

A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO CIVIL E SEMPRE OBRIGATÓRIA?

FERNANDO DA COSTA TOURINHO FILHO

A atividade do Ministério Público não se circunscreve, apenas, ao campo repressivo. No processo civil, multifárias são suas funções. Atua como parte, na denominada ação civil pública, como verdadeiro intérprete do interesse social, tal como previsto no artigo 81 do Código de Processo Civil:

"O Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes".

A propósito, a ação para a suspensão dos direitos políticos (art. 154 da Magna-Carta), a ação rescisória (art. 487, III, do Código de Proc. Civil), a ação direta para a declaração de inconstitucionalidade (artigos 15, § 3º, alínea "d" e 119, inciso I, alínea "e" da Constituição), a ação de nulidade de casamento, de que trata o artigo 208 do Código Civil, etc.

As vezes funciona como verdadeiro substituto processual, de que são exemplos: a) a defesa, como curador *ad-litem*, de réu revel citado por edital ou com hora certa (artigo 9º, inciso II do Cód. de Proc. Civil); b) idem na hipótese do art. 9º, inciso I do mesmo estatuto; c) a ação para a satisfação do dano "ex delicto" (art. 68 do Código de Processo Penal); d) as ações cautelares visando ao ressarcimento ou reparação do dano proveniente da infração penal (artigos 127 e 142 do estatuto processual penal); e) o pedido de interdição (artigos 1.117 e 1.118 do Código de Processo Civil etc.

Ainda há intervenção do Ministério Público, como *custos legis*, segundo dispõe o artigo 82º do Código de Processo Civil:

- 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) em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte."

Essa intervenção do Ministério Público em causas cíveis, como previsto no artigo 82 do Código de Processo Civil, é obrigatória ou facultativa? A indagação é sumamente relevante. E o é porque o artigo 487, inciso III, alínea a do mesmo estatuto dispõe ser o Ministério Público parte legítima para promover a ação rescisória, se não foi ouvido no processo em que lhe era obrigatória a intervenção.

Parece, assim, haver processo em que se lhe faculte intervir. O art. 84 do mesmo diploma é mais incisivo:

“Quando a lei considerar obrigatória a intervenção do Ministério Público, a parte promover-lhe-á a intimação, sob pena de nulidade do processo”.

Tal disposição realça, mais ainda, a aparente existência de causas em que seja facultativa a intervenção do Ministério Público.

Esta, contudo, quando prevista em lei, é sempre obrigatória. Simples leitura do artigo 82 do Cód. de Processo Civil leva-nos a essa conclusão. Ali se diz:

“**competê ao Ministério Público intervir...**”

Competir, diz Caldas Aulete, significa **ser de obrigação, caber, tocar, cumprir...**

Logo, se compete ao Ministério Público intervir naquelas causas referidas no artigo 82 — e ali se esgotam as hipóteses de intervenção — é indubitosa sua obrigatoriedade.

Aqui convém ponderada a observação de que, se o legislador lança mão de fórmula casuística e, em seguida, de outra genérica, esta, necessariamente, há de compreender casos similares e, também, como já se disse, os de rebelde especificação.

In casu, não conseguindo o legislador exaurir todas as hipóteses de intervenção nos incisos I e II do artigo 82, valeu-se de um dispositivo genérico que pudesse abraçar as restantes. Aí surgiu o inciso III:

“em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”.

Deve-se concluir, pois, que o citado inciso compreende **os demais casos previstos em lei**, cujo número é variado e extenso, e os “casos rebeldes a uma previsão mais específica”, na feliz expressão do Prof. Antônio Celso de Camargo Ferraz, um dos valores do Ministério Público paulista.

De fato, não teria sentido, porque cansativo e falto de técnica, elencasse o legislador todas as demais hipóteses em que devesse haver intervenção do Ministério Público (mandado de segurança, acidente do trabalho, usucapião, organização e fiscalização das fundações, das coisas vagas, dos bens dos ausentes, extinção de usufruto, sub-rogação de vínculo, justificações (quando o interessado não puder ser citado pessoalmente), uniformização da jurisprudência, dissolução e liquidação das sociedades, alimentos, falência, etc. etc.)

Impossível, por outro lado, especificar todas as causas em que haja um interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

Somente num caso concreto é que se pode avaliar, aferir, pela natureza da demanda ou pela qualidade da parte se há, ou não, um interesse público em jogo.

Desse modo, concluímos que o inciso III do artigo 82 se refere não só às outras causas previstas em lei (mandado de segurança, alimentos, etc.), como também àquelas de difícil previsão específica.

No primeiro caso, sua intervenção é obrigatória (... compete ao Ministério Público...). E o é, porque a lei a considera.

No segundo, há uma particularidade. É o **punctum pruriens** da questão. A intervenção continua obrigatória, mas, a obrigatoriedade está subordinada, condicionada a um exame prévio, qual o da aferição da existência ou não de interesse

público. Há, pois, imperiosa necessidade dessa avaliação. Vislumbrado o interesse público, a intervenção é obrigatória. Cabe, sem dúvida, ao próprio Ministério Público tal exame.

Seja "ex officio", seja provocado, de qualquer sorte é ele quem valora, quem procede à aferição. Evidente que, na prática, quando surgir problema desse tomo e, uma vez provocado, o órgão do Ministério Público se recusar, deverá ser ouvido o Chefe do **Parquet**, que dirá a última palavra. No Estado de S. Paulo, a Eg. Procuradoria Geral da Justiça já se adiantou, em evidente tomada de posição, e baixou portaria, salientando que, sempre que houver tal recusa, deverá o Promotor oficiante comunicar o fato à Chefia da Instituição.

Na verdade, se a sociedade, pelos seus representantes, outorgou e concedeu, ao Ministério Público, o poder de zelar, naqueles casos, pelo interesse público, cabe-lhe, de conseguinte, aferir o referido interesse nos casos concretos.

Cumpre-lhe, inquestionavelmente, exercer, também, o papel de fiscal da existência do interesse público, nos casos não especializados em lei.

Melhor seria seguisse o legislador pátrio o modelo italiano, sem truncá-lo limitando-se a adaptá-lo à realidade brasileira, isto é, suprimindo o item 4 ...
In verbis:

"Art. 69 — Il Publico Ministero eserzita l'azione civile nei casi stabiliti dalla legge.

Art. 70 — Il Publico Ministero **deve** intervenire, a pena de nullità rilevabile d'ufficio:

- 1) nelle cause che egli stesso protrebbe proporre;
- 2) nelle cause matrimoniali;
- 3) nelle cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone;
- 4) nelle cause collettive e nelle cause individuali di lavoro in grado di appello;
- 5) negli altri casi previsti dalla legge. Può, infini, intervenire, in ogni altri causa in cui ravvisa un pubblico interesse".

Pois bem: o inciso III do artigo 82, ora em estudo, é uma aglutinação do item 5º do artigo 70 do "Codice di Procedura Civile" e da parte final do citado dispositivo. Apenas com uma diferença: lá, na Itália, naquelas causas em que o Ministério Público "ravvisa un pubblico interesse", **pode** intervir; nos demais casos "previsti dalla legge", **deve**.

Entre nós, **nos demais casos previstos em lei**, a intervenção é obrigatória, sendo-o, também, nas hipóteses de difícil especificação, dependendo, contudo, de um exame prévio, concernente à existência do interesse público.

No anteprojeto Buzaid, o atual inciso III do art. 82 tinha uma redação bem mais singela e pouco pretensiosa. Referia-se, apenas, aos "demais casos previstos em lei" com outras palavras ("em todos os demais processos em que há interesse, quando é pela forma determinada por lei"). Era, praticamente, uma cópia do modelo peninsular, com exclusão da sua parte derradeira e do item 4º. Mesmo no Projeto 810-B/72, o atual inciso III do art. 82 guardava bem nítida sua procedência italiana: ("em todos os demais processos em que há interesse público, na forma determinada por lei").

Sem embargo, o dispositivo correspondente ao atual artigo 84 tinha a mesma redação... Desse modo, se no anteprojeto e no projeto, em que não se cuidava de

intervenção facultativa, o dispositivo correspondente ao atual artigo 84 dizia: "quando a lei considerar obrigatória a intervenção do Ministério Público..." e, se atualmente, sem cuidar, também, de intervenção facultativa, diz a mesma coisa, forçoso é concluir-se que a palavra "obrigatória", contida no corpo do artigo 84, serve, apenas e tão-somente, para enfatizar o dever de intervenção, e, jamais, para exprimir a possibilidade de hipotéticos casos de intervenção facultativa.

É bem verdade que o atual inciso III do art. 82 foi resultante da emenda n.º 309, apresentada pelo Deputado Amaral de Souza, "visando assegurar a intervenção do Ministério Público em todas as causas que envolvam as pessoas públicas de direito interno e suas autarquias, como "custos legis", pois inquestionável o interesse público em tais demandas, ressaltado pela simples presença das entidades públicas, já que, vencidas ou vitoriosas, estará atingido o erário, exclusivo produto da contribuição de todo o povo..."

Mas, como já se disse, a "mens legislatoris" não pode sobrepor-se à "mens legis"... Poder-se-ia usar de fórmula mais singela e menos ampla e... o objetivo teria sido alcançado.

Como está, à evidência, ninguém ousará identificar aquele interesse público a que se refere o inciso III do artigo 82 com o interesse das pessoas públicas de direito interno e das suas autarquias. Mal entrou em vigência o novo Código, já um dos seus mais autorizados intérpretes, o Prof. Celso Agrícola Barbi, arremou, por completo, a idéia do deputado Amaral de Souza, dizendo: "... não podem ser os interesses patromoniais da Fazenda e suas autarquias, porque elas têm seus procuradores judiciais, habilitados a bem defendê-las em juízo..." (Cfr. **Comentários ao Cód. de Proc. Civil**, vol. I, tomo II, pág. 380, Ed. Forense).

Pontes de Miranda por seu turno, sequer aventou a hipótese de interesse fazendário. Deixou, contudo, patente, ser obrigatória a intervenção do Ministério Público sempre que houver interesse público que baste à intervenção fiscalizante. Suas estas palavras: "Se há interesse público que baste à intervenção fiscalizante, cabe ao Ministério Público exercer a função que a lei lhe cometeu" (Cfr. **Comentários ao Cód. de Proc. Civil**, tomo II, pág. 145, Ed. Forense, 2ª ed. 1974).

Conhecida a história do inciso III do art. 82, tenho para mim, que o autor da emenda n.º 309, na sua elaboração, também se inspirou no texto do **Código de Procedura Cível**, embora não o dissesse, e, pretendendo restringir-lhe o alcance, acrescentou a locução "evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte", julgando, com tal proceder, atingir o objetivo a que se propunha. Entretanto, "plus dixit quam voluit", não sendo lícito, agora, ao intérprete, restringir-lhe o sentido. E não o é, porque a interpretação restritiva, segundo Tornaghi, "ocorre nos casos em que a admissão do sentido literal da norma a poria em contradição com outra ou consigo mesmo" (Cfr. **Instituições**, vol. II/128, Ed. Forense, 1959).

Ora, se a norma contida no citado inciso não se contradiz, nem é contrária de outra, não pode o intérprete diminuir-lhe a força para clausurá-la no diminuto encerro da *mens legislatoris*. Dês que evidenciável o interesse público, pela natureza da lide ou qualidade da parte, a intervenção é indiscutível. **Interesse público** é o que assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral, ou, como bem o diz De Plácido e Silva, é o que está adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham por uma necessidade de ordem coletiva (Cfr. **Vocabulário Jurídico**, Ed. Forense, 4ª ed. 1975).

A discussão está aberta. Cabe, agora, à jurisprudência apontar os caminhos a trilhar.