'c'), mas improvido.

RESP n° 137.186/GO, Superior Tribunal de Justiça, Relator Min. José Delgado. Processual Civil. Interpretação do art. 82, do CPC. Ação contra Estado da Federação. Intervenção do Ministério Público. Desnecessidade. O Ministério Público, em obediência ao disposto no art. 129, IX, parte final, está impedido de defender entes públicos. Não caracteriza interesse público, para os fins previstos no art. 82, III, do CPC, o simples fato de entidade pública figurar no pólo passivo da demanda. O conceito de interesse público posto no art. 82, III, do CPC, não tem identificação com o da Fazenda Pública quando demandada em juízo. Precedentes pela não obrigatoriedade da presença do Ministério Público como fiscal da lei nas causas contra o Poder Público, conforme levantamento jurisprudencial apresentado por Theotônio Negrão ("Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor", 32a edição, pg. 187, Ed. Saraiva): STJ - RT 671/210, RTJ 93/226, 94/395, 94/899, 133/345; STF-RP 253/24; RSTJ 100/106; STJ-RT 761/210; RJTJESP 113/237, JTJ 174/262; RSTJ 14/448; RSTJ 761/57. Súmula n° 189 do STJ (em execuções fiscais). Recurso provido para afastar decretação da nulidade a sentença, determinando-se o exame do mérito da demanda (remessa oficial e apelação).

39 RESP n° 507.386, Relator Min. José Delgado, Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma. PREVIDENCIÁRIO. CONTRIBUIÇÕES. MUNICÍPIO. LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO. 1. Só há obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, fora das situações enumeradas pelo art.

## 2.16 - Ação de desapropriação, direta ou indireta, entre

82, do CPC, quando for manifesto o interesse público. 2. Litígio tributário (contribuições previdenciárias) entre município versus INSS. Desnecessidade de intervenção do Ministério Público. 3. Inexistência de cerceamento de defesa quando a causa é julgada no estado em que se encontra o processo e não há mais necessidade de provas. 4. É devida pelo município contribuição previdenciária ao INSS sobre remunerações pagas a servidores que não têm previdência privada municipal. 5. Interpretação do art. 13 da Lei 8.212/91. 6. Recurso especial conhecido, porém, improvido.

RESP nº 47.006-PR. Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma. Relator Min. Demócrito Reinaldo. Julgado em 17.03.1996. Processual Civil. Execução Fiscal. Intervenção do Ministério Público. Desnecessidade. Consoante entendimento assente nesta corte, o interesse a justificar a intervenção do Ministério Público no processo ( Art. 82, III, do CPC) não se identifica com a Fazenda Pública que é representada por procurador e beneficiada pelo duplo grau de jurisdição, necessariamente ( Art. 475, III, do CPC). A lei de execução fiscal é silente acerca da obrigatoriedade do Ministério Público no processo de execução fiscal, tendo o STJ, em ocasiões repetidas, reconhecido a desnecessidade. Recurso Desprovido.

RESP nº 72.676-PR. Superior Tribunal de Justiça, Relator Min. Milton Luiz Pereira. Execução Fiscal. Processual Civil. Desnecessária a intervenção do Ministério Público. Prescrição. CPC. Arts. 82, III, 84 e 246, CTN. Art. 171. Lei Num. 6.830/1980 ( Art. 40). 1. O sistema processual vigente revela dúlice atuação do Ministério Público – Parte e Fiscal da Lei. Art. 499, par. 2, 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 suas funções e influenciando no acerto do direito objeto de controvérsia, 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 na 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 a 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 obrigatoriedade participação do Ministério Público esta expressamente estabelecida na lei. 5. A palma, fica derrisada a intervenção do Ministério Público, acertado que o interesse público ( art. 82, III, CPC) na execução fiscal, não se identifica como da Fazenda Pública, representada judicialmente pela sua procuradoria. 6. O privilégio deferido a Fazenda Pública ( Art. 40, Lei 6.830/L980), por si, não interrompe a prescrição ( art. 174, CTN). 7. Precedentes jurisprudenciais . 8. Recurso Provido, parcialmente vencido o relator.

RESP nº 80.581-SP. Superior Tribunal de Justiça, Relator Min. Demócrito Reinaldo. Processual Civil e Tributário. Execução Fiscal. Intervenção do Ministério Público. Desnecessidade. Correção de débito tributário. IPC da FIPE. Impossibilidade. Vinculação restrita a índices instituídos por lei federal. Matéria não sujeita a reserva legal. I- Em regra geral, a obrigatoriedade de participação do Ministério Público na relação processual deve vir expressa na lei. Na sistemática processual vigente, o interesse público justificador da presença do ‘Parquet’ há de ser imediato e não remoto, inexistindo entre este e o interesse da fazenda pública, que dispõe de procuradores para defendê-la em juízo e beneficia-se do do reexame necessário compulsório das decisões que lhe são desfavoráveis na espécie, o interesse ou participação de pessoa jurídica de direito público na 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. Precedentes. II- Consoante jurisprudência também pacificada no âmbito desta corte, o IPC da FIPE não pode ser empregado como padrão de atualização monetária de débito tributário, por não se tratar de fator de correção monetária definido em lei editada pela União. Precedentes. III- Recurso Provido, parcialmente, a unanimidade.

RESP nº 374.579-SC. Superior Tribunal de Justiça, Relator Min. Humberto Gomes de Barros. Ementa. Tributário. Ação anulatória proposta por município. Intervenção do Ministério Público. Desnecessidade. Precedentes Jurisprudenciais do STJ. Contribuições Previdenciárias. Lei nº 8.666/93, art. 71, § 1º. Modificação introduzida nos §§ 1º e 2º do art. 71 da Lei nº 8.666/93, pelo art. 4º da Lei nº 9.032, de 28.04.1995. Solidariedade da Administração Pública com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212/91, somente a partir da publicação da lei nº 9.032/95. 1. A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, somente a partir da publicação da lei nº 9.032, de 28.4.95. 2. Desnecessária a intervenção do Ministério Público em processos em que o Estado está assistido

***partes capazes, desde que não envolvam terras rurais objeto de litígios possessórios ou que encerrem fins de reforma agrária (art. 18, § 2º, da LC 76/93):***

Na esteira dos demais fundamentos, verifica-se não haver interesse público, nos termos da nova leitura constitucional, a ser protegido pelos membros do **Parquet**. Não é a presença do ente público na lide que, por si só, justificaria a *intervenção*, mas sim o destino que se dá ao imóvel expropriado, bem como o tipo de imóvel envolvido. No caso da desapropriação regulada pelo Decreto-lei nº 3.365/1941, por exemplo, o que se discute é apenas o preço justo. Este interesse é puramente patrimonial e pecuniário<sup>40</sup>.

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que o interesse patrimonial da Fazenda Pública, por si só, não se identifica com o interesse

---

por advogado. 3. Recursos Especiais conhecidos, mas improvidos.

AGRAVO em Resp nº 449.643-SC. Superior Tribunal de Justiça, Relator Min. Francisco Falcão. Processual Civil e Tributário. Ação anulatória de débito previdenciário. Ministério Público. Intervenção. Desnecessidade. Aplicação analógica da Súmula 189STJ. Contribuição sobre autônomos e avulsos devida por município. Lei n. 866693. Ausência de interesse recursal. Art. 121 do CTN. Inexistência de prequestionamento. Na esteira da iterativa jurisprudência deste eg. Sodalício, não há obrigatoriedade de intimação do parquet para fins de intervir em processo, quando não houver uma relação imediata entre a causa e o interesse público nela contido. O mero litígio entre entes públicos não é suficiente, de per se, a que se verifique o requisito a invocar a presença indispensável do ministério público. aplicação analógica da súmula 189STJ. A alegada violação ao 71 da Lei n. 866693, ainda que reconhecida nesta sede especial, não teria o condão de alterar a parte dispositiva do aresto regional, porquanto alicerçado na Lei Complementar n. 8494, a qual não foi objeto de irrisignação. Com efeito, carecedor o agravante-recorrente, neste particular, de interesse recursal, na medida em que não é possível se vislumbrar qualquer vantagem em apelo que não seja capaz de alterar a parte dispositiva do acórdão recorrido. Ausência de prequestionamento do art. 121 do código tributário nacional, motivo por que incidente, na espécie, a súmula n. 282STF. Agravo regimental desprovido.

40 RESP nº 33.247-RS. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. Desapropriação. Desistência do Expropriante anos após a imissão provisória na posse. Subsistência da obrigação de indenizar. Ministério Público. Intervenção. Desnecessidade. C.P.C. Arts. 82, III, e 247, parágrafo 2º. I- Não é obrigatória a intervenção do Ministério Público em ação expropriatória. Não se aplicando a hipótese o art. 82, III, do C.P.C. II – No caso, mesmo que se entendesse necessária a intervenção do “PARQUET” por ser a parte autora uma sucessão, ainda assim cumpre dispensá-la, porquanto, no mérito, é possível decidir-se a lide em seu favor. C.P.C., Art. 247, parágrafo 2. Aplicação. (...) Recurso Especial. Conhecido e Provido.

RESP nº 10.042-AC. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Relator: Ministro José de Jesus Filho. Desapropriação. Indenização. Ministério Público. Intervenção. Face ao disposto no inciso III, do art. 82 do CPC. A intervenção do Ministério Público na causa em que figure como parte pessoa jurídica de direito público não é obrigatória. A obrigatoriedade dessa intervenção está ligada ao fato da existência do interesse público. Recurso não conhecido.

AgRg no Resp nº 724.702-CE. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Ministro: Francisco Falcão. Processual Civil e Administrativo. Ação de desapropriação. Reforma Agrária. Intervenção do Ministério Público Federal. Necessidade. Existência de interesse público. Indisponibilidade. 1. A atuação do Ministério Público, como *custus legis*, legitima-se na ação de desapropriação direta de imóvel rural para fins de reforma agrária, conforme estabelecido pelo art. 18, § 2º, da Lei Complementar nº 76/93, além das hipóteses abrangidas pelo art. 82 do CPC. 2. Se existe interesse público, decorrente de regra expressa, a exigir a intervenção do Ministério Público, sua participação resta obrigatória, indisponível e inderrogável, por se tratar de norma cogente. Precedentes desta Corte. Agravo Regimental provido.



público para fins de *intervenção* do Ministério Público no processo, nas hipóteses do artigo 82, inciso III, do Código de Processo Civil<sup>41</sup>. Havendo discussão com relação ao **quantum** indenizatório, não há interesse público primário a motivar a *intervenção*.

A Lei Complementar nº 76/93, que trata do procedimento especial para o processo de desapropriação, todavia, expressamente dispõe, em seu artigo 18, § 2º, que *o Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância*.

O Superior Tribunal de Justiça, no entanto, tem posição firmada que, com exceção da desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, embora a lei determine a *intervenção* do Ministério Público, esta não deve ocorrer se a discussão ficar restrita ao valor da indenização, não sendo aplicável, portanto, a regra do artigo 82, inciso III, do Código de Processo Civil<sup>42</sup>.

41 RESP nº 857.942-SP, Superior Tribunal de Justiça, 2ª Turma, julgado em 15.10.2009, Relator Min. Herman Benjamin. Processo Civil. Ministério Público. Intervenção. Interesse Público. Art. 82, III, do CPC. Divergência jurisprudencial. Não-comprovação. Descumprimento dos requisitos legais. Honorários advocatícios. Revisão. Matéria fático-probatória. Incidência da Súmula 7/STJ. 1. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que o interesse da Fazenda Pública, por si só, não se identifica com o interesse público para fins de intervenção do Ministério Público no processo, nos termos do art. 82, III, do CPC. 2. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles. Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, § único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base no art. 105, III, alínea “c”, da Constituição Federal. 3. A revisão da verba honorária implica, como regra, reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado em Recurso Especial (Súmula 7/STJ). Excepciona-se apenas a hipótese de valor irrisório ou exorbitante, o que não se afigura neste caso. 4. Recurso Especial não conhecido.

42 RESP nº 486.645-SP. Embargos de divergência em recurso especial. Relator Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 12.08.2009. RT vol. 889, pág. 205. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA DECLARADA DE UTILIDADE PÚBLICA PARA FINS DE CRIAÇÃO DE RESERVA ECOLÓGICA. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. 1. A intervenção do Ministério Público é obrigatória nas hipóteses elencadas no art. 82 do Código de Processo Civil, sob pena de nulidade do processo nos termos dos arts. 84 e 246 daquele diploma legal. 2. A participação do órgão ministerial também é exigida, especificamente, para os casos de desapropriação direta de imóvel rural para fins de reforma agrária, nos termos do art. 18, § 2º, Lei Complementar n. 76/1993. 3. Tratando-se de ação em que se discute a desapropriação movida pelo Estado de São Paulo de área declarada de utilidade pública para fins de criação de reserva ecológica, a ausência de atuação do Ministério Público como órgão interveniente não conduz à nulidade do feito, na medida em que os dispositivos legais em referência não atribuem competência à entidade para atuar em todas as demandas expropriatórias, mas apenas quando a causa gravita em torno de litígios coletivos pela posse da terra rural – desapropriação direta para fins de reforma agrária, o que, à toda evidência, não é o caso dos autos. 3. Também não se pode dizer o caso em tela enquadrar-se na segunda parte do referido dispositivo do CPC (“nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”). Isso porque a ação de desapropriação para fins de utilidade pública envolve tão-somente interesses exclusivamente econômicos, concernentes a valor de indenização pelo imóvel expropriado ou vício do processo judicial (art. 20 do Decreto-Lei 3.365/41). Vale ressaltar que, não se discute nos autos a causa ambiental, mas simplesmente o montante da indenização cabível. Não há, portanto, que se falar em tutela de interesse público primário, referente ao interesse social ou interesse de toda a sociedade, mas sim interesse público secundário, ou seja, interesse da Administração, cuja proteção está confiada ao órgão constitucionalmente concebido para tal encargo: a Procuradoria-Geral do Estado. 4. O Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que o interesse público a justificar a obrigatoriedade da participação do Ministério Público não se confunde com o mero interesse

## **2.17 – Ação que verse sobre direito individual não-homogêneo de consumidor, sem a presença de incapazes:**

Trata-se de questão patrimonial, disponível. Ademais, o próprio Código de Defesa do Consumidor, no artigo 82, refere à defesa coletiva, assim entendida como aquela que abranja interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos<sup>43</sup>.

Não se quer neste item, tratar do manejo da ação civil pública pelo Ministério Público, como **órgão agente**, pois estar-se-ia fugindo do exame da matéria em análise. A legitimidade ativa do Ministério Público nessas demandas tem sido tema tormentoso aos lidadores do direito.

O destaque deve ser feito à atuação do Ministério Público como **órgão interveniente**, embora a Lei da Ação Civil Pública diga que, quando o Ministério Público não for a autor da ação, intervirá como **custos legis**. A posição majoritária defende que deve ser identificada, no caso concreto, a importância social da demanda. Havendo relevância social ou a presença de incapazes, deverá haver a *intervenção*.

## **2.18 – Ação que envolva fundação que caracterize entidade fechada de previdência privada:**

As referidas entidades são fiscalizadas pelo Ministério da Previdência, exclusivamente, a teor do que dispõe o artigo 86 da Lei nº 6.435/77, que tem a seguinte redação: *Compete exclusivamente ao Ministério da Previdência e Assistência Social velar pelas fundações que se enquadrem no conceito de entidade fechada de previdência privada, como definido nos artigos 1º e 4º desta Lei, derogado, a partir de sua vigência, no que com esta conflitar, o disposto nos artigos 26 a 30 do Código de Processo Civil e demais disposições em contrário.* É, nesse sentido, o entendimento do

---

patrimonial-econômico da Fazenda Pública (AR 2896 / SP, relator Ministro Castro Meira, DJ 2/4/2007; REsp 652.621/RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU de 19.9.05; Resp 303.806/GO, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJU de 25.4.05). 5. Embargos de divergência providos, determinando-se o retorno dos autos à Primeira Turma para julgamento das questões remanescentes.

43 RESP nº 121.018-MG. Superior Tribunal de Justiça, 3ª Turma, Relator Min. Eduardo Ribeiro, julgado em 09.06.1997. Intimação. Imprensa. Nas comarcas em que exista órgão encarregado da publicação de atos judiciais, válida e eficaz a intimação por esse meio efetuada, ainda que o advogado não resida na comarca. Sendo dois advogados, basta que a publicação contenha o nome de um deles que vem atuando na causa. Ministério Público. Sua intervenção obrigatória se faz nas ações coletivas e não em todas as causas em que se litigue a propósito de relação de consumo.

Superior Tribunal de Justiça<sup>44</sup>.

### **2.19 – Ação em que, no seu curso, cessar a causa de intervenção:**

Despicienda maiores considerações. Cessada a causa que levasse à *intervenção*, não há razão para que o Ministério Público esteja fiscalizando o feito. É o que se verifica, à guisa do que ocorre quando o menor atinge a maioridade, quando então não mais se justifica a *intervenção* de membro do Ministério Público<sup>45</sup>.

### **2.20 – Intervenção em ação civil pública proposta pelo Ministério Público:**

A Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85, é expressa em determinar que, não ações em que o Ministério Público não for autor, deverá *intervir* como **custos legis**. A norma procura resguardar a necessidade de realçar o papel do Ministério Público na tutela de interesses da sociedade, sejam difusos, coletivos e individuais homogêneos, desde que indisponíveis. A importância da atuação do Ministério Público na realização desses interesses sociais é tão ampla que, quando não for autor da ação civil pública na tutela de bens de interesse da sociedade, deverá, obrigatoriamente, *intervir* o Ministério Público no processo, fiscalizando a correta aplicação da lei às partes.

No entanto, a interpretação deve ser esta e tão-somente. Não há que se pensar que nas ações civis públicas propostas pelo Ministério Público para implementar direitos coletivos, deve haver outro membro do Ministério Público que venha ao processo fiscalizar a correta aplicação da lei ao caso concreto. Esta situação foge da

---

44 RESP nº 621.406-DF. Superior Tribunal de Justiça, 3ª Turma. Relator Min. Castro Filho, julgado 25.05.2004. RSTJ vol. 189, pág. 334. PREVIDÊNCIA PRIVADA. CENTRUS. PRESTAÇÃO DE CONTAS AOS FILIADOS. CABIMENTO. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. I – Só há obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, fora das situações específicas enumeradas pelo artigo 82 do Código de Processo Civil, quando for manifesto o interesse público, o que não se verifica na hipótese de ação de prestação de contas movida por associado em face de entidade fechada de previdência privada, por envolver questão de natureza negocial. II - Os filiados de plano de benefício prestado por entidade de previdência privada podem exigir a prestação de contas a fim de proceder à apuração dos valores pagos, mormente quando houver discrepância entre os cálculos apresentados. Recurso especial não conhecido.

45 RESP nº 2.852-PR. Superior Tribunal de Justiça, 3ª Turma, Relator Min. Dias Trindade Terceira. Julgado em 18.12.1990. RSTJ vol. 18, pág. 445. Civil/Processual. Execução por Honorários de Advogado em ação de usucapião. Ministério Público. Legitimidade para recorrer. Improcedente o pedido de usucapião cessa a causa de intervenção obrigatória do MP (art. 499 CPC), não tendo o seu representante legitimidade para recorrer de decisão, proferida em sede de execução por honorários de advogado, no que tange a incidência de correção monetária sobre os mesmos, questão apenas de interesse das partes e do advogado (art. 99 par-1 da lei 4.215/63). Acórdão por Unanimidade, não conhecer do Recurso Especial.

finalidade do processo, que é resolver os conflitos de forma objetiva, bem como a razão de existir a própria Instituição do Ministério Público, que tem a incumbência e o dever de defender os interesses maiores da sociedade.

O Superior Tribunal de Justiça tem jurisprudência consolidada sobre o tema<sup>46</sup>. Também, na mesma linha a doutrina de Antônio Cláudio Costa Machado que diz que, *instaurado o processo civil pelo Ministério Público, o próprio órgão oficiante cumprirá o papel de fiscalizador da regularidade procedimental e da qualidade da prova realizada (mesmo quanto aos fatos que hipoteticamente levem à improcedência do pedido), se sorte a não haver a mínima necessidade de que intervenha outro órgão para, autonomamente, cumprir esse mister*<sup>47</sup>.

### 2.21 – **Assistência à rescisão de contrato de trabalho:**

A Consolidação das Leis do Trabalho, em seu artigo 477, §§ 1º e 3º, exige que a rescisão contratual entre empregador e empregado, com mais de um (1) ano de serviço, seja assistida pelo respectivo sindicato ou feita perante a autoridade do Ministério do Trabalho e Emprego, ou ainda, na falta destes pelo representante do Ministério Público ou Defensor Público.

Fica evidenciado que a assistência a ser prestada nas rescisões de contrato de trabalho envolve matéria, eminentemente, de **direito do trabalho**, que, nos seus litígios, define à **justiça trabalhista** a competência para a jurisdição, nos termos do artigo 114 da Constituição Federal. O artigo 128, inciso I, letra “b”, da Constituição Federal, regulamentado pelos artigos 83 e 84 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, estabelece as funções e as atribuições peculiares, específicas, exclusivas e especiais do Ministério Público do Trabalho em matéria do **direito trabalhista**.

A **justiça trabalhista** é peculiar e, perante ela, atuam os membros do Ministério Público do Trabalho<sup>48</sup>, sendo defeso a atuação, na justiça especializada, de membros do Ministério Público dos Estados. Assim, as atribuições para assistir as

46 AgRg no Ag nº 95.537/SP, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, Relator Min. Hélio Mosimann, julgado em 21.08.1996. Agravo regimental. Ação civil pública. Negativa de subida a recurso especial. Intervenção do Ministério Público. Reexame de provas. Sum. nº 7/stj. Desprovemento do agravo. Na ação civil pública o Ministério Público só atuará obrigatoriamente como fiscal da lei se não intervier no processo como parte (Lei nº 7.347/85, art. 5º, § 1º). Proposta a ação pelo Ministério Público, não há necessidade de oficiar outro órgão da mesma Instituição como fiscal da lei.

47 MACHADO, Antônio Cláudio da Costa, A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro, Editora Saraiva, São Paulo, 1989, pág. 570.

48 Lei Complementar nº 75/93. Art. 84. Incumbe ao Ministério Público do Trabalho, no âmbito de suas atribuições, exercer as funções institucionais previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, especialmente: V – exercer outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, desde que compatíveis com sua finalidade.

rescisões de contrato de trabalho é do Ministério Público do Trabalho, devendo, no âmbito de sua autonomia, regulamentar a forma de atuação<sup>49</sup>.

Cabe ressaltar que a **justiça estadual** tem competência residual, devendo ater-se a todas as causas que não aquelas expressas como de competência especializada, como é a **justiça trabalhista**. No âmbito da **justiça especializada do trabalho**, atua o Ministério Público do Trabalho, a quem cabe zelar pela ordem jurídica laboral, com o fim de manter incólume as relações trabalhistas.

## **2.22 – Intervenção em mandado de segurança:**

Esta é a matéria objeto do **procedimento de controle administrativo nº 0.00.000.000818-2009-79**, que tem como autores inúmeros Promotores de Justiça do Ministério Público baiano e que está apensado ao presente feito.

É de ser ressaltado, inicialmente, que ponderável parcela da doutrina nacional entende que a *intervenção* no Ministério Público em mandados de segurança não deve se operar mecanicamente. É majoritário o entendimento que o membro do Ministério Público deverá, após intimado, dizer se identifica o *interesse público primário* na causa, que importa na necessária *intervenção*, ou não. A manifestação de mérito, assim, deverá estar respaldada pela necessidade da intervenção. A regra é de que o *interesse público secundário* que ocorre pela presença, apenas, de interesse de pessoa jurídica de direito público não pode ser confundido com o interesse que atrai a manifestação do Ministério Público. Como conseqüência, cabe ao membro do Ministério Público examinar, caso a caso, a presença do interesse que reclama a *intervenção*.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>50</sup> sustenta ser o interesse primário o interesse público propriamente dito, pois é o interesse comum, geral, da própria sociedade. Para ele *o interesse público deve ser conceituado como interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade pelo simples fato de o serem*. Por sua vez, para o

49 CONFLITO DE JURISDIÇÃO nº 6.959-6, Supremo Tribunal Federal, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, Julgado em 23.05.90. STF. JUSTIÇA DO TRABALHO. Competência: Constituição artigo 114: ação de empregado contra empregador visando à observação dos condições negociais de promessa de contratar formulada por empresa em decorrência da relação de trabalho. 1 – Compete à Justiça do Trabalho julgar demanda de servidores do Banco do Brasil para compelir a empresa ao cumprimento da promessa de vender-lhes, em dadas condições de preço e modo de pagamento, apartamentos que, assentindo em transferir-se para Brasília, aqui viessem a ocupar, por mais de cinco anos, permanecendo a seu serviço exclusivo e direto. 2 – A determinação da competência da Justiça do Trabalho não importa que dependa a solução da lide de questões de direito civil, mas sim, no caso, que a promessa de contratar, cujo alegado conteúdo é o fundamento do pedido, tenha sido feita em razão da relação de emprego, inserindo-se no contrato de trabalho.

50 MELLO, Celso Antônio Bandeira de, in Curso de Direito Administrativo, 22ª ed, São Paulo, Malheiros Editores, 2007, pág. 58.

eminente doutrinador, o Estado, como pessoa jurídica, possui interesses que não são exclusivamente públicos, pois secundários. Diz Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>51</sup> que, *além de subjetivar interesses públicos, o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em correspondência com os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas concedidos em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob o prima extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito.*

Por esta razão, parece ser equivocada a **Resolução n° 10/03** do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público baiano, que impõe obrigatoriedade à *intervenção* dos membros da Instituição em mandados de segurança. A doutrina e a própria jurisprudência deste Conselho Nacional consolidaram posição no sentido de que nenhuma medida pode ferir a autonomia funcional dos membros do Ministério Público. Assim, independente do que diga a referida Resolução, cabe o membro do Ministério Público examinar o feito e dizer se há *interesse público primário* que leve a sua intervenção.

Assim, no processo de mandado de segurança, o membro do Ministério Público deverá examinar se há razão que leve à sua intervenção. Jairo Cruz Moreira sustenta que *o Ministério Público somente deverá intervir no tocante ao mérito, analisando caso a caso, se o mandado de segurança envolver algum dos fundamentos que justificam o agir institucional consoante sua função constitucionalmente prevista*<sup>52</sup>.

Com efeito, a **Resolução n° 10/03**, ao afirmar que os membros do Ministério Público do Estado da Bahia são obrigados a se manifestar, **indistintamente**, nas ações de mandado de segurança, **sob pena de cometerem infração disciplinar**, essa, indubitavelmente, extrapolando os limites de sua possibilidade normativa, em flagrante desrespeito à autonomia funcional de cada membro do Ministério Público e, também, à Constituição. Sobre o tema, diz Clever Rodolfo Carvalho Vasconcelos<sup>53</sup> que, *os membros do Ministério Público (Promotores e Procuradores de Justiça,*

51 Ibidem, pág. 63.

52 MOREIRA, Jairo Cruz, A intervenção do Ministério Público no processo civil à luz da constituição. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2009, pág. 179.

53 VASCONCELOS, Clever Rodolfo Carvalho, in Ministério Público na Constituição Federal. São Paulo, Editora Atlas, 2009, pág. 14/15.

*Procuradores da República, Procuradores do Trabalho e Procuradores do Ministério Público Militar) e os órgãos do Ministério Público ( tantos os órgãos individuais quanto os órgãos colegiados, como o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores) no exercício da atividade-fim, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis; não são obrigados a observar portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da Administração, no que diga respeito ao que devam ou não fazer. Não se vedam instruções emanadas dos órgãos da Administração Superior da Instituição, desde que as mesmas não possuam apanágio vinculativo, mas tão somente recomendativo. Assim, os órgãos superiores da instituição não podem impor ordens aos membros do Parquet, por exemplo, ‘não recorra’, ‘não denuncie’, eis que se assim agissem estariam ofendendo a autonomia funcional de seus membros, o que equivaleria, em última análise, à desobediência à Constituição.*

É cediço que a independência funcional, garantia prevista no § 2º do artigo 127 da Constituição Federal, assegura ao membro do Ministério Público obediência à Constituição, às leis e à sua consciência. Possuem os membros do Ministério Público total liberdade na formação de sua convicção, não devendo submissão a ninguém no desempenho de suas funções ou atribuições. Tanto que a autoridade que venha a ofender este princípio poderá responder por crime de responsabilidade, nos termos do artigo 85, inciso II, da Constituição Federal. No âmbito do Ministério Público, como também no Poder Judiciário, não há que se falar em hierarquia funcional, apenas em hierarquia administrativa.

Assim, não pode o Colégio de Procuradores impor aos Promotores de Justiça que se manifestem, obrigatoriamente, em mandados de segurança, sob pena de cometerem infração disciplinar. É típico caso de exercício de atividade-fim. Caso o membro do Ministério Público entenda por não se manifestar no determinado processo, terá a ampará-lo vasta doutrina e sólida jurisprudência. Examinando o feito e entendendo que não há interesse primário, não há razão para ter que lançar manifestação. No entanto, se o motivo para *não-intervenção* for desídia no exercício de suas funções, caberá aos órgãos de controle de cada Instituição atuar com a firmeza que a situação exige, na correção da postura do membro do Ministério Público que deve servir aos interesses maiores da sociedade.

Ainda, sobre o tema, o eminente doutrinador Hugo Nigro Mazzili<sup>54</sup> diz que “*o princípio da independência funcional opõe-se precisamente ao princípio da hierarquia. Longe de ser hierarquizado, o Ministério Público brasileiro é dotado de*

---

54 Obra citada, p. 16.

*autonomia, liberdade e independência funcional”.*

É nesse sentido, também, a posição do Conselho Nacional, que tem ratificado a soberania do princípio da independência funcional, na forma do artigo 127, § 1º, da Constituição Federal, e sedimentado jurisprudência, que restou traduzida pelo **Enunciado de nº 6/09**, que diz: “Os atos relativos à atividade fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.” (Publicado no Diário da Justiça, de 18/05/2009, pág. 05).

Cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público zelar pela independência funcional dos membros da Instituição, nos termos do artigo 130-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, razão pela qual entendo que os atos emanados pela Administração Superior não podem, de forma alguma, ferir as garantias e os princípios nela estabelecidos.

### **3 – A atuação cível do Ministério Público em segundo grau:**

Inicialmente, é importante registrar a referência feita por Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo: “*decisão da causa que pudesse derivar desta espécie de consulência oficial sobre a **quaestio juris**, confiada a um magistrado jurista junto a um colégio de magistrados Vale repetir a advertência de Calamandrei: ‘não se compreendia bem qual a contribuição prática para a exata juristas que de direito sabiam tanto quanto ele e que para interpretar bem a lei não tinham nenhuma necessidade de seu arecer’*”<sup>55</sup>.

A matéria referente a atuação do segundo grau do Ministério Público foi objeto de decisão do Colegiado no pedido de providências nº 0.00.000.000915/2007-08 e que gerou trinta novos procedimentos para que se pudesse ter a leitura real da atuação da Instituição e de seus membros perante os Tribunais. A questão, por certo, é complexa e merece a atenção deste Conselho Nacional, em razão de circunstâncias que devem expressar a efetiva posição dos membros do Ministério Público no processo civil.

O Ministério Público é uma Instituição organizada em carreira. No âmbito do

55 DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz, in Posição do Ministério Público de segunda instância no cível, Revista Justitia, Vol. 112, pág. 120.



Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, a carreira inicia com o cargo de Promotor de Justiça, em entrância inicial, e, vencidos os graus da carreira, encerra com o cargo de Procurador de Justiça. Nos demais ramos do Ministério Público da União, a carreira inicia no cargo de Procurador da República, do Trabalho ou da Justiça Militar, e encerra com o cargo de Subprocurador-Geral da República, do Trabalho ou da Justiça Militar.

A organização da carreira, todavia, não impõe diferenças entre as atribuições definidas pela Constituição Federal e por lei, a todos os membros da Instituição. Na matéria criminal, a Constituição Federal define o Ministério Público como titular da ação penal pública. Como tem decidido o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público é parte, ou seja, seus membros titulam a ação penal e, como tal, não há que se falar que, em segundo grau, não tenha a parte que titule a ação penal e que o membro do Ministério Público seja, apenas, fiscal da correta aplicação da lei.

O mesmo ocorre no processo civil. Em regra, até por determinação constitucional, o Ministério Público deve assumir o seu papel de órgão agente. Como tal, de modo geral, os membros do Ministério Público devem ser autores de ações para implementar os mais elementares direitos da sociedade. Todavia, a Constituição Federal e a legislação processual admitem a possibilidade de fiscalização sobre a correta aplicação da lei quando a lide preexistente tratar de direitos indisponíveis, sejam sociais ou individuais.

Assim, quando o Ministério Público promover uma demanda, atuando como órgão agente, em segundo grau continuará a ser parte, pois não há como se entender que o Ministério Público seja o autor da ação e, em segundo grau, não tenha mais autor a demanda e passe o Ministério Público a atuar, no processo, como *custos juris*. Não há dois interesses públicos a serem tutelados. O interesse público que o Ministério Público persegue em primeiro grau não sofre transformação no segundo grau. Portanto, não havendo dois interesses públicos identificados, mas apenas um, o Ministério Público, tendo proposto uma demanda, será sempre parte a lutar pela implementação do interesse, ainda que várias causas possam determinar a sua intervenção.

A doutrina, mesmo a que trata de matéria especializada, pouco tem se preocupado com o tema. Todavia, o seu enfrentamento deve ser motivo de permanente exame e reflexão. Qual a razão e qual o papel do Ministério Público em segundo grau? A resposta a esta pergunta é de extrema importância ao perfil contemporâneo e constitucional do Ministério Público.

Quando lutaram para consolidar a posição e o destaque que é reconhecido à Instituição, neste momento histórico, os membros do Ministério Público entendiam ser necessária a intervenção em todos os processos que, de alguma forma, seja pela natureza

da lide – interesse público, ou pela qualidade da parte – ente estatal, pudessem traduzir o seu reconhecimento e a sua importância. Assim, nos termos da Lei Complementar nº 40/81 e, após, pelas referências da Lei nº 8.625/93 e Lei Complementar nº 75/93, as manifestações dos membros do Ministério Público deveriam conter os mesmos requisitos das sentenças. E, assim, hoje são as manifestações – pareceres – dos membros do Ministério Público. Como **órgão interveniente** o Ministério Público, por seus membros, em primeiro e segundo grau, elaboram peças que são idênticas a uma sentença e que são apresentadas antes das próprias sentenças.

Essa praxe, sem dúvida, está superada e não reflete a importância e os compromissos que têm os membros da Instituição.

Não bastasse essa como dito, o Ministério Público é organizado em carreira. Quando os membros do Ministério Público alcançam o ápice de sua formação cultural, a maturidade desejada ao exercício do cargo, a experiência vivenciada nos embates diários das lides forenses, ou seja, quando estão prontos para retribuir a sociedade o que foi gasto no período de formação e amadurecimento, os membros do Ministério Público perdem cerca de dois terços (2/3) de suas funções. Até a promoção ao último cargo da carreira, ao menos no Ministério Público dos Estados, podiam realizar todas as atribuições definidas à Instituição. Com a promoção ao último grau da carreira, passam a dar pareceres em processos que chegam ao segundo grau já instruídos e que, por vezes, não têm a mínima repercussão social. E o mais grave, não podem fazer mais do que a lei determina, o que leva, muitas vezes, à falta de motivação e à acomodação.

Esse fato tem causado, nos membros que atuam em segundo grau, graves contradições. Quando alcançam o último grau da carreira, com formação técnica e amadurecimento para atuar em todas as questões relativas ao Ministério Público, recebendo a maior remuneração paga aos membros, ao contrário de poderem atuar de forma ampla, os que titulam os cargos de segundo grau passam a atuar, apenas, como **custos legis**, pois as suas funções e atribuições perdem importância.

Ao lado desta ilógica situação, está a questão relativa a atuação, propriamente dita, nos processos cíveis, como órgão interveniente.

Há, no âmbito da Instituição, posição que sustenta ser o membro do Ministério Público que atua em segundo grau **sempre custos legis**. Para os que defendem esta posição, não há qualquer vinculação com a função originalmente desempenhada por membro do Ministério Público de primeiro grau. Esta posição é sustentada com base no princípio da independência funcional de todos os membros do Ministério Público. Assim, tratando-se de intervenção, por imposição do artigo 82 do Código de Processo Civil, a função em segundo grau é de **custos legis**, apenas. Por exemplo, em uma ação de alimentos promovida por um menor contra seu pai, em razão do interesse de

incapaz, houve intervenção em primeiro grau e deve haver, também, em segundo grau, mas sem qualquer vinculação. Também, os que defendem esta posição sustentam que, mesmo nas ações propostas pelo Ministério Público na defesa de direitos indisponíveis, a atuação de segundo grau é de fiscalização e não comporta vinculação. Por exemplo, em ação de investigação de paternidade, promovida pelo Ministério Público como substituto processual, em favor de incapaz – doente mental, a atuação em segundo grau é desvinculada e pode haver posicionamento contrário ao do autor da ação.

Todavia, o posicionamento majoritário da doutrina tem indicado que a atuação em segundo grau, nas causas em que o Ministério Público, em primeiro grau, atua como órgão agente, não pode estar desvinculada da função originalmente desempenhada, sob pena de haver prejuízo ao incapaz.

O que traduz a necessidade de atuação como órgão interveniente é a presença de direitos indisponíveis, sejam sociais ou individuais. A atração da intervenção em segundo grau faz-se, sempre, pela mesma necessidade de tutela de direitos indisponíveis, definidos pela função originalmente desempenhada em primeiro grau. Não há como haver desvinculação do interesse indisponível que reclama proteção.

Não é possível se sustentar em um processo que, em primeiro grau, o Ministério Público atue como substituto processual, autorizado por lei, promovendo demandas na tutela de interesses indisponíveis e, quando o feito aporta em segundo grau, os interesses sejam abandonados ou mesmo contrariados, pois a Instituição assumiu nova função processual, não é mais órgão agente e passa a ser órgão interveniente. Quem está legitimado a propor ação civil, seja ordinária ou extraordinariamente, exerce a titularidade da demanda do começo, quando define o pedido, até a decisão final, quando do julgamento. O Ministério Público, quando legitimado, não pode ser titular de determinada ação somente em primeiro grau. Quem está legitimado é o Ministério Público e, na demanda, atua como titular da ação em primeiro e segundo grau.

Antônio Cláudio Costa Machado sustenta que, *de igual modo, e em decorrência destes argumentos, parece-nos inconcebível que, em primeira instância, preste o órgão ministerial auxílio ao incapaz como assistente e, em segunda, negue-lhe tal auxílio, prestando-o à parte contrária através de parecer desfavorável ao hipossuficiente. Nem se diga, por outro lado, que o princípio da autonomia funcional tem o condão de justificar o parecer contrário ao incapaz em segunda instância. É evidente que não, uma vez que a liberdade de consciência é limitada, a nível de expressão, pelo tipo de legitimidade que recebe o órgão do Ministério Público num determinado processo. A legitimidade para coadjuvar o incapaz (art. 82, I) impossibilita o parecer desfavorável, porque não é isto que a lei espera de um assistente, e como a autorização para intervir nessa qualidade também não se*

*altera, não há que se cogitar, em segundo grau, de manifestação que fuja ao escopo preestabelecido de proteção do interesse do hipossuficiente*<sup>56</sup>.

O eminente Procurador Regional da República, Paulo de Souza Queiroz, em trabalho que produziu sobre a intervenção do Ministério Público, onde deu ênfase à matéria penal, fez o alerta sobre o tema dizendo que, *no futuro, a atuação do Ministério Público como parecerista deve ser abolida, se é que de fato foi recepcionada pela Constituição*. E acrescentou, com extrema propriedade, que, *por essas e outras, temos que já é tempo de se iniciar amplo debate sobre a necessidade urgente de revisão de toda a estrutura funcional do Ministério Público, a fim de tornar a sua atuação mais racional e eficiente*. Concluiu afirmando que *a história do Ministério Público é a história do Estado, um largo caminho de democratização, que só estamos iniciando, e que por isso requer uma constante revisão crítica o que implica, ao mesmo tempo, remover, permanentemente, mitos, ficções e alienações que impeçam essa revisão*<sup>57</sup>.

Estas reflexões sobre a atuação do Ministério Público, no cível ou no crime, em segundo grau, ocupam as discussões no âmbito da Instituição e deverão ser objeto de exame pelo Conselho Nacional. Inicialmente, em razão na necessidade da intervenção, que muitas vezes esta dissociada dos interesses da sociedade. Também, pela leitura da Constituição Federal e o que ela determina ao Ministério Público brasileiro. Ainda, pelo custo de manter estrutura a sustentar **praxis** superadas, deixando, por vezes de dar atenção às determinações constitucionais. Para tanto, cada unidade do Ministério Público brasileiro já tem prestado informações detalhadas sobre a atuação e conseqüências sociais do exercício das funções de seus membros, em segundo grau, situações que, brevemente, serão analisadas, também, pelo Colegiado.

#### **4 – Quanto à recomendação:**

A matéria, como exposto, é de extrema importância à Instituição. Em razão do que está sendo proposto, poderá, em regra, o Ministério Público brasileiro caminhar no sentido de otimizar seus recursos humanos, extremamente qualificados, definir políticas de atuação em áreas desatendidas pela Instituição e firmar posicionamento sobre a sua atuação no cível, como órgão interveniente, como, aliás, com muita competência, já estão fazendo o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público de alguns Estados brasileiros, onde cabe destacar a posição pioneira

<sup>56</sup> Ibidem, pág. 598 e 599.

<sup>57</sup> QUEIROZ, Paulo de Souza, Sobre a intervenção do Ministério Público em segundo grau, artigo divulgado no GNPJ@yahoo.com.br, por César Novais.

do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, seguido pelos Ministérios Públicos do Estado de Santa Catarina, do Estado de São Paulo e do Estado do Rio de Janeiro.

Para tanto, como já tem decidido este Colegiado, as **recomendações**, quando expressadas, não têm caráter normativo, mas meramente regulamentar, pois orientam o exercício de atividade-fim, que são definidas por lei e possuem proteção constitucional.

No entanto, as **recomendações** dão legitimidade à necessidade de que seja traçado o perfil de atuação nacional do Ministério Público. É importante à Instituição que sejam definidas as hipóteses de não-intervenção, através de recomendação aos membros, pois não pode o Ministério Público abdicar de sua função de orientação e de fiscalização, com prejuízo claro ao conceito que, ainda, desfruta perante a sociedade.

Deve ser realçado, ainda, que as **recomendações**, que possuem este caráter regulamentar e interno, possam ter repercussão geral na Instituição. Evidente que não haveria repercussão a decisão de recomendar, apenas, sem consequência alguma. Todavia, em razão da **recomendação**, deve ocorrer a repercussão das questões discutidas neste feito, que informariam as razões para a mudança estratégica do Ministério Público.

As decisões do Conselho Nacional têm caráter administrativo e devem, sempre, respeitar as autonomias da Instituição. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência firmada no sentido de que os Conselhos Nacionais foram criados para fortalecer as autonomias e não para mitigá-las. Todavia, o tema proposto é de fundo e de extrema importância ao Ministério Público. Poder-se-ia, numa leitura inicial, entender que se estaria ingressando na atividade-fim dos membros do Ministério Público, o que é defeso ao Conselho Nacional. No entanto, só aparentemente a questão trata de atividade finalística. Ajudar a planejar a Instituição é atribuição do Conselho Nacional, bem como importa ao Colegiado o controle administrativo e financeiro do Ministério Público. Se, por praxes equivocadas, a Instituição tem perdido a capacidade de dar atenção a questões de interesse da sociedade, deixando de lado o seu caráter essencial, deve o Conselho Nacional **recomendar** o ajustamento de rumo à Instituição, indicando caminhos que possam ser seguidos, no sentido de utilizar, com maior eficiência, os seus recursos humanos – membros e servidores, que hoje atuam em demandas sem repercussão social, bem como que os orçamentos sejam compatíveis com os compromissos da Instituição na efetivação dos graves compromissos sociais.

São inúmeras as áreas de atuação social desprezadas pela Instituição ou, até mesmo desconhecidas, pois, por vezes, o Ministério Público opta pelo caminho da praxe tradicional, que é mais fácil e de seu pleno conhecimento, e não observa que, na

sua porta, fora dos gabinetes, está o cidadão e a sociedade clamando por maior atenção.

A **recomendação** deve traduzir o impacto subjetivo que advém do resultado de sua repercussão. A questão tratada é revestida de grande interesse social. A sua repercussão, o seu resultado e os seus efeitos ocorrerão em todo o Ministério Público, na atuação de cada membro, que se traduzirá na mudança do perfil de atuação da própria Instituição. Cabe emprestar ao tema, a lição de Bruno Dantas, eminente membro do Conselho Nacional do Ministério Público. Em sua obra sobre a repercussão geral, norma constitucional e processual que pode refletir das decisões do Supremo Tribunal Federal, Bruno Dantas faz uma abordagem sobre a extensão da repercussão geral, que, no âmbito da competência administrativa restrita deste Colegiado, pode ser aproveitado. Quando fala da repercussão geral, examinando a questão do interesse público primário e secundário, entende ter ela, a repercussão, um *conceito mais amplo, de modo que, sempre que houver interesse social, estará caracterizada a repercussão geral, porém a recíproca não é verdadeira*<sup>58</sup>.

Com o olhar ao presente procedimento, por certo, há de se concluir que o acertamento da forma de *intervenção* no cível, pelo Ministério Público brasileiro, terá profunda repercussão social, pois importará na necessidade de (re)planejar a atuação da Instituição.

## 5 – Conclusão:

Ante o exposto, primeiramente, **voto** para que seja expedida recomendação aos Ministérios Públicos para que, respeitada a autonomia, disciplinem a matéria da intervenção no cível, também por recomendação interna, preservada a independência funcional dos membros da Instituição, sem caráter normativo ou vinculativo, nos termos referidos.

Ainda, no que se refere ao **Procedimento de Controle Administrativo nº 0.00.000.000818/2009-79**, **voto** no sentido de acolher o pedido, para que seja dada interpretação à **Resolução 10/03**, do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, no sentido de que não tenha caráter vinculativo, apenas de recomendação. Também, não há como prevalecer a norma que impõe responsabilidade disciplinar ao membro do Ministério Público que, com base em suas convicções, em obediência a Lei e a sua consciência, deixa de intervir em mandado de segurança.

Por fim, **voto** no sentido de que o Conselho Nacional recomende aos

58 DANTAS, Bruno, in Repercussão geral, São Paulo, 2ª Edição, Editora Revista dos Tribunais, 2009, pág. 239.

Ministérios Públicos que, no âmbito de sua autonomia, priorizem o planejamento das questões institucionais, destacando as que, realmente, tenham repercussão social, devendo, para alcançar a efetividade de suas ações, redefinir as atribuições através de ato administrativo e, também, repensar as funções exercidas por membros e servidores da Instituição, permitindo, com isto, que estes, eventualmente, deixem de atuar em procedimentos sem relevância social, para, em razão da qualificação que possuem, direcionar, na plenitude, a sua atuação na defesa dos interesses da sociedade.

Brasília, 27 de abril de 2010.

**CLÁUDIO BARROS SILVA**

Conselheiro