

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O IMPULSO COMPARTILHADO DO PROCESSO CIVIL

Marcos Stefani¹

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROCESSO CIVIL CONTEMPORÂNEO

Em artigo anterior, após meditar sobre os impactos processuais decorrentes do desenvolvimento da tecnologia de informação, bem como sobre os avanços do Processo Civil brasileiro, propiciados, em boa parte, pelo advento do Código de Processo Civil de 2015, defendemos a possibilidade do impulsionamento compartilhado do processo, relativizando a ideia de que o impulso do processo fica a cargo do juiz.

A conclusão da reflexão, que tem o propósito de levantar o debate sobre a questão, é no sentido de que se insere, no novo devido processo legal, a garantia do acesso à ordem jurídica justa e efetiva, de tal forma que o processo, que tem início por provocação da parte e se desenvolve por impulso oficial, pode (e deve, portanto) ser impulsionado pela atividade cooperativa das partes.

Prosseguindo nas reflexões sobre o tema, o presente estudo tem por objetivo analisar de que forma o Ministério Público pode ser um agente efetivo no impulsionamento do processo individual e coletivo, considerando que as ferramentas eletrônicas podem e devem contribuir para a implementação de um modelo processual cooperativo, com redução de custos, sendo que o Poder Judiciário só tem a ganhar com a possibilidade de um impulsionamento do processo pelas partes, sem prejuízo do imprescindível impulso oficial.

A questão, portanto, é refletir sobre de que forma o Ministério Público pode impulsionar o processo civil, pois esta é, certamente, uma função institucional do *Parquet*, como bem destacado no art. 2º, § 1º, da excelente Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão agente e interveniente no processo civil diante do Novo Código de Processo Civil:

“O prazo razoável para a solução integral do mérito, incluída a

¹ Promotor de Justiça. Doutor e mestre em Direitos Difusos. Mestre em Processo Civil. Especialista em Direito Civil, Administrativo e em Filosofia e Teoria do Direito. Professor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Professor e Coordenador do Curso de Direito da FACAMP.

atividade satisfativa, previsto nos arts. 4º e 6º do Novo CPC, deverá atender as necessidades concretas do direito material, de modo que permita, conforme o caso, a aceleração ou até o alargamento do procedimento”.

Cabe destacara que a citada Recomendação Geral tem como objetivo orientar os membros do Ministério Público uma atuação mais efetiva no processo civil, de forma a garantir a defesa dos interesses públicos e sociais, bem como dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, à luz do Novo Código de Processo Civil.

2. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DO PROCESSO CIVIL

Para analisar o papel do Ministério Público, no processo civil, é sempre oportuno recordar os ensinamentos do saudoso Hely Lopes Meirelles, em clássica publicação, posteriormente integrada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes²:

“O Ministério Público tem posição singular na ação popular: é parte pública autônoma incumbida de velar pela regularidade do processo, de apressar a produção da prova e de promover a responsabilidade civil ou criminal dos culpados”.

Sempre nos pareceu muito feliz a lição de Hely Lopes Meirelles, pois retrata o papel que tem o Ministério Público, como *parte pública autônoma*, não só na ação popular, mas em todos os processos em que intervêm, de zelar pelo impulsionamento do processo.

Cabe recordar que o Ministério Público recebe, diretamente da Constituição, em rol exemplificativo, uma série de funções institucionais. Em relação ao processo civil, dispõe a Lei Maior (art. 129) que a ele cabe: 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; promover a ação civil pública, para a proteção de interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade.

O rol não é taxativo, uma vez que o inciso IX do citado artigo permite ao MP exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com

² *Mandado de segurança e ações constitucionais*, 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 164.

sua finalidade. O STF destacou o caráter exemplificativo do rol constitucional ao julgar a ADI 3.463/RJ:

“O rol de atribuições conferidas ao Ministério Público pelo art. 129 da Constituição Federal não constitui *numerus clausus*. O inciso IX do mesmo artigo permite ao Ministério Público ‘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’”.

No processo civil tradicional (individual), o Ministério Público exerce, fundamentalmente, duas funções: órgão agente e órgão interveniente. Ou seja, atua provocando a atividade jurisdicional, ao promover ações civis, ou atua como órgão interveniente em causas especificadas, de forma exemplificativa, no próprio CPC. A legislação extravagante também estabelece casos em que o Ministério Público deve promover a ação civil ou intervir no processo. Apenas para consignar, trata-se de função institucional não mencionada no art. 129 da Lei Maior, mas plenamente compatível com sua finalidade.

No processo coletivo, o Ministério Público tem uma atuação mais intensa: pode ser autor de ações coletivas; atuar, obrigatoriamente, como órgão interveniente nas ações coletivas que não propôs; assumir a titularidade ativa de ações coletivas no caso de desistência infundada; promover, obrigatoriamente, a execução de sentenças coletivas proferidas em ações propostas por outros legitimados.

O Ministério Público tem legitimidade, amparada na Constituição Federal, para a tutela de direitos transindividuais. A legitimidade para a defesa de direitos difusos e coletivos está expressa no art. 129, III, da CF de 1988. A CF de 1988 não fez referência à legitimidade para a tutela de direitos individuais homogêneos, pois esta espécie de direito transindividual foi sistematizada em 1990, com a Lei n. 8.078/90 (art. 81, parágrafo único, III). Ou seja, o direito ainda não fazia referência expressa aos direitos individuais homogêneos, mas, como já foi destacado acima, o rol constitucional das funções institucionais do MP é exemplificativo.

Parece fundamental registrar, também, que o CPC de 2015 refere-se à atuação do Ministério Público como parte no processo. Embora seja tradicional a ideia de que o Ministério Público, como parte, é autor de diversas ações, é importante que o operador do direito compreenda a possibilidade de que o *parquet* atue como réu no processo civil. Ocorre que há inúmeras ações em que a instituição figura como ré ou como litisconsorte passiva necessária. Cite-se, por exemplo, o caso de ação anulatória de termo de ajustamento de conduta celebrado

por membro do *parquet*. Também a hipótese de ação rescisória promovida em face de decisão de mérito transitada em julgado no bojo de ação movida pelo Ministério Público. As situações são comuns na prática forense. Ao menos no Estado de São Paulo.

Além de propor ações, o Ministério Público também atua, no processo civil, como órgão interveniente. De uma forma geral, os autores afirmam que órgão ministerial atua como parte ou como fiscal da lei (*custos legis*). O CPC de 2015 se utiliza de expressão mais ampla: “fiscal da ordem jurídica”. Parcela da doutrina, porém, faz duras e justas críticas a esta terminologia tradicional. Por exemplo, Cândido R. Dinamarco (1987, p. 327):

“A distinção nada tem de científico, pois baseada em critérios heterogêneos (ser parte não significa não ser fiscal da lei e vice-versa). A qualidade de parte reside na titularidade dos deveres, ônus, poderes, faculdades, que caracterizam a relação processual: partes são os *sujeitos do contraditório* instituído *perante o juiz*, ou os *sujeitos interessados* da relação processual (em confronto com o juiz, que é imparcial e desinteressado do resultado final da causa). Ora, o órgão do Ministério Público, uma vez no processo, é titular dessas posições jurídicas processuais inerentes à relação jurídica que se estabelece no processo, seja fiscal da lei ou não (e o Código, notadamente nos dispositivos citados, ressalta que os poderes do fiscal da lei, equiparando-o, no processo, às demais partes). O que caracteriza a figura do *custos legis* é (ao contrário do que sucede na caracterização do conceito de parte) uma circunstância completamente alheia ao direito processual: ele não é vinculado a nenhum dos interesses em causa. No plano do direito material, o fiscal da lei não se prende ao interesse de nenhuma das partes conflitantes: ele quer que a vontade estatal manifestada através da lei seja observada (mas, para buscar esse objetivo, a lei impõe que ele atue no processo, como parte). Por isso, uma distinção verdadeiramente científica das posições que assume a Instituição no processo é a seguinte: a) defesa imparcial do cumprimento da lei; b) defesa de certas pessoas”.

É de interesse público da coletividade a existência de um órgão público autônomo e independente que possa atuar, no processo civil, em determinadas circunstâncias, para zelar por direitos e interesses superiores. Existem diversos motivos que justificam a atuação do Ministério Público, como órgão interveniente: a proteção de vulneráveis, a promoção da igualdade substancial das partes, o zelo pelo equilíbrio processual e pela paridade de armas, a eliminação

dos obstáculos ao acesso à justiça, dentre outros. Trata-se de relevante contribuição para a democracia e para a proteção de direitos e interesses relevantes, indisponíveis, de interesse social. Direitos e interesses individuais e transindividuais. A defesa do meio ambiente, do consumidor, do idoso, das crianças, dos adolescentes, das pessoas com necessidades especiais, das pessoas em situação de rua, além de outros, é de interesse público. Assim como a legitimação de órgão que goza de grande reconhecimento social e que é constituído por órgãos internos de execução com atuação especializada. Afinal, o Ministério Público é constituído por órgãos especializados para atuar na defesa de determinados direitos e interesses difusos e coletivos. Assim, além de vocacionado para a tutela dos direitos e interesses individuais e coletivos indisponíveis, o Ministério Público é composto por inúmeros órgãos de execução e de apoio, de primeiro e de segundo grau, que gozam de grande respeito social, além de reputação ilibada e de notória combatividade.

O compromisso do Ministério Público é defender o que seja melhor para a sociedade, para a coletividade, para sua existência com dignidade. Como o interesse público, na visão da Administração Pública, pode não coincidir com o interesse geral da coletividade, ou seja, com os interesses sociais, cabe ao órgão ministerial, muitas vezes, agir contra o próprio Poder Público, valendo-se de instrumentos judiciais e extrajudiciais. Assim, o interesse social é aquele que deve ser defendido pelo *parquet*. É sempre importante lembrar a criteriosa definição dos interesses sociais de Ada Pellegrini Grinover (2000, p. 9):

“Interesses espalhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida. Interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em contraste grupos, categorias, classes de pessoas. Não mais se trata de um feixe de linhas paralelas, mas de um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível. Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da previdência social e de todos aqueles que integram uma comunidade compartilhando de suas necessidades e seus anseios”.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O IMPULSIONAMENTO DO PROCESSO CIVIL: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

Na condição de parte ou de órgão interveniente obrigatório, cabe ao Ministério Público, como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado” (CF, art. 127), atuar na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e

dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127).

A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional dão ao Ministério Público uma série de funções institucionais, a fim de que o mencionado órgão cumpra sua missão. Para tanto, o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados podem ajuizar ações e atuar em todos os graus de jurisdição. Inclusive “os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal têm legitimidade para propor e atuar em recursos e meios de impugnação de decisões judiciais em trâmite no STF e no STJ, oriundos de processos de sua atribuição, sem prejuízo da atuação do MPF” (RE 985.392 RG).

Além de todas as funções institucionais do Ministério Público afirmadas expressamente pelos textos legais, bem como reconhecidas pela jurisprudência, podemos acrescentar a função, a obrigação de impulsionar o processo civil, com fundamento nos arts. 178 e 179 do CPC.

Afinal, o Ministério Público possui o dever de promover o andamento do processo, requerendo as diligências que entender necessárias e tomando as medidas que lhe pareçam adequadas para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Quando a Constituição Federal legitima o MP a ajuizar ações, implicitamente também o incumbe de impulsionar o processo, o que encontra respaldo no inciso IX do artigo 129 da Lei Maior.

Não falta, também, fundamento legal ao dever de impulsionamento do processo. No microsistema da tutela coletiva, o art. 6º, § 4º, da Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular) é expresso nesse sentido, ao afirmar que “o Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova (...)”. O que significa “apressar a produção da prova?” Evidentemente que é consagrado aí o dever de impulsionar o processo.

Portanto, como direito fundamental, como instrumento constitucional para a proteção dos Direitos Fundamentais, como garantia constitucional fundamental, cabe ao Ministério Público, no campo processual, impulsionar o processo civil, individual ou coletivo.

E de que forma o Ministério Público pode impulsionar o processo civil? Vejamos algumas hipóteses, enumeradas e analisadas, ainda que rapidamente, a título exemplificativo.

3.1 ESTIMULANDO A SOLUÇÃO CONSENSUAL DO CONFLITO

Também se espera do Ministério Público o estímulo à conciliação, à mediação e aos outros meios adequados de resolução consensual dos conflitos. Tal atribuição vem ao encontro do propósito contemporâneo do órgão, de ser um agente resolutivo dos litígios, em ambiente judicial ou extrajudicial.

A Resolução n. 118, do CNMP, foi pioneira ao dispor sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Inclusive ao estabelecer, em seu art. 15, sobre convenções processuais. Também enumerou diversas práticas autocompositivas a serem adotadas pelos órgãos ministeriais: negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais.

O atual CPC, atento à necessidade do uso de métodos adequados para a resolução dos litígios, dispõe em seu art. 3º, § 3º, sobre o necessário estímulo ministerial ao emprego dos métodos adequados e consensuais para o desempenho da atribuição resolutiva:

“A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

No mesmo sentido a Recomendação n. 76, de 8 de setembro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, que “dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário”, cujo art. 2º estabelece:

“Recomendar a todos os Juízos com competência para o processamento de ações coletivas que estimulem, incentivem e promovam a resolução consensual dos conflitos no âmbito coletivo, com a realização de mediações, conciliações e outros meios de composição, no âmbito judicial ou extrajudicial, com o eventual apoio de órgãos estatais ou entidades privadas”.

Cabe ao Ministério Público, no caso, cobrar dos órgãos jurisdicionais, tanto nos casos em que atua como parte, quanto naqueles em que atua como órgão interveniente, a observância da Resolução n. 76/2020.

Não pode haver dúvida quanto ao caráter imperativo das normas que já foram citadas no presente tópico. Sobre o tema, aliás, muito oportuna e relevante a lição de Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa (2019, p. 196):

“O modelo de resolução de conflitos, controvérsias e problemas, via acesso à justiça no Brasil, não se dá somente pela via da adjudicação jurisdicional de caráter imperativo (...). Há previsão expressa na Constituição da República Federativa do Brasil de orientações no sentido de que, no plano interno ou externo, o país deve ser regido (isso, como é óbvio, sempre que possível e mais adequado) pelo princípio da resolução pacífica e, portanto, consensual, dos conflitos e das controvérsias”.

Cabe registrar que, no âmbito coletivo, a atuação do Ministério Público como órgão resolutivo começa a ser incentivada e sistematizada a partir da década de 1990.

Com efeito, foi o art. 113 do CDC que determinou o acréscimo do § 6º ao art. 5º da Lei n. 7.347/85, prevendo a legitimidade dos órgãos públicos para tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais.

Antes disso, o art. 211 do ECA dispôs: *Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.*

Portanto, o Ministério Público pode impulsionar o processo mediante a celebração de acordos, inclusive no curso do processo. Acordos que coloquem fim ao litígio, bem como os negócios jurídicos processuais que agilizem a prestação jurisdicional e que garantam o impulsionamento do processo.

A Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, consagra entendimento corretíssimo sobre a atuação jurisdicional ou extrajurisdicional do Ministério Público, ao consagrar o princípio da primazia da resolução consensual dos conflitos, em seu art. 3º:

Art. 3º Em atenção ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 3º do Novo CPC/2015, os Membros do Ministério Público priorizarão, sempre que possível, a resolução consensual dos conflitos, atentando-se, quando cabível, para o disposto na Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014.

Esse é o procedimento que se espera do Ministério Público, tendo em vista que, no caso concreto, podem ser manifestas as vantagens da resolução consensual. Interessante, aliás, mencionar que a Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, em seu art. 3º, trata dos critérios que podem evidenciar que a resolução consensual é mais adequada, justa e razoável. É relevantíssima a leitura do mencionado ato normativo.

3.2 ATUANDO DE FORMA INTEGRADA

É extremamente comum o fato de um conflito envolver mais de uma área de atuação do Ministério Público. Aliás, o problema pode envolver as atribuições do Ministério Público e de outros órgãos públicos. Por exemplo, uma questão relacionada à saúde pode envolver múltiplos agentes públicos, todos colegitimados para pleitear a tutela judicial e extrajudicial. Outro exemplo clássico é o do crime de corrupção, que também configura a improbidade administrativa.

De outro lado, o Ministério Público passou a ter legitimidade para celebrar acordos de não persecução, no campo cível e na esfera criminal. Ocorre que, com o advento da Lei n. 13.964, de 2019, foi dada nova redação ao artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, no sentido de permitir a celebração de acordo de não persecução cível: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”.

É absolutamente imprescindível, nesse cenário, que a atuação do Ministério Público seja integrada. Atenta, a Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, em seu art. 3º, § 5º, estabelece:

“Se o conflito, controvérsia ou problema envolver a atuação de mais de um órgão de execução do Ministério Público, é recomendável a atuação articulada e integrada para a formulação ou a aceitação de propostas de acordos que abrangam a mais adequada proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos, nos âmbitos cível, criminal e administrativo”.

Cabe lembrar que os acordos podem ter por objeto questões materiais e processuais, sendo muito úteis, inclusive, para a obtenção de provas.

Christiano Jorge Santos e Silvio Antonio Marques (2020, p. 291-314) destacam inúmeras situações em que o consensualismo pode ser bastante útil para garantir a celeridade e a efetividade da tutela:

“A despeito do caráter dogmático da LIA, desde a entrada em vigor do Código de Processo Civil e das Leis 12.846/2013 e 13.140/2015 e, em especial, do Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019), não há óbices quanto à subscrição de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) em inquéritos civis que tratam de atos ímprobos, com vistas à rápida obtenção de provas, para garantir a recuperação de ativos desviados do erário ou ainda para obter indenização por danos morais coletivos, bem como para contribuir com a celeridade da aplicação da Justiça. Também cabe a utilização do Acordo de Leniência, nos casos específicos da Lei 12.846/2013 e o

Termo de Ajustamento de Conduta, nas situações concretas em que tenha havido prescrição da ação civil de improbidade administrativa (Lei 7.347/1985)”.

Na atualidade, portanto, exige-se do órgão ministerial a visão macro de uma situação conflituosa, bem como a superação do pensamento individualista, pois há evidente necessidade de atuação integrada.

3.3 ATUANDO DE FORMA INTEGRADA E OBSERVANDO O PRINCÍPIO DA INTERDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

Cabe apontar, ainda, que a atuação integrada será enormemente efetiva se houver a evolução no significado da garantia da independência funcional nos casos em que há necessidade de uma atuação coordenada e efetiva entre diversos órgãos de execução do próprio Ministério Público.

Aliás, a interdependência funcional pode envolver membros do Ministério Público, como também é correto falar em interdependência no caso em que há interesses de outros agentes públicos envolvidos, como é o caso da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Cite-se o exemplo de um negócio jurídico processual, como o da calendarização dos atos processuais, inclusive para garantir a implementação de uma política pública.

No caso de diversos órgãos do Ministério Público, é fundamental o acolhimento da excelente proposta apresentada por Alexandre Rocha Almeida de Moraes e Pedro Henrique Demercian (2017, p. 14-40), no sentido da “estruturação de um novo Ministério Público, em um sistema de agências, orientadas pelo princípio da interdependência funcional, que superam o modelo de promotoria de justiça, seja pela composição dos membros e profissionais que a integrariam, seja pela necessidade de regionalização ou atuação conforme a natureza dos crimes e demandas sociais”:

“(…) defende-se que o princípio institucional que deva orientar a atuação da agência seria o princípio da interdependência funcional, a ideia de uma atuação sem ingerências externas, mas orientada para uma atuação efetivamente integrada, em que a independência individual pura e simples dá espaço para uma vontade construída, consensualmente, pela agência, a partir, logicamente, de premissas orientadas pela lei e pelas causas sociais que legitimam e autorizam a atuação do Ministério Público de modo mais racional e eficiente”.

A independência funcional, de fato, princípio fundamental, mas de caráter mais individual, não pode ser aplicada de forma absoluta no caso de fatos de múlti-

pla incidência normativa que são de atribuição de vários órgãos de execução do Ministério Público. Nesse caso deve incidir o princípio da interdependência funcional, que determina a prevalência de uma vontade coletiva.

3.4 ANALISANDO RAPIDAMENTE AS QUESTÕES PROCESSUAIS E LUTANDO PELA PRIMAZIA DO JULGAMENTO DO MÉRITO

O órgão ministerial deve se manifestar sobre questões processuais e de mérito. Verificar a presença dos pressupostos processuais e das condições da ação (ou, para quem assim entende, dos requisitos de admissibilidade do exame do mérito) e, ao final, manifestar-se sobre as questões de fundo, opinando pela procedência ou improcedência do pedido.

Todas as manifestações devem ser fundamentadas. O parecer do MP é semelhante à sentença, pois deve conter relatório, manifestação e conclusão.

Em relação às questões processuais, cabe ao MP analisá-las o mais rapidamente possível, evitando a tramitação inútil do processo. Assim também como devem cobrar do magistrado o exame e a resolução imediata das questões processuais.

A análise das questões processuais deve ser iluminada pelo princípio da primazia da resolução do mérito, um dos mais importantes do atual modelo processual, como bem destacou o art. 2º, § 3º, da Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG:

“Os Membros do Ministério Público zelarão, sempre que possível, pela primazia do julgamento de mérito sobre questões meramente processuais (arts. 4º, 139, IX, do Novo CPC/2015)”.

Em relação ao mérito, cabe ao órgão ministerial apontar a possibilidade do julgamento antecipado parcial do mérito, técnica que, no nosso modesto entender, tem sido utilizada de forma ainda tímida.

Como se sabe, o art. 356 do CPC admite e, a nosso ver determina, que o juiz decida parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles: I - mostrar-se incontroverso; II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

Com a atuação incisiva do Ministério Público será derrubada, na prática forense, o dogma do julgamento único e concentrado do mérito, que tanto compromete uma maior celeridade e efetividade do processo.

3.5 CELEBRANDO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL

O CPC de 2015 tem como uma de suas características mais marcantes o fato de ampliar, significativamente, o espaço da autonomia privada, que sempre foi muito restrito no âmbito processual. Afinal, em seu art. 190, o estatuto processual rompeu com a tradição publicística e passou a permitir o negócio jurídico processual a respeito do procedimento, que poderá ser ajustado às peculiaridades do caso concreto. Para exemplificar, as partes poderão alterar a ordem dos atos processuais e convencionar sobre os ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Quando é parte, é inegável que o Ministério Público, diante da sua personalidade judiciária, pode celebrar negócios jurídicos sobre o procedimento, especialmente com o fim de garantir o impulsionamento do processo.

Ademais, considerando que os negócios jurídicos podem ser celebrados antes ou durante o processo, nos termos do art. 190 do CPC de 2015, o compromisso de ajustamento de conduta é um dos grandes instrumentos para que o *Parquet* celebre acordos.

O fato da indisponibilidade do direito material não é considerado impedimento à celebração do acordo procedimental, pois o que o CPC exige é que haja possibilidade de autocomposição. E a possibilidade de solução consensual dos litígios coletivos foi reconhecida, de forma inequívoca, a partir da década de 90, com o Estatuto da Criança e do Adolescente e, posteriormente, com o Código de Defesa do Consumidor, conforme citado acima.

Por isso, cabe ao Ministério Público, com o CPC de 2015, pensar no Compromisso de Ajustamento de Conduta procedimental, isto é, dar a este instrumento uma outra importante função, além daquela destinada à solução do litígio.

De fato, sendo impossível a solução consensual e negociada do litígio coletivo, o Compromisso de Ajustamento de Conduta se torna um importante instrumento para acordos e convenções sobre o procedimento, o que pode ser utilizado para o impulsionamento do processo.

Por exemplo, uma das mais importantes utilizações do negócio jurídico, pelo Ministério Público, pode ser em relação ao custeio das provas técnicas indispensáveis à elucidação de fatos importantes para a tutela dos direitos transindividuais.

Portanto, é fundamental a possibilidade de o Ministério Público poder celebrar negócio processual no bojo de inquérito civil ou de ação civil pública, especialmente para convencionar com a parte contrária ou investigada a questão dos custos das provas periciais; acordar sobre prazos; sobre o papel do assistente

técnico; sobre o procedimento; enfim, sobre a melhor forma de garantir uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva.

Nesse contexto, um dos mais importantes negócios jurídicos processuais que pode ser celebrado pelo Ministério Público é um *negócio jurídico executivo*, apontado por Eduardo José da Fonseca Costa (2012, p. 45), quando discorre sobre o *acordo sobre o cronograma de cumprimento voluntário*:

“Na execução judicial de políticas públicas, o melhor a ser feito não é a fixação monolítica e unilateral de um prazo fixo e rígido para o cumprimento forçado da obrigação (ao estilo de uma *hard judicial execution*), mas sim a fixação fracionada e negociada de prazos flexíveis e revisáveis para cada etapa de um cronograma de cumprimento voluntário (ao estilo de uma *soft judicial execution*).

Nesse sentido, o *cronograma negociada de cumprimento voluntário* pode ser inserido no rol do art. 461, § 5º, do CPC (art. 536, § 1º, do CPC de 2015), como mais uma das possíveis ‘medidas de apoio’ para a efetivação da tutela específica as obrigações de fazer (embora se trate de uma medida não coercitiva). Lembre-se que, conquanto esse rol seja exemplificativo, a jurisprudência tem sido pouco criativa na aplicação do aludido dispositivo, limitando-se praticamente às medias de apoio já sugeridas”.

Acreditamos, em consonância com o citado autor, que se trata de um negócio jurídico processual dos mais importantes. A execução de políticas públicas é uma das questões mais complexas enfrentadas pelos operadores do direito. E a possibilidade de negócio jurídico processual na fase executiva traz novas perspectivas no enfrentamento desta questão.

É imprescindível, portanto, que o Ministério Público se utilize do Compromisso de Ajustamento de Conduta para pactuar mudanças procedimentais que possam agilizar a prestação jurisdicional. Deve-se respeitar, contudo, a advertência de Thaís Amoroso Paschoal (2020, p. 368-369):

“É permitida a realização de negócios jurídicos processuais coletivos, desde que tenham como pano de fundo a proteção aos direitos coletivos ou coletizáveis”.

Portanto, respeitadas as normas jurídicas que dispõem sobre os direitos fundamentais, e com o objetivo de garantir a produção dos direitos coletivos e individuais indisponíveis, a flexibilização procedimental negociada é uma importante técnica a serviço de uma melhor prestação jurisdicional e convive com a

possibilidade de flexibilização judicial, fundada no art. 139, VI, do CPC, segundo a qual o pode *dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito*.

O processo disponibiliza uma série de métodos (*justiça multiportas*) para a solução dos litígios individuais e coletivos. A fonte das normas processuais, todavia, não pode ser exclusivamente estatal. Afinal, não é democrático o processo que reduz de forma drástica a autonomia das partes e a possibilidade de autorregulação do procedimento.

É por isso que, no atual estágio do processo civil, a lei e a decisão judicial não são as únicas fontes das normas processuais e procedimentais. Também o negócio jurídico processual é fonte dessas normas, ou seja, tem eficácia normativa.

Afinal, conforme Antônio Junqueira Azevedo (2002, p. 16):

“Negócio jurídico é todo fato jurídico consistente em declaração de vontade, a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia impostos pela norma jurídica que sobre ele incide”.

Cresce a importância de se distinguir o litígio processual do litígio material, com a valorização do princípio dispositivo e a conseqüente aceitação da possibilidade de renúncia às posições processuais.

Certa flexibilização do sistema processual pode garantir uma decisão judicial mais justa e um processo mais adequado à realidade fática e ao caso concreto.

Como se sabe, os acordos sobre o procedimento podem ser: i) típicos: quando previstos no próprio CPC: eleição de foro; convenção sobre ônus da prova; aumento de prazos dilatatórios; acordo de suspensão do processo; ii) atípicos: negócios com fundamento na cláusula geral do art. 190 do CPC de 2015. Citam-se os acordos voltados à alteração dos prazos processuais ou da forma de sua contagem e os acordos no campo probatório.

Julio Guilherme Müller (2017, p. 213) defende, por exemplo, que:

“As partes podem negociar e convencionar a produção da prova testemunhal e/ou depoimento pessoal como meios para provar os pontos de fatos fixados para a instrução, mesmo antes da fase de saneamento e organização do processo”.

Thaís Amoroso Paschoal (2020, p. 368-369), aliás, lembra de um importantís-

simo negócio processual sobre as provas:

“Autoriza-se a pactuação que determine a produção antecipada da prova como etapa prévia à propositura da ação coletiva, assim como a produção extrajudicial de prova de caráter coletivo”.

Aguarda-se, pois, do membro do Ministério Público, uma reflexão constante sobre a possibilidade de celebrar negócios jurídicos processuais que possam agilizar a prestação jurisdicional e garantir um efetivo impulsionamento do processo.

3.6 PROVOCANDO A CONCERTAÇÃO PARA A PRÁTICA DE ATOS PROCESSUAIS

O Ministério Público pode e deve estimular a concertação para a prática de atos processuais, sempre que tal providência se mostrar útil para a maior efetividade do processo. A concertação, a título introdutório, pode ser definida como um instrumento de atuação integrada de dois ou mais órgãos jurisdicionais tendo por objetivo a prática de determinado ato processual.

O acordo, no caso, pode envolver órgãos não jurisdicionais, mas sempre tem por objetivo uma repartição de competências para praticar atos do processo.

Cabe registrar que a concertação para a prática de atos processuais, em situações de cooperação jurisdicional, portanto, é outro método que pode ser utilizado para impor mudanças procedimentais, ou seja, para a adaptabilidade do processo às peculiaridades da causa. Mas não se restringe às mencionadas providências. A potencialidade da concertação é enorme. Aliás, a cooperação judiciária é um dos mais importantes instrumentos para uma prestação jurisdicional menos burocrática e mais eficiente.

Oportuna a advertência de Gustavo Cavalcanti Lamêgo (2021, p. 209-233):

“A hipercomplexidade da sociedade contemporânea exige da jurisdição um novo paradigma. A pulverização de demandas repetitivas, a cultura da litigiosidade e a coletivização das relações impedem que os órgãos judiciários atuem isoladamente, sob pena de potencializar os conflitos no plano material ou impactar o tempo necessário para solucioná-los. O paradigma do modelo cooperativo de processo, assim, deve impactar não somente as relações jurídicas processuais em sentido estrito, mas atuar também numa perspectiva macroprocessual, guiando os agentes judiciários a colaborarem

entre si para o cumprimento de seus deveres”.

O art. 6º da Resolução 350, de 27 de outubro de 2020, do CNJ, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário, enuncia um extenso rol, exemplificativo, de atos de cooperação. Destacamos alguns: atos de comunicação processual, inclusive de forma conjunta a quem seja parte em diversos processos; reunião ou apensamento de processos, inclusive a reunião de execuções contra um mesmo devedor em um único juízo; obtenção e apresentação de provas, na coleta de depoimentos e meios para o compartilhamento de seu teor; produção de prova única relativa a fato comum; efetivação de medidas decisórias judiciais; gestão e centralização de processos repetitivos; efetivação de decisões judiciais.

Gustavo Cavalcanti Lamêgo (2021, p. 209-233) conceitua a cooperação judiciária nacional:

“É o conjunto de instrumentos e atos disponíveis para que os órgãos jurisdicionais brasileiros interajam entre si, com entidades arbitrais ou órgãos administrativos para a prática de atos processuais de forma racional e eficiente”.

Os arts. 67 e 68 do CPC/2015, que disciplinam a cooperação nacional, estabelecem:

Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores.

Art. 68. Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual.

A Resolução 350 reafirma o dever de recíproca cooperação, em seu art. 2º, e enuncia que o pedido de cooperação pode ser relacionado à prática de qualquer ato processual. Em seu art. 4º, a citada Resolução dispõe que *a cooperação judiciária pode realizar-se por concertação entre os juízos*.

A cooperação por ato concertado está disciplinada pelo art. 69, § 2º, do CPC. Essa modalidade vem sendo definida, com certa divergência, como sendo um negócio jurídico de direito público, do qual o Ministério Público não é normalmente parte, pois envolve órgãos jurisdicionais e, eventualmente, outras partes.

Mesmo sem ser parte, o art. 8º, § 4º, da Resolução 350, evidencia a legitimidade do Ministério Público para requerer ao juízo a realização de atos de cooperação:

“Fica deferida às partes e às pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, com representatividade adequada, requerer ao juízo a realização de ato de cooperação para as hipóteses previstas nesta Resolução”.

Sendo assim, cabe ao Ministério Público, para impulsionar o processo, ficar atento às possibilidades de provocar a celebração de atos concertados, isto é, provocar a cooperação jurisdicional que assegure maior efetividade do processo.

3.7 ZELANDO PELA PRODUÇÃO DAS PROVAS

Ainda que atue como órgão interveniente, cabe ao MP exercer papel ativo no que diz respeito à produção das provas, bem como requerer provas necessárias e participar ativamente dos atos voltados à sua produção. Também deve formular quesitos necessários e pertinentes, bem como elaborar perguntas esclarecedoras. Requerer esclarecimentos do perito. Também deve zelar para que a audiência não seja adiada, evitando o encarecimento e a demora na prestação jurisdicional.

Mas há inúmeras outras condutas que podem garantir o impulsionamento do processo em sua fase instrutória.

3.7.1 A CONCERTAÇÃO PARA A PRÁTICA DE ATOS INSTRUTÓRIOS

O Ministério Público pode garantir o impulsionamento do processo atuando propositivamente na concertação para a prática de atos instrutórios, tendo em vista os avanços do CPC de 2015 no que diz respeito à possibilidade de cooperação dos órgãos jurisdicionais para a prática de atos processuais, conforme destacado acima.

A concertação para a prática de atos instrutórios encontra fundamento, entre outros dispositivos legais, no inciso IV e no § 2º, II, do art. 69 do CPC de 2015.

Com base nos referidos dispositivos legais, pode-se afirmar a possibilidade de cooperação jurisdicional para a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos, repartindo-se a competência instrutória em dois ou mais órgãos jurisdicionais.

Certamente a providência pode garantir a efetividade do processo, evitando demoras indevidas e comprometedoras do acertamento da demanda em prazo razoável.

3.7.2 A PRODUÇÃO ANTECIPADA DA PROVA

Não obstante o fato de o Ministério Público ter legitimidade para instaurar e presidir o Inquérito Civil, com fundamento genérico no art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.37/85, cabe ao órgão, à luz de determinado caso concreto, pensar na possibilidade da produção antecipada de provas com fundamento no art. 381 do CPC.

A requisição de certidões e informações, no bojo de inquérito civil, é bastante eficiente quando se trata de buscar a produção de prova com base em informações prestadas por agentes públicos ou delegados.

A produção de prova pericial, de outro lado, também pode ocorrer em sede de inquérito civil. Mas por que não analisar a conveniência da utilização do procedimento de produção antecipada de prova fundado no art. 382 do CPC? O referido procedimento pode oferecer vantagens em relação à sua produção no âmbito do inquérito civil.

Afinal, a produção antecipada de prova, com o advento do CPC de 2015, tornou-se uma ferramenta fundamental para os operadores do direito, inclusive para o Ministério Público.

Cabe considerar, inicialmente, que a produção de prova em juízo, em procedimento contraditório, com a integração da relação processual pelas eventuais partes futuras, garante maior valor probatório.

Além disso, com o CPC de 2015 a produção antecipada de prova passou a ser admitida mesmo quando não há urgência. Pode ser utilizada, por exemplo, com fundamento no art. 381, II, do CPC, para “viabilizar a autocomposição ou outro meio adequado de solução de conflito”, o que certamente garante maior efetividade à prestação jurisdicional.

O procedimento também pode ser fundamental para a formação da *opinio* do órgão ministerial, pois o art. 381, inciso III, do CPC, permite a sua instauração para o “prévio conhecimento dos fatos”, com o objetivo de “justificar ou evitar o ajuizamento de ação”.

O Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, como se depreende do Enunciado n. 633, reconheceu a importância do procedimento no âmbito das ações coletivas: “Admite-se a produção antecipada de prova proposta pelos legitimados ao ajuizamento das ações coletivas, inclusive para facilitar a autocomposição ou permitir a decisão sobre o ajuizamento ou não da demanda”.

De outro lado, como bem observa Thaís Amoroso Paschoal (2020, p. 368), “a medida tem caráter mais amplo do que o inquérito civil” e permite até mesmo a produção coletiva de prova, que será analisada em tópico em separado.

Mas o fator principal é a questão do valor probatório das provas produzidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, perante órgão jurisdicional, o que também evita a repetição da produção de provas extremamente custosas e o questionamento, na fase principal do processo, do valor das provas produzidas em face do caráter inquisitorial do inquérito civil.

3.7.3 A COLETIVIZAÇÃO DA PROVA E A RESOLUÇÃO DE QUESTÃO FÁTICA PREJUDICIAL

A coletivização da prova, isto é, a produção coletiva de determinada prova, apresenta-se como uma importante técnica para as hipóteses de multiplicação de demandas que sejam fundadas em uma mesma questão fática, evitando a produção de prova idêntica em uma série de feitos.

Tháís Amoroso Paschoal (2020, p. 202) estudou com profundidade o tema e aponta que:

“A comunhão de questão de fato decorre de sua repetição em inúmeros processos, gerando a necessidade de produção de prova que, não fosse a coletivização, seria produzida repetidamente em cada um deles. O fator de avaliação acerca do necessário grau de comunhão da questão será a viabilidade de sua solução por meio de uma única prova”.

A citada autora (2020, p. 222), inclusive, propõe a prática de atos concertados entre juízes cooperantes para a produção coletiva de prova de fato único:

“A cooperação entre juízos para a prática dos mais variados atos se operacionaliza por meio das regras dos arts. 67 a 69, incluindo a concertação de atos, tendo por objeto atos de comunicação processual; produção de provas; efetivação de tutela provisória; efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; centralização de processo repetitivos e execução de decisão jurisdicional”.

Tháís Amoroso Paschoal (2020, p. 368) lembra, ainda, da possibilidade de produção antecipada e coletiva da prova:

“Admite-se a produção coletiva da prova nas hipóteses do art. 381 do Código de Processo Civil, conduzida por qualquer legitimado (art. 5º da LACP e art. 82 do CDC), não só para a produção de prova de caráter coletivo que interesse a inú-

meras pessoas mas também como forma de possibilitar a compreensão global do problema, conduzindo a uma mais adequada formação da demanda coletiva e adoção das medidas necessárias à solução do problema que afeta determinada coletividade”.

Arenhart e Osna (2020, p. 173-201), contudo, fazem uma importante advertência sobre o uso da técnica de coletivização da prova:

“Parece necessário conferir ao mecanismo um conteúdo mais amplo do que a mera produção probatória, fazendo-o ingressar também em sua valoração. Torna-se imprescindível dar um passo adiante, identificando a concertação como um real caminho para a coletivização de questões; como um instrumento por meio do qual aspectos fáticos, comuns a inúmeros processos, possam ser resolvidos (e não apenas instruídos) de maneira coletiva”.

Acrescentam os autos citados (2020, p. 173-201):

“Sob essa moldura, mais do que produzir coletivamente determinado meio de prova, a técnica se prestaria a acertar a questão que lhe é subjacente. Tomando por base o exemplo anterior, a concertação não se limitaria à elaboração de perícia ligada ao dano ambiental, coletivizando-se a própria deliberação a respeito da responsabilidade da empresa pelo abalo. Mais do que se delegar ao juízo concertado a mera execução do ato, seria a ele transferida a tomada de decisão a respeito da questão que o motivou. Somente assim seria garantida uma verdadeira vinculação de certo posicionamento para os diferentes processos, alcançando maior isonomia e coerência”.

Thaís Amoroso Paschoal (2020, p. 369) também defende a possibilidade de julgamento da questão fática de forma incidental:

“Tratando-se de decisão coletiva acerca de questão prejudicial fundada na prova e presentes os requisitos do § 1º do art. 503 do CPC, incidirá sobre a decisão a autoridade da coisa julgada, com o aproveitamento dessa decisão a todos os titulares de direitos individuais fundados no fato provado, desde que para beneficiá-los, pela aplicação do art. 506 do CPC c/c art. 103 do CDC”.

O tema é desafiador em função do pensamento clássico contrário ao pronun-

ciamento judicial exclusivo sobre a existência ou não de determinado fato.

O direito brasileiro possui diversos instrumentos para cindir a competência dos órgãos julgadores no caso de julgamento de questão de direito. O IRDR, por exemplo, leva ao fracionamento da competência dos órgãos julgadores sobre “a questão unicamente de direito” (art. 976, I, do CPC). No incidente de assunção de competência ocorre a cisão de competência para o julgamento da “relevante questão de direito” (CPC, art. 947). Outro exemplo clássico é o do incidente de inconstitucionalidade, disciplinado entre os arts. 948 a 950 do CPC. Há divisão de competência entre o órgão fracionário de um tribunal, que inicia a pronúncia de inconstitucionalidade, e o órgão plenário, que aprecia com definitividade a questão da constitucionalidade da norma ou do ato normativo impugnado.

A questão é saber se é possível o compartilhamento de competências para o julgamento da questão de fato objeto da prova coletivizada.

Arenhart e Osna (2020, p. 173-201) defendem e demonstram a possibilidade desse compartilhamento. Remetemos o leitor ao referido estudo.

Para concluir o presente tópico, é importante registrar que cabe ao membro do Ministério Público, portanto, pleitear, sempre que se mostrar útil à celeridade e à efetividade do processo, como órgão legitimado que é, a coletivização da prova, inclusive pela técnica da concertação. A medida pode garantir um impulsionamento de inúmeros processos, reduzindo os custos da prestação jurisdicional, bem como reduzindo a carga de trabalho do Poder Judiciário. Especialmente se a coletivização se der com o compartilhamento da competência para que o órgão perante o qual a prova venha a ser produzida possa definir a questão fática objeto da prova.

3.7.4 A PRODUÇÃO DE PROVAS ATÍPICAS E A PROVA ESTATÍSTICA

É imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público esteja atento, no impulsionamento do processo, à produção de provas atípicas, sobretudo no caso de litígios complexos.

Mais uma vez cabe elogiar a Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, que, em seu art. 5º, chama a atenção para a produção da prova estatística ou por amostragem:

Art. 5º Para se atender aos fins sociais e às exigências do bem comum na aplicação do ordenamento jurídico, conforme estatui o art. 8º do Novo CPC/2015, os Membros do Minis-

tério Público poderão pleitear todas as medidas e técnicas de tutelas jurídicas adequadas às peculiaridades do caso, inclusive a produção de provas atípicas legítimas, tais como as provas por estatísticas ou por amostragem.

A doutrina lembra da utilização, mansa e pacífica, no direito brasileiro, de uma prova estatística: a prova de DNA. Portanto, o órgão de execução do Ministério Público, na busca de impulsionar o processo, no campo probatório, deve pensar na adequação ou não, no caso concreto, de se utilizar de dados estatísticos para fundamentar a sua pretensão ou a pretensão que entende deva ser acolhida.

Sérgio Cruz Arenhart (2019, p. 451- 464) assim define a prova estatística:

“A prova estatística corresponde a particular modalidade de prova científica, em que o método estatístico é empregado para, a partir da avaliação de um universo de elementos – inteiramente ou por amostragem – extrair conclusões que possam servir como argumentos de prova no processo civil”.

O autor (2019, p. 451- 464) defende, com razão, a possibilidade de seu uso no processo civil:

“Não há dúvida de que a prova estatística deve, ao menos em tese, ser admitida no modelo nacional, como prova atípica, nos moldes do que autoriza o art. 369, do CPC. Nada obsta seu emprego, havendo circunstâncias que só poderão ser demonstradas mediante recurso a esse instrumento. A par disso, como já se disse várias vezes, a própria prova de DNA – tão empregada no Brasil, sobretudo em casos de reconhecimento de paternidade – é uma prova estatística, cujo emprego jamais foi questionado”.

Edilson Vitorelli (2019, p. 387- 414) aponta importantes fontes de dados estatísticos:

“A utilização de estatísticas no processo também pode se valer de bancos de dados disponíveis em bases externas, como é o caso de dados epidemiológicos, registros públicos e pesquisas que tenham sido realizadas, previamente, sobre a questão objeto da controvérsia. A epidemiologia foi amplamente utilizada em processos judiciais nos Estados Unidos, gerando controvérsias processuais e doutrinárias intensas, mas também viabilizando acordos bilionários, que possibilitaram reparações a vítimas de severos efeitos colaterais de-

rivados do uso de medicamentos”.

Portanto, temos aí outro aspecto importante para eventual impulsionamento do processo, pois a fundamentação da pretensão em uma prova estatística ou científica pode evitar a produção de uma série de outras provas. Por exemplo, pode dispensar a produção da prova testemunhal. Assim, é fundamental que o membro do Ministério Público sempre pense em consultar dados estatísticos que possam ser relacionados à situação conflituosa que enfrente e analisa.

3.8 UTILIZANDO TÉCNICAS PARA A RESOLUÇÃO DOS CASOS REPETITIVOS

Com o CPC de 2015 e a implantação ou aperfeiçoamento de mecanismos de julgamento de casos repetitivos, o Ministério Público passou a assumir novas e fundamentais missões.

Nesse contexto, não pode ser esquecida a nova missão do órgão ministerial, no processo civil, de verificar possível existência de demandas repetitivas e, então, provocar eventual ajuizamento de ação coletiva, bem como, se for o caso, provocar a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), por exemplo.

No nosso modesto entender, a provocação para a instauração do IRDR, por exemplo, não pode ser de atribuição exclusiva dos membros do Ministério Público que atuam na segunda instância.

Se o art. 977 do CPC legitima o juiz e as partes para pedir a instauração do incidente, que deverá ser dirigido ao presidente de tribunal, não há sentido em se excluir a legitimidade do Promotor de Justiça, por exemplo, que exerce atribuições na primeira instância. Não se trata, no caso, de postular perante o Tribunal, mas sim de postular ao Tribunal, na distinção clássica que já se estabeleceu em relação às atribuições do Ministério Público.

Os casos repetitivos também podem ser objeto de tutela por meio da *técnica representativa*. Ou seja, com fundamento no art. 139, X, do CPC, cabe ao membro do Ministério Público garantir o ajuizamento de ação coletiva que possa garantir o tratamento coletivo da questão.

Nesse sentido também a Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, em seu art. 6º, § 1º:

“§1º Os Membros do Ministério Público zelarão para que o encaminhamento previsto no art. 139, inciso X, do Novo CPC e no art. 7º da Lei da Ação Civil Pública (Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985) prevaleça, com o ajuizamento das respectivas

ações coletivas, sobre a instauração do Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva, previsto no art. 976 e seguintes do Novo CPC”.

Felipe Barreto Marçal (2019, p. 423-448) aponta outra importante e inovadora técnica para garantir o trato coletivo de questões repetitivas. Pedimos licença para reproduzir as importantíssimas lições:

“Outra possível alternativa é a reunião de demandas (art. 69, II, do CPC) ou a centralização de processos repetitivos (art. 69, § 2º, VI, do CPC), como formas de cooperação jurisdicional, para processamento e julgamento conjunto das demandas individuais que, globalmente, impliquem modificações estruturais.

(...) Importante destacar que algumas dessas novas formas de reunião de processos, independentemente de conexão, podem ocorrer mesmo após a prolação de sentença, o que supera parcialmente o Enunciado 235 da Súmula do STJ (“A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado”). Isso porque se amplia a função da reunião, que deixa de ser somente para evitar julgamentos contraditórios ou para colheita de provas, podendo servir também para as fases executivas ou até para acordos coletivos.

Note-se que, com isso, dá-se solução adequada a todas as críticas formuladas sobre o art. 333 do CPC e se englobam todas as vantagens e potencialidades dos processos estruturantes sobre as tutelas individuais e pontuais”.

Enfim, o tratamento coletivo de casos repetitivos garante um grande impulso na resolução de inúmeros litígios.

3.9 GARANTINDO A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO

Conforme já foi defendido acima, cabe ao Ministério Público, para impulsionar o processo, ficar atento às possibilidades de provocar a celebração de atos concertados, isto é, provocar a cooperação jurisdicional que assegure maior efetividade do processo.

A concertação para a prática de atos processuais pode e, sendo o caso, deve envolver a prática de atos executivos.

Arenhart e Osna (2020, p. 173-201) bem demonstram a utilidade dos atos concertados no caso da execução coletiva:

“Menciona-se ainda outro caso de concertação em particular que merece atenção, porque pode descortinar novos espaços para a atuação jurisdicional coletiva. Trata-se da previsão contida no art. 69, § 2º, inc. VII, do CPC, que autoriza os atos concertados para a ‘execução de decisão jurisdicional’.

Embora a previsão não seja muito clara, parece evidente que o que pretende a regra é autorizar a centralização dos procedimentos executivos com relação a situações em que a execução pulverizada não é recomendável”.

A centralização dos procedimentos executivos, de fato, é medida que pode ser muito importante para garantir a efetividade da tutela executiva, como bem demonstra Felipe Barreto Marçal (2019, p. 423-448):

“(…) a prática de atos concertados (arts. 69, IV, e § 2º) também pode ser realizada com finalidade de facilitação da execução de decisões e de medidas executivas (§ 2º, III, IV e VII), pelo procedimento estruturante (o § 2º expressamente estabelece que “os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento”).⁵³

Arenhart e Osna (2020, p. 173-201) ainda evidenciam outras situações em que a concertação para a prática de atos executivos é imprescindível:

“Assim, eventualmente, seria possível que o juiz das execuções pudesse aferir uma forma específica de atuação das sentenças (v.g., a penhora de faturamento) ou que pudesse estabelecer um plano de pagamentos, que fosse compatível com as necessidades de todos.

Sob outro ângulo, também se poderia cogitar do emprego dessa técnica de concertação para a eleição de técnicas de execução que fossem mais adequadas para casos complexos. Imagine-se o concurso de várias sentenças que imponham ao Poder Público o fornecimento de certa medicação a um grupo de pessoas. Tradicionalmente, deixa-se a cargo de cada magistrado a efetivação de sua própria decisão, o que implica a convivência de diversos meios de coerção ou iniciativas para a realização da ordem judicial. Haverá juízes, por exemplo, que determinarão o bloqueio de verbas públicas, ou que imporão certas garantias para o fornecimento da medicação, ou, ainda, que tentarão o emprego de multas coercitivas em variados patamares”.

O membro do Ministério Público, no campo da tutela executiva, também deve atuar com consciência da atipicidade das medidas executivas e buscar, à luz do caso concreto, pleitear a medida executiva mais adequada à hipótese, bem como garantir a sua efetivação.

Mais uma vez cabe ressaltar a excelente admoestação lançada pela Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, em seu art. 6º, § 2º:

“§ 2º Os Membros do Ministério Público zelarão para que, na defesa dos direitos fundamentais afetos às suas áreas de atribuição, sejam concedidas e efetivadas todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para o cumprimento da ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto a prestação pecuniária (art. 139, inciso IV, do Novo CPC)”.

Não é de se esquecer a possibilidade de requerer as medidas executivas tradicionais, como a penhora de bens do devedor, a realização de leilões, zelando pela correta avaliação dos bens penhorados, por exemplo.

Função extremamente importante é a de promoção ou acompanhamento de cumprimento de sentenças proferidas em ações coletivas e individuais, requerendo a adoção de medidas coercitivas contra a parte devedora, como a aplicação de multas e a realização de bloqueio de contas bancárias.

Outra relevante função de impulsionamento pode decorrer do dever de fiscalizar o cumprimento de acordos judiciais, requerendo a aplicação de sanções em caso de descumprimento do acordo, a aplicação de multas e de medidas executivas coercitivas, diretas e indiretas.

O Ministério Público também deve atuar em processos de falência e recuperação judicial, a fim de garantir a proteção dos interesses dos credores, dos trabalhadores, consumidores e outros vulneráveis envolvidos. Nesse sentido, o Ministério Público pode requerer a realização de perícia contábil, a adoção de medidas para preservação do patrimônio da empresa, entre outras medidas.

Aliás, no contexto empresarial, cabe ao Ministério Público lembrar que a teoria da cegueira deliberada pode ser aplicada aos casos em que os administradores e gestores de uma empresa optam por não investigar ou questionar atividades que podem ser ilegais ou antiéticas, mesmo que tenham a obrigação de fazê-lo. Isso pode incluir situações em que os gestores têm conhecimento ou suspeitam de atividades ilícitas dentro da empresa, mas escolhem deliberadamente não as investigar ou não tomar medidas para interrompê-las. Cabe ao Ministério Público zelar para que todos os sócios, administradores e gestores sejam responsabilizados pelos atos omissos.

Em relação à atividade empresarial e à atividade executiva, também cabe destacar que o órgão ministerial não deve se esquecer da importância fundamental dos serviços notariais e registrais (cartórios) para a efetivação de direitos fundamentais.

Por exemplo, os *cartórios* têm uma importância fundamental para o direito ambiental, especialmente no que diz respeito ao registro de imóveis rurais e urbanos. Isso se deve ao fato de que o registro de imóveis é uma das formas mais efetivas de permitir o monitoramento e a fiscalização da utilização do solo e dos recursos naturais, por meio, por exemplo, da identificação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, bem como as áreas destinadas à produção agropecuária. Além disso, o registro de imóveis rurais é uma ferramenta importante para o controle do desmatamento e da ocupação ilegal de terras, para o controle da poluição ambiental, especialmente nos casos em que as atividades econômicas impactam o meio ambiente.

A Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. A referida lei estabelece, em seu artigo 9º, que o Poder Público deve realizar o cadastro e o registro dos poluidores e atividades potencialmente poluidoras, bem como monitorar e fiscalizar as atividades que possam gerar impactos negativos ao meio ambiente.

Nesse sentido, os cartórios desempenham um papel fundamental na execução dessa política pública, por meio do registro de imóveis e da atividade econômica que neles é exercida. Atuar para o adequado Registro de Empresas Mercantis é fundamental, inclusive por meio de medidas executivas.

Assim, o registro de imóveis e o cadastro de poluidores são instrumentos importantes para a gestão ambiental, pois permitem a identificação e a fiscalização de atividades que possam gerar impactos ambientais negativos, sendo certo que a averbação na matrícula do imóvel é uma medida que pode ser adotada para registrar restrições ambientais ou situações que possam comprometer a qualidade ambiental do imóvel. Essa medida é importante porque permite que os órgãos competentes tenham acesso às informações necessárias para fiscalizar o imóvel e prevenir a ocorrência de danos ambientais.

No caso da poluição ambiental, a averbação pode ser utilizada para registrar a existência de passivos ambientais no imóvel, ou seja, situações em que há contaminação do solo ou da água em decorrência de atividades passadas ou presentes no local.

A averbação desse tipo de situação na matrícula do imóvel deve ser buscada intensamente pelo órgão ministerial desde o início das ações civis públicas que tenham relação com o tema.

No que se refere especificamente à averbação na matrícula do imóvel, a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece a obrigatoriedade de registro das áreas verdes e das áreas institucionais nos cartórios de registro de imóveis. Além disso, a Lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, estabelece que os municípios podem instituir instrumentos de controle e fiscalização sobre a utilização do solo urbano, incluindo a obrigatoriedade de averbação de restrições ambientais na matrícula dos imóveis.

Por fim, a Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, estabelece que as penalidades aplicáveis às infrações ambientais podem incluir a obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente, bem como a obrigação de realizar obras e serviços necessários para a recuperação do meio ambiente degradado. A averbação na matrícula do imóvel pode ser utilizada como uma medida para garantir a efetivação dessas obrigações, uma vez que permite o acompanhamento e a fiscalização da implementação dessas medidas pelos órgãos competentes.

A averbação de informações ambientais na matrícula dos imóveis é justificada por vários princípios do direito ambiental, tais como os princípios: da precaução; da transparência; do poluidor-pagador; da informação.

Outra importante medida a ser buscada é a do registro de restrições ambientais na matrícula de um imóvel, como a contaminação do solo e da água, para identificar a existência de passivos ambientais. A anotação de servidão ambiental também é fundamental.

Cabe não esquecer que o princípio da concentração, do direito registral imobiliário, estabelece que todas as informações relativas ao imóvel devem ser registradas em uma única matrícula, que deve conter todas as informações relevantes para a perfeita identificação e caracterização do bem imóvel. Daí a elogiável atuação da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial n. 1.857.098-MS e estabelecer quatro teses vinculantes fixadas no Incidente de Assunção de Competência (IAC 13), referentes ao direito de acesso à informação no Direito Ambiental.

Do mencionado julgado não há como não enaltecer a possibilidade de averbação de informações facultativas sobre o imóvel e a possibilidade de requisição diretamente ao Oficial Registrador pelo Ministério Público.

Neste contexto, há que se registrar que um TAC pode resultar na averbação de restrições e informações ambientais na matrícula do imóvel.

Em resumo, o Ministério Público pode garantir a efetividade de um processo executivo por meio de diversas medidas, sempre visando a proteção dos inte-

resses da sociedade e a garantia do cumprimento das decisões judiciais.

Enfim, cabe ao Ministério Público garantir o impulso do processo em suas diferentes fases.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Código de Processo Civil, em seu art. 2º, consigna que cabe ao juiz o impulsionamento do processo, nos seguintes termos: “O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial (...)”.

O presente trabalho defende que há possibilidade do impulsionamento compartilhado do processo. Aliás, trata-se de mais uma garantia das partes que se insere no conteúdo do devido processo legal contemporâneo.

O impulso compartilhado do processo garante o acesso à ordem jurídica justa e efetiva, além de contribuir para a celeridade do processo.

Defende-se, pois, a leitura contextual do art. 2º do CPC, bem como sua conjugação com o disposto no art. 6º do mesmo estatuto, de tal forma que o processo tem início por provocação da parte, desenvolve-se por impulso oficial, bem como pode e deve ser impulsionado, em certas situações, pela atividade cooperativa das partes.

Cabe, portanto, relativizar a ideia de que o impulso do processo fica a cargo do juiz.

No presente estudo procuramos demonstrar de que forma o Ministério Público pode ser um agente efetivo no impulsionamento do processo individual e coletivo, sendo esta uma função institucional do *parquet*.

As técnicas e institutos analisados, evidentemente, são apenas para ilustrar de que forma o membro do Ministério Público pode exercer a sua função institucional. Priorizou-se, também, a análise de institutos e temas mais contemporâneos.

O objetivo, evidentemente, é estimular a discussão dos temas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. *Direito processual penal coletivo: a tutela penal dos bens jurídicos coletivos: direitos ou interesse difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos*. Revista dos Tribunais, v. 1000/2019, p. 451-464.

_____; OSNA, Gustavo. *A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares*. RePro, v. 310/2020, p. 173-201.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. Salvador: JusPodivm, 2016.

DEMERCIAN, Pedro Henrique; MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. *Um novo modelo de atuação criminal para o ministério público brasileiro: agências e laboratório de jurimetria*, REVISTA JURÍDICA ESMP-SP, V.11, 2017: 14-40.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 327.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos*. São Paulo, Revista de Processo, n. 97, janeiro-março de 2000, p. 9.

LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. *As transformações na garantia do juiz natural e suas implicações na cooperação judiciária nacional do cpc de 2015*, Revista dos Tribunais, v. 1023/2021, p. 209-233.

MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária*. RePro, v. 289/2019, p. 423-448.

MARQUES, Silvio Antonio; SANTOS, Christiano Jorge. *"Pacote anticrime" (lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo*, RePro, v. 303/2020, p. 291-314.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de; DEMERCIAN, Pedro Henrique. *Um novo modelo de atuação criminal para o ministério público brasileiro: agências e laboratório de jurimetria*, REVISTA JURÍDICA ESMP-SP, V.11, 2017: 14-40.

MÜLLER, Julio Guilherme. *Negócios processuais e desjudicialização da produção da prova*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. *A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares*. RePro, v. 310/2020, p. 173-201.

PASCHOAL, Thaís Amoroso. *Coletivização da prova: técnicas de produção coletiva da prova e seus reflexos na esfera individual*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SANTOS, Christiano Jorge; MARQUES, Silvio Antonio. *"Pacote anticrime" (lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo*, RePro, v. 303/2020, p. 291-314.

VITORELLI, Edilson. *Decisão judicial por métodos estatísticos: novos horizontes para as causas repetitivas?*, RePro, v. 298/2019, p. 387- 414.