

CAPÍTULO III

**O INTERESSE PÚBLICO
E A INTERVENÇÃO MINISTERIAL**

*Clarissa Nilo de Magaldi**

Sumário • 1. Introdução – 2. Contextualização Histórica do Surgimento do Ministério Público: 2.1 O Ministério Público no Brasil – 3. A Atuação do Ministério Público: 3.1 A Intervenção Ministerial – 4. O Interesse Público Primário como Limite à Intervenção do Parquet – 5. Conclusões – 6. Referências Bibliográficas.

RESUMO: Limitações da atuação ministerial frente à atividade jurisdicional, atentando para a distinção existente entre o interesse público primário e o secundário.

PALAVRAS-CHAVE: MINISTÉRIO PÚBLICO; INTERESSE PÚBLICO SECUNDÁRIO; INTERVENÇÃO.

1. INTRODUÇÃO

O art. 1º da Lei Complementar 75/1993 afirma ser, o Ministério Público, instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, à qual incumbe o dever de defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O presente trabalho intenciona discorrer acerca das limitações da atuação ministerial frente à atividade jurisdicional, atentando para a distinção existente entre o interesse público primário e o secundário, relacionando-os com a intervenção do *Parquet* nas causas em que se fazem presentes.

Impende pontuar não integrar nossa pretensão a tentativa de esgotar o tema, mas de simplesmente estimular sua discussão, em especial considerando a fluidez que acompanha a idéia de interesse público.

*. Acadêmica do 9º semestre da graduação do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal da Bahia, monitora da disciplina Direito do Trabalho I, estagiária do escritório de advocacia Raimundo Magaldi Advogados Associados, e da Procuradoria Regional da República – Ministério Público Federal.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO SURGIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Subsiste grande controvérsia acerca das origens do Ministério Público, havendo quem o repute descendente da figura do funcionário real do Egito antigo, que exercia a função de denunciar infratores, ou do funcionário grego, que atuava na garantia da correta aplicação das leis e na defesa do Estado Romano, conforme expõe EMERSON GARCIA (GARCIA, 2008, pp. 7-8).

O consenso se assenta entre as diversas vozes doutrinárias no que concerne às fontes francesas da Instituição.

Os primeiros traços históricos modernos da Instituição remontam ao século XIV, durante o reinado de Felipe IV, que teria, por meio da Ordeação Francesa de 25 de março de 1302, sido o primeiro a legislar sobre os “procuradores do rei”, que, segundo se infere do texto das ordenanças, já teriam existência de fato à época.

Na França, a função jurisdicional era da titularidade do monarca, sendo exercida pelos magistrados mediante delegação. Ao conferir aos procuradores do rei poderes equivalentes aos dos juizes, o monarca buscava garantir sua independência e autonomia, indispensáveis para a efetivação de suas funções fiscalizatórias, de proteção da lei e dos interesses da Coroa, conforme consigna HUGO NIGRO MAZZILLI:

A origem do Ministério Público confunde-se com o momento em que, findando a Idade Média, com o nascimento e a crescente complexidade do Estado, os soberanos começaram a instituir tribunais regulares para distribuir a Justiça em nome deles, soberanos. Para contrabalancear a progressiva autonomia que os tribunais acabaram chamando para si próprios, em virtude da qual muitas vezes contrariavam os interesses da Coroa, os reis instituíram procuradores deles próprios, para promover a defesa de seus interesses, podendo, inclusive, recorrer. (MAZZILLI, 2007, p. 42).

Com o advento da Revolução Francesa, os poderes do Ministério Público foram delineados da forma como conhecemos hoje.

2.1 O Ministério Público no Brasil

Dissertando sobre o surgimento do Ministério Público, HÉLIO TOR-NAGHI (TORNAGHI, 1976, p. 297) pontua que não ocorreu “de repente, num só lugar, por força de algum ato legislativo. Formou-se lenta e progressivamente, em resposta às exigências históricas”.

No Brasil, o desenvolvimento do *Parquet* seguiu a mesma lógica de progressividade lenta e contínua, até alcançar a formação que reconhecemos

atualmente de Instituição de atuação relacionada à função jurisdicional do Estado.

Os primeiros traços do Ministério Público brasileiro provêm diretamente do velho direito lusitano, desde os idos do reinado de D. Afonso III, no século XIII, quando o cargo de “procurador da Coroa” assumiu o caráter de permanência (MAZZILLI, 2007, p. 39-40).

No curso da história do direito português são identificadas diversas e esporádicas disposições reguladoras da intervenção dos procuradores, a partir das Ordenações Afonsinas e Manoelinas, mas a formação do Ministério Público como conhecemos hoje é relativamente recente.

No direito brasileiro, as Cartas Constitucionais representaram um progressivo avanço no desenvolvimento institucional do Ministério Público, acrescentando paulatinamente novos campos de atuação ao *Parquet*.

3. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público é a instituição que, atuando com autonomia funcional, exerce as funções de parte ou fiscal da lei no processo, de modo a promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Sua atuação será determinada pela função que assumir no processo, a depender de seu interesse na causa, haja vista a nocividade que representa a intervenção ministerial desnecessária ao regular andamento do feito.

3.1 A Intervenção Ministerial

A intervenção do Ministério Público na atividade jurisdicional como *custus legis* somente é exigida em situações em que se verifica a presença do interesse público na lide.

Há de ver-se, em muitas causas, que, da detida análise dos autos, tendo-se em conta a natureza da pretensão resistida, não se contempla a presença de interesse público na lide.

Isso decorre do simples fato de que em alguns casos, do bojo da relação jurídica-processual em tratativa exsurge, tão-somente, direito individual disponível, que não reclama a intervenção ministerial (*ex vi* do art. 127, caput, da Constituição Federal).

Com efeito, o Código de Processo Civil, em seu artigo 82, bem como a legislação extravagante, estabelecem as hipóteses em que cabe ao Ministério Público atuar no feito, na qualidade de órgão interveniente obrigatório, mormente em razão do chamado interesse público.

4. O INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO COMO LIMITE À INTERVENÇÃO DO *PARQUET*

No que concerne ao interesse público que qualifica a intervenção do *Parquet*, mister aclarar-se que, segundo ensina a doutrina, dito interesse (já qualificado por sua natureza pública) é dividido em primário e secundário, em que **o primeiro** é o da coletividade como um todo, o interesse geral; e **o segundo**, o do aparelho estatal, da máquina administrativa do Estado, ou, nos dizeres de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (MELLO, 1994, p. 46), “*o interesse meramente das pessoas estatais*”.

Citado autor, lembrando a doutrina italiana, esclarece:

Interesse público ou primário é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarna-se pelo simples fato de ser pessoa.

Assim, em consonância com as disposições legais e constitucionais pertinentes, o presentante ministerial atuará, tão-somente, quando presente, efetiva e inequivocadamente, o interesse público primário, sobretudo porque a Carta Magna, em seu artigo 129, IX, retirou – e vedou – de suas atribuições a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Corroborando esse entendimento, o Promotor de Justiça do Estado do Mato Grosso, Dr. MARCELO FERRA DE CARVALHO¹, consigna que:

Seria esta atuação compatível com a função constitucional do Ministério Público? A presença na lide de uma pessoa jurídica de direito público torna obrigatória a intervenção ministerial?

Prima facie, devemos observar que o interesse público, que o legislador referiu-se, está relacionado com o interesse geral da coletividade, vinculado aos fins sociais e às exigências do bem comum. Não devemos jamais confundir interesse público com interesse de pessoa jurídica de direito público, pois estaríamos voltando ao tempo em que os interesses da Fazenda Pública eram defendidos em juízo pelo Ministério Público

(...)

1. Artigo inserto no sítio virtual da Associação Matogrossense do Ministério Público (www.ammp.com.br), acessado em 12 de setembro de 2007.

Então, não obstante a falta de amparo legal, a intervenção do Ministério Público é totalmente desnecessária, tendo a própria lei zelado de forma especial pelos interesses da Fazenda Pública. A favor da Fazenda Pública podemos citar: prazos ampliados (CPC; 188), a revelia não produz seus efeitos (CPC; 320, II) e a sentença desfavorável deve ser confirmada pelo Tribunal (CPC; 475, II).

(...)

Portanto, o Ministério Público deve evitar atuar desnecessariamente em certos processos e preocupar-se em assumir o novo perfil que lhe foi dado pelo texto constitucional, na defesa dos interesses difusos e coletivos.

De semelhante contexto é o ensinamento do Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, Dr. JOÃO LOPES GUIMARÃES JÚNIOR (GUIMARÃES JÚNIOR, 1997, p. 155):

Deve o Ministério Público, então, zelar apenas pelo interesse público que se apresenta como mais relevante, porque relevantes são suas incumbências constitucionais. Assim, se ao Parquet incumbe “*a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”, apenas o interesse público qualificado deve merecer sua fiscalização no processo civil, sob pena de um perigoso desvirtuamento da missão constitucional da Instituição, que parece ser a de autêntica alavanca, procurando sempre a efetiva aplicação da lei para propiciar o fortalecimento do Estado de Direito e a pacificação social.

Ora, muito embora permaneça a dificuldade de conceituação do que de fato venha a ser o interesse público, é preciso ter em mente que não podem os interesses patrimoniais dos órgãos estatais com ele se confundir, mormente porque nestes casos há procuradores judiciais, habilitados a defendê-los em juízo.

Ainda sobre a temática, JOSÉ MARIA TESHEINER, preleciona que:

[...] entende-se hoje, que só o fato de figurar pessoa jurídica de direito público em um dos pólos da relação processual não implica necessária intervenção do Ministério Público em função da ‘qualidade da parte’ (CPC, art. 82, III). É preciso que se faça presente o requisito do interesse público. (TESHEINER, 1999, pp. 79-110).

Vê-se, ademais, que os tribunais patrícos já vêm agasalhando a tese ora defendida, reservando a intervenção do Órgão Ministerial para as hipóteses de ocorrência de interesse público substancial, como bem anunciado por SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA (TEIXEIRA, 1996, pp. 46-47), ao reproduzir importante julgado do TJMG (RTJ, 94/395, 94/899 e 96/266), a saber:

Ministério Público. Intervenção obrigatória. Art. 82, III, c/c. o art. 246 do CPC. Interesse público. A circunstância de a pessoa de direito público ser parte na lide não constitui razão suficiente para a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público, se não evidenciada, no caso, a conotação de interesse público. [...].

Por derradeiro, referida assertiva tem, inclusive, o referendo das anotações lançadas, a respeito do art. 82 do CPC, por NELSON NERY JÚNIOR (NERY JÚNIOR; NERY, 2008, p. 121). Ei-las:

Não se legitima intervenção do MP em favor de pessoa jurídica de direito público (RTJSP 113/237; STJ-RT 671/210). “A intervenção do MP como *custus legis* é obrigatória, a teor do CPC 82 III, quando na causa há interesse público. A presença no pólo passivo de pessoa jurídica de direito público, entretanto, não determina por si só a intervenção do MP. Hipótese em que não reponta o interesse público, dado envolver reparação de danos resultantes de acidente de veículo” (STJ, 3ª T., Resp 64073-3RS, rel. Min. Costa Leite, j. 13.6.1995, v.u., DJU 12.5.1997, p. 18796).

Com efeito, em não havendo qualquer ofensa a interesse público, coletivo, difuso ou individual indisponível a ensejar a intervenção do Ministério Público na qualidade de fiscal da lei, não há que se cogitar do enquadramento do feito à sua missão institucional, qual seja, a defesa da ordem jurídica e do regime democrático de direito.

5. CONCLUSÕES

Ocorre de não raro, no dia-a-dia da prestação jurisdicional, ser realizada a intimação do representante do Ministério Público para fins de intervenção em diversas causa nas quais a Instituição não tem interesse em intervir, por não envolver questões de interesse público primário, paralisando o processo, sem haver necessidade.

Muitas vezes, a dúvida acerca do interesse ministerial de intervenção na causa afluí do simples fato de uma pessoa jurídica de direito público figurar como parte na relação jurídica processual, o que, adiante-se, de *per si*, não enseja a dita intervenção. Disso decorre, fatalmente, um atraso indesejado na composição dos conflitos de interesses, com o acúmulo de processos e, por conseguinte, insatisfação popular.

Diante de tudo quanto acima exposto, faz-se importante tecer algumas conclusões a respeito do tema abordado, algumas delas, há muito, já trazidas pela doutrina.

1. O interesse público é dividido em primário e secundário: o primeiro é o da coletividade como um todo, o interesse geral; o segundo, o do aparelho estatal, da máquina administrativa do Estado.

2. O representante ministerial atuará, tão-somente, quando presente, inequivocadamente, o interesse público primário, sobretudo porque a Carta Magna, em seu artigo 129, IX, retirou – e vedou – de suas atribuições a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
3. Não se confundem os interesses patrimoniais dos órgãos estatais com o interesse público primário, mormente porque nestes casos há procuradores judiciais, habilitados a defendê-los em juízo.
4. A simples presença de pessoa jurídica de direito público em um dos pólos da relação processual não enseja, *per se*, a necessidade de atuação do Órgão Ministerial.
5. A importância da correta identificação das matérias nas quais há verdadeiro interesse público primário, ensejador da intervenção ministerial, fixa-se na necessidade de se garantir a economia e celeridade processuais na prestação da tutela jurisdicional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. **Ministério Público – Instituição e Processo**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- _____. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- NERY JÚNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- TESHEINER, José Maria. **O Ministério Público como fiscal da lei no processo civil**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre: 1999.
- TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **Código de Processo Civil Anotado**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao Código de Processo Civil**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.