

O MINISTÉRIO PÚBLICO É PARTE IMPARCIAL?

HUGO NIGRO MAZZILLI *

Área do Direito: Processual; Civil e Penal

Resumo: O artigo discute se o Ministério Público brasileiro é efetivamente parte imparcial no processo civil e no processo penal. Sua imparcialidade moral não elide sua condição de parte processual. O que importa é perquirir as causas e as finalidades da sua atuação.

Palavras-chave: Ministério Público — Processo Civil — Processo Penal — conceito de parte — imparcialidade — interesse público — causas e finalidades da atuação do Ministério Público

Abstract: This article discusses whether the Brazilian *Ministério Público* is actually impartial in the civil and the penal process. Its moral impartiality doesn't conflict with its condition as a party in the lawsuit. It is more important to investigate the causes and aims while carrying out its activities.

Keywords: *Ministério Público* — *Parquet* — Brazilian civil process — Brazilian penal process — the concept of party and impartiality in the lawsuit — public interests — causes and finalities of its actuation

Sumário: 1. Introdução – 2. O Ministério Público como parte imparcial – 3. Conclusão – 4. Referências bibliográficas.

1) Introdução

A Constituição comete ao Ministério Público suas finalidades institucionais, tais sejam a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*).

* Professor Emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo

Consequentemente, é correto dizer que o Ministério Público tem um interesse a zelar nos autos em que atua. Contudo, como poderia ele ter um interesse a zelar, se, como fiscal da lei, é considerado uma *parte imparcial*? Afinal, poder-se-ia afirmar que interesse e fiscalização não se conciliam, como já foi dito exatamente a esse propósito por nossa mais alta Corte...¹

Esse é o problema que ora nos propomos discutir.

2) O Ministério Público enquanto *parte imparcial*

Nas faculdades de Direito, nos livros de doutrina, e, especialmente, na no ambiente forense, é muito comum falar-se que o Ministério Público é *parte imparcial*. Da mesma forma, quem de nós nunca se referiu ao Ministério Público como *fiscal da lei*? Ora, para ser um justo fiscal da lei, ele não pode ser tendencioso, daí sua imparcialidade. Essas assertivas ainda são voz corrente; todos assim o dizem, ou pelo menos alguma vez já se referiram ao Ministério Público como fiscal isento da lei ou como parte imparcial...

Não obstante o largo prestígio das expressões “fiscal da lei” e “parte imparcial”, depois de muitos anos de atuação no Ministério Público e de estudos sobre essa instituição, acabei abandonando esses lugares-comuns. Não mais vejo proveito no seu uso. Elas parecem querer dizer que, quando o Ministério Público é interveniente num processo, assume a condição de fiscal imparcial da lei, ao contrário de quando seja órgão agente, caso em que será parte interessada. Alguns recorrem ao latim para dizer que só o Ministério Público interveniente é “custos legis”, o que significa que, nessa condição, ele é o guardião da lei (*custos*, substantivo no nominativo = guarda ou custode; *legis*, substantivo no genitivo = da lei).

A rigor, na técnica processual, as expressões *fiscal da lei* e *parte imparcial* não querem dizer absolutamente nada. Fui, há muito anos, alertado para isso por CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO. DINAMARCO convenceu-me de que o Ministério Público *sempre* fiscaliza o correto cumprimento da lei, não só quando interveniente, mas também quando órgão agente.²

Tinha toda a razão o renomado autor, também ex-membro do Ministério Público.

Assim, imaginemos um dano ao meio ambiente: uma empresa está poluindo; o Ministério Público ajuíza uma ação civil pública para obrigar a empresa a pôr um filtro na chaminé. Se eu perguntasse a qualquer operador do Direito

1. RTJ, 62/139 e, especialmente, 143.

2. *Fundamentos do processo civil moderno*, n. 187, p. 327-8, Ed. RT, 1986.

se, nessa ação, o Ministério Público é interveniente ou agente, todos responderiam sem hesitar: órgão *agente*. Se eu ainda perguntasse se está fiscalizando o correto cumprimento da lei ao propor a ação, todos acabariam por aquiescer; não teriam como negar que o Ministério Público está propondo a ação exatamente porque a lei exige que aquela fábrica tenha um filtro que não foi, porém, instalado. Pensemos, agora, num processo crime: quando o Ministério Público nele atua, acusando alguém, recorrendo, pedindo a condenação ou a absolvição, ou impetrando um *habeas corpus*, alguém duvida de que ele esteja fiscalizando o correto cumprimento da lei? Ninguém negaria isso. Mas... se é voz comum que o Ministério Público é fiscal da lei como órgão interveniente, e se agora acabamos de concluir que ele também é fiscal da lei quando é órgão agente... onde está a diferença?

Não é, portanto, preciso que o Ministério Público seja órgão interveniente para fiscalizar o correto cumprimento da lei; como órgão agente ele também busca o mesmo escopo.

No fundo, pouco importa se o Ministério Público propõe ou intervém numa ação: em tese, ele *sempre* fiscalizará o correto cumprimento da lei... Assim, numa ação civil pública ambiental, com o mesmo objeto que no exemplo anterior, se o Ministério Público não a propôs, mas nela oficia como órgão interveniente, não estará igualmente zelando pelo correto cumprimento da lei? Deixemos de lado o aspecto puramente circunstancial de ter ele proposto a ação ou de estar intervindo numa ação já proposta por um colegitimado, e perguntemos: há alguma diferença teleológica na atuação do Ministério Público nessas duas ações ambientais? Pois que não: poderá produzir provas, impugnar, recorrer, na defesa dos interesses que lhe são afetos. É o mesmo que ocorre na área penal: num *habeas corpus* ou numa ação penal privada, ao intervir, não estará também o Ministério Público buscando fazer com que a vontade da lei prevaleça, da mesma forma que o estaria, se estivesse promovendo ele próprio o mesmo *habeas corpus* ou uma ação penal pública?

Então, quer usemos o português ou o latim para dizer que o Ministério Público fiscaliza o cumprimento da lei, não estaremos fazendo progresso algum, pois *sempre* o Ministério Público fiscaliza o cumprimento da lei, seja órgão agente ou órgão interveniente.

Sem dúvida, é possível distinguir se o Ministério Público é órgão agente ou interveniente, porque se trata de identificar a forma de sua atuação no processo: ele propôs a ação ou nela interveio? Mas fiscal da lei, ele é sempre.

Estabelecido isso, prossigamos. O Ministério Público tem algum interesse a zelar nas ações em que oficia? Se tiver interesse, como poderá, então, ser uma *parte imparcial*? Será que o Ministério Público é efetivamente uma parte imparcial?

Esse oxímoro labora sobre um equívoco inicial, causado pelo simples amor ao paradoxo.

Já vimos que *parte*, o Ministério Público sempre é, quer tenha proposto a ação, quer nela esteja intervindo.

Mas, se eu tomar o substantivo “parte” e o adjetivo “imparcial” no mesmo sentido, não será muito difícil concluir que o Ministério Público não pode ser e deixar de ser a mesma coisa, ao mesmo tempo e sob o mesmo aspecto. O princípio da identidade lógica impede que o Ministério Público seja parte e não seja parte a um só tempo, tomado o conceito de parte no mesmo sentido. A expressão “o Ministério Público é parte imparcial”, posto muito utilizada, só pode, pois, ser compreendida se tomarmos “parte” e “imparcial” em sentidos diferentes. Assim, consideremos a palavra “parte” em seu conceito técnico processual: ao me perguntar se o Ministério Público é titular de ônus e faculdades na relação processual, minha resposta obrigatoriamente será a de que ele é parte, sem dúvida alguma. Seja órgão agente ou órgão interveniente, no processo civil ou no processo penal, pessoa alguma duvida de que ele seja titular de ônus e faculdades na relação processual. O Ministério Público sempre é parte nos processos em que atue, seja órgão agente, seja interveniente. Assim, se é parte, não pode ser imparcial (no sentido de não-parte), tomadas estas expressões no mesmo sentido processual.

Então não posso dizer que o Ministério Público é parte imparcial? Se eu estiver usando a palavra “parte” em seu sentido técnico processual, não posso afirmar e negar ao mesmo tempo a condição de parte ao Ministério Público nos feitos em que officie. Já vimos que ser *parte* é conceito processual, qual seja, titular de ônus e faculdades na relação processual. Nesse sentido, autor, réu e até o juiz são partes; na técnica processual, as partes formam essa relação triangular. O Ministério Público, pois, sempre é parte, seja autor, seja interveniente, ou até mesmo réu (em alguns casos a ação pode ser movida contra ele, como numa rescisória de ação civil pública originariamente proposta pela instituição).

Se, porém, eu conferir a “imparcial” apenas um sentido moral, então poderei dizer que o Ministério Público é “imparcial”. Assim, poderei dizer que o Ministério Público é titular de ônus e faculdades na relação processual (é parte), mas, como o interesse que ele defende não é privado, como exercita a defesa de um interesse público primário (o bem geral), e como não tem um interesse privado contra a parte contrária, então sua imparcialidade terá caráter moral, não processual, porque tecnicamente ele continua sendo parte. Desta forma, ainda que moralmente o Ministério Público não possa ter, nem tenha interesse em condenar um inocente, assim mesmo ele continua sendo parte na relação processual.

Retomemos, pois, a questão originária: na abertura do artigo, sustentei que o Ministério Público tem um interesse a zelar na relação processual. Como poderia ele ter um interesse e, ao mesmo tempo, ser imparcial?

Ora, quando digo que ele tem um interesse, estou usando este conceito no sentido técnico; estou dizendo que ele tem uma pretensão processual. Na ação penal pública, enquanto órgão do Estado, o Ministério Público exercita a pretensão punitiva; no processo civil, também tem uma pretensão, que pode ser a de defender o incapaz, o meio ambiente, o consumidor, a pessoa discriminada, dentre outras hipóteses. São pretensões processuais, às quais corresponde um pedido, feito por ele, endossado por ele ou contrariado por ele. Já que a instituição tem uma pretensão ou um pedido, como deixaria de ser parte e de ter interesse? A só peculiaridade é a de que o interesse do Ministério Público é diferente do interesse da parte privada representada por advogado; enquanto a parte privada tem um interesse ligado a pessoa determinada, o Ministério Público defende o interesse público primário, que é o bem geral. Mesmo quando defenda o interesse de uma única pessoa (p. ex., um incapaz), ele só o fará porque isso coincide com a defesa do interesse social. Então o Ministério Público sempre tem um interesse a defender dentro de uma relação processual, seja órgão agente, seja interveniente. Se não tiver interesse a defender nos autos, nem deverá neles officiar. Sua pretensão é a defesa do interesse cujo zelo lhe foi confiado pela lei.

Tomemos o exemplo que quisermos no processo civil ou no processo penal, e facilmente revelaremos o interesse que o Ministério Público deve defender naqueles autos. Processo civil em que haja incapaz: qual o interesse que o Ministério Público teria em officiar nesses autos? Ele não propôs a ação; é mero interveniente — ele tem algum interesse nos autos? Se essa pergunta for feita a membros reais do Ministério Público, muitos dirão: não, não tenho interesse algum a defender nestes autos; sou parte imparcial. Esses mini-juízes não percebem que, na verdade, a lei cometeu ao Ministério Público a defesa de uma pretensão, que deve ser por este eficientemente exercida naqueles autos. Vou dizer qual é o interesse. O incapaz pode estar demandando sobre a propriedade de um imóvel; se ele fosse capaz, o que caracterizaria essa relação de propriedade? Ela seria disponível. Contudo, quando a pessoa é incapaz, por força da lei ela só terá capacidade de gozo, não de exercício — a lei não dá a uma criança a capacidade de dispor dos seus bens, ainda que estes lhe pertençam. A lei proíbe, ainda, que os pais, tutores ou curadores disponham dos bens do incapaz, a não ser por necessidade ou utilidade dos filhos, pupilos ou curatelados, e assim mesmo apenas mediante prévia autorização judicial. Assim, se a criança estiver doente e precisar de um tratamento que só possa ser obtido com os recursos da venda do bem, esse patrimônio poderá ser usado para isso, desde que o requeira o responsável e o autorize o juiz. A lei põe o juiz como condição para autorizar os atos de disponibilidade dos bens do incapaz, mas não se contenta com isso: ainda exige a intervenção do Ministério Público nos autos, para examinar o que os pais, tutores, curadores ou mesmo o juiz vão fazer com os eventuais direitos do incapaz. Por que a lei inclui o Ministério Público nos autos? Porque à sociedade, ali representada pelo Ministério Público, enquanto instituição, convém que aquele valor jurídico —

a indisponibilidade do interesse do incapaz — não seja violado ou, se a indisponibilidade for quebrada, que o seja nas hipóteses que a lei permite, o que significa exercer controle sobre a atuação de todos, inclusive a do juiz. Trata-se de um interesse de grande alcance social, o que nem todos os membros do Ministério Público percebem, quando recusam a própria atuação nesses casos.

Então o Ministério Público tem uma pretensão a defender naquele processo em que haja interesse de incapaz? Tem, sim: zelar para que aquele bem indisponível não seja objeto de disposição indevida, tenha o incapaz ou não pais ou representantes legais, autorize ou não o juiz aquele ato de disposição. Trata-se de uma pretensão. O Ministério Público tem um interesse nos autos? Sim, tem um interesse. Ele está lá para isso: defender esse interesse. O Ministério Público não está nos autos para dar inútil assessoria jurídica ao juiz, nem para ajudar o incapaz a ficar rico, nem para ajudar o incapaz a ludibriar ou a qualquer custo levar a melhor sobre a parte contrária. No exemplo dado, o Ministério Público estará presente nos autos para verificar se aquele bem do incapaz pode ou não ser alienado dentro da lei, em proveito do incapaz. Estará lá para fazer atuar o interesse público no caso concreto.

E se se tratar de uma ação penal?

Não é diverso. Aqui também o Ministério Público tem o interesse de fazer cumprir a lei. A lei penal é de ordem pública; o indivíduo violou a lei, então deverá ser punido; não o fez, é inocente, então deve ser absolvido. Isso é uma pretensão. A própria absolvição de um inocente não é um problema só do réu: convém enormemente à sociedade que um inocente não seja condenado.

Existem muitos membros do Ministério Público que tomam ciência de uma sentença errada, proferida em detrimento do incapaz, e cruzam os braços, dizendo: o pai que recorra, a mãe que recorra; afinal, o menor tem pai e tem mãe, tem advogado. Mas estarão errados. A Constituição destinou a instituição do Ministério Público à defesa dos interesses sociais (todos eles) e dos individuais quando indisponíveis; conseqüentemente, a lei pôs o Ministério Público nos processos quando haja interesse público a zelar. O Ministério Público deverá zelar para que a vontade da lei seja feita, ainda que os pais, o advogado e o próprio juiz estejam de acordo em fazer o contrário.

Então, quando digo que o Ministério Público tem um interesse a zelar no processo, é porque *sempre* o tem; é porque, se não o tiver, então nem deverá officiar nele. Se eu tomar um processo civil em que não haja nem interesse social nem interesse individual indisponível a zelar, então direi ao juiz: o Ministério Público não oficia nestes autos. Mas se houver incapazes, se houver pessoas discriminadas, se houver pessoas que sofram uma diminuição de capacidade, se houver um interesse público ligado ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio cultural, se o bem comum estiver em questão — então haverá um interesse a ser defendido pela instituição.

Havendo interesse a ser defendido, o Ministério Público é parte interessada? Sim. Então, não posso dizer, ao menos sob o aspecto técnico, que ele é parte imparcial.

Ele é parte sim, porque é titular de ônus e faculdades na relação processual. Só posso chamá-lo de imparcial no sentido moral, porque, mesmo quando ele defende o incapaz ou o meio ambiente, não está comprometido previamente com a vitória de um dos polos da relação processual, pois, embora ele esteja presente nos autos para zelar pela defesa de um interesse, cabe a ele avaliar se esse interesse existe, e se foi ou não violado. Por isso é que se pode dizer que ele não está comprometido com nenhuma parte privada. Nem mesmo está comprometido com o próprio incapaz, e sim está comprometido com a indisponibilidade de seus direitos, mas não com sua vitória a qualquer preço, tenha este ou não razão. Afinal, o incapaz pode estar errado; o incapaz pode nem mesmo ser proprietário daquele bem.

Se tomarmos um processo em mãos, poderemos saber exatamente o que o Ministério Público faz naqueles autos: está defendendo o meio ambiente, está defendendo o consumidor, está defendendo a indisponibilidade de um interesse ligado a um incapaz. Ele não está lá para, custe o que custar, obter a condenação da parte contrária ao incapaz, no processo civil; pelo menos, não estará lá necessariamente por isso, pois o incapaz pode não ter direito. E se o incapaz perder uma ação na qual ele não tem direito, qual a lesão que a indisponibilidade sofreu? Nenhuma. Nesse caso, não haverá por que recorrer.³

3) Conclusão

Assim, a atuação do Ministério Público é muito clara: é possível distinguir com precisão o que a instituição deve fazer em cada processo. Quando o interesse público que o trouxe aos autos foi violado e sucumbiu, o Ministério Público é obrigado a agir ou reagir, em favor da prevalência desse interesse. Isso o torna uma parte parcial, no sentido técnico ou processual, não no sentido moral, porque moralmente o órgão do Ministério Público continua com liberdade de atuação, tanto que no processo crime pode pedir a condenação de quem entenda culpado ou absolvição de quem entenda inocente, ou, no processo cível, continua com o poder de externar sua convicção, seja ela qual for.

Em suma, quando o Ministério Público atuar num processo, será sempre parte. Mas ele vai fiscalizar o correto cumprimento da lei? Sempre que atuar

3. Sobre a questão, *v.*, em maior profundidade, nosso artigo *A atuação do Ministério Público no processo civil brasileiro*, RT, 910/223; e nosso livro *A defesa dos interesses difusos em juízo*, Cap. 4, 25ª ed., Saraiva, 2011.

num processo, seja órgão agente ou interveniente, ele fiscalizará o correto cumprimento da lei.

Por que, então, vou chamá-lo de parte nos processos em que atue, se parte ele sempre é? E se ele é sempre parte, por que quando ele é interveniente vou chamá-lo de fiscal da lei, se ele sempre fiscaliza o correto cumprimento da lei, seja interveniente ou não?

Mais importante, portanto, do que dizer inutilmente que ele é fiscal da lei, ou mais relevante do que perquirir se o Ministério Público é parte imparcial, é buscar saber a *causa* que o trouxe ao processo, para daí buscar as *finalidades* protetivas de sua atuação. A causa da atuação ora é um interesse ligado a uma pessoa, ou a uma relação jurídica, ou ao bem de todos; mas, seja numa hipótese ou noutra, sempre haverá um interesse público a ser zelado pela instituição, que será o zelo por uma indisponibilidade ou a defesa de um interesse de grande abrangência ou relevância social. Num processo em que não haja interesse algum pelo qual deva zelar, então nesses autos não deve estar oficiando.

4) Referências bibliográficas

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. São Paulo: Ed. RT, 1986.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A atuação do Ministério Público no processo civil brasileiro*, RT, vol. 910. p. 223-232, São Paulo, ago. 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo, 25ª ed., Saraiva, 2011.