



COORDENAÇÃO GERAL

Celso Fernandes Campilongo

Alvaro de Azevedo Gonzaga

André Luiz Freire

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP

TOMO 3

PROCESSO CIVIL

COORDENAÇÃO DO TOMO 3

Cassio Scarpinella Bueno

Olavo de Oliveira Neto

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP
PROCESSO CIVIL

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

DIRETOR
Pedro Paulo Teixeira Manus
DIRETOR ADJUNTO
Vidal Serrano Nunes Júnior

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP | ISBN 978-85-60453-35-1

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br>

CONSELHO EDITORIAL

Celso Antônio Bandeira de Mello
Elizabeth Nazar Carrazza
Fábio Ulhoa Coelho
Fernando Menezes de Almeida
Guilherme Nucci
José Manoel de Arruda Alvim
Luiz Alberto David Araújo
Luiz Edson Fachin
Marco Antonio Marques da Silva
Maria Helena Diniz

Nelson Nery Júnior
Oswaldo Duek Marques
Paulo de Barros Carvalho
Raffaele De Giorgi
Ronaldo Porto Macedo Júnior
Roque Antonio Carrazza
Rosa Maria de Andrade Nery
Rui da Cunha Martins
Tercio Sampaio Ferraz Junior
Teresa Celina de Arruda Alvim
Wagner Balera

TOMO DE PROCESSO CIVIL | ISBN 978-85-60453-43-6

Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo III (recurso eletrônico)

: processo civil / coords. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto - São Paulo:
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017

Recurso eletrônico World Wide Web

Bibliografia.

O Projeto Enciclopédia Jurídica da PUCSP propõe a elaboração de dez tomos.

1.Direito - Enciclopédia. I. Campilongo, Celso Fernandes. II. Gonzaga, Alvaro. III. Freire,
André Luiz. IV. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MINISTÉRIO PÚBLICO

Jefferson Aparecido Dias

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 dotou o Ministério Público brasileiro de conformação arrojada e independente, conferindo-lhe o caráter de instituição permanente, o *status* de função essencial à Justiça e a incumbência de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 129 da CF), munindo-lhe, para tanto, de aparato considerável de instrumentos vocacionados à tutela do cidadão e de interesses públicos primários.

Com esses contornos, o Ministério Público brasileiro despontou como instituição *sui generis* no cenário mundial, desempenhando desde funções clássicas do Ministério Público, tal como a persecução criminal, a funções geralmente atribuídas a outras instituições, como as de controle da Administração Pública e tutela dos direitos do cidadão, desempenhadas em outros países, em regra, por autoridades derivadas do Poder Legislativo (*Ombudsman*, na Suécia; Comissário Parlamentar para a Administração, na Inglaterra; *Mediateur*, na França; Provedor de Justiça, em Portugal; *Defensor de Pueblo*, na Espanha, etc.).¹

Tão relevantes são as atribuições conferidas ao Ministério Público no Brasil para a tutela do interesse público e dos direitos fundamentais que essa instituição goza de estatura de garantia individual e, por conseguinte, do atributo de cláusula imutável², nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF.

Entretanto, antes de chegar nessa sua atual concepção, o Ministério Público sofreu profundas alterações, desde a sua origem mais remota.

O presente texto se dedicará a pontuar as origens históricas do Ministério Público, apresentar um breve relato de sua evolução e destacar a sua atual estrutura. Além disso, será dada especial atenção à atuação do Ministério Público no âmbito do processo

¹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da administração pública pelo ministério público (ministério público defensor do povo)*, pp. 79-93.

² SUXBERGUER, Antônio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*, p. 176.

civil e tais dados deixarão claro que o adjetivo “essencial” foi corretamente alocado pela Constituição Federal ao tratar de referida instituição e de seu papel na promoção da Justiça.

SUMÁRIO

Introdução.....	2
1. Origem histórica do ministério público.....	4
1.1. Divergências sobre a origem histórica	4
1.2. Origem e evolução no Direito brasileiro	6
2. Atual trato em âmbito constitucional e infraconstitucional	7
2.1. Dos princípios institucionais	8
2.2. Das funções institucionais.....	10
2.3. Das garantias institucionais.....	11
2.4. Das garantias dos Membros do Ministério Público	12
2.5. Das vedações impostas aos Membros do Ministério Público	12
3. Estrutura atual	13
3.1. Do Ministério Público da União.....	13
3.1.1. Do Ministério Público Federal (MPF).....	14
3.1.1.1. Das Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR)	15
3.1.1.2. Da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão	16
3.1.2. Do Ministério Público do Trabalho (MPT).....	17
3.1.3. Do Ministério Público Militar (MPM)	18
3.1.4. Do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT)	18
3.2. Do Ministério Público dos Estados (MPE)	19
3.3. Do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas	22
3.4. Do Conselho Nacional do Ministério Público.....	22

4. A atuação do Ministério Público no processo civil.....	23
5. Considerações finais.....	31
Referências	33

1. ORIGEM HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1.1. Divergências sobre a origem histórica

Existem grandes divergências em relação à origem remota do Ministério Público, sendo que, para alguns autores, o primeiro a exercer atribuições assemelhadas às suas seria o *magiaí*, funcionário real do Egito que:³

“Segundo textos descobertos em escavações no Egito, tal funcionário era a língua e os olhos do rei; castigava os rebeldes, reprimia os violentos, protegia os cidadãos pacíficos; acolhia os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo o malvado mentiroso; era o marido da viúva e o pai do órfão; fazia ouvir as palavras da acusação, indicando disposições legais que se aplicavam ao caso; tomava parte das instruções para descobrir a verdade”.

Para outros autores, contudo, citados por Hugo Nigro Mazzilli,⁴ a origem do Ministério Público pode ser encontrada nos *éforos* de Esparta; nos *thesmoteis* ou *tesmótetas* gregos; nos *advocatus fisci*, *defensor civitatis*, *irenarcha*, *curiosi*, *stationarii*, *frumentarii* e *procuratores caesaris*, todos de Roma; nos *saions* ou *Gemeiner Anklager*, da Alemanha; nos *bailios* e *senescais*, da Idade Média; nos *missi dominici* e *gastaldi*, do direito longobardo; no *videx religionis*, do direito canônico; ou, por fim, na Itália, nos *advocatus de parte publica*, nos *avogadori di comum della repubblica veneta* ou nos *conservatori delle leggi di Firenze*.

Apesar de todas essas possibilidades suscitadas para se indicar a origem histórica remota do Ministério Público, prevalece entre nós a posição de que referida instituição teve sua origem na França, com a edição da Ordenança de 1302.

³ VELLANI, Mario. *Il pubblico ministero nel processo*, p. 15; REZENDE FILHO, Gabriel de. *Curso de direito processual civil*, p. 91; e, LYRA, Roberto. *Teoria e prática do Ministério Público*, apud MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*, pp. 1-2.

⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.*, p. 2

Olavo de Oliveira Neto,⁵ colacionando a lição de Arruda Alvim, destaca que:

“No mais antigo direito francês, no qual originou-se o Ministério Público, denominavam-se os seus membros de *les gens du roi*, ou, em latim *Gentes nostrae*, tal como constava da *Ordonnance*, de 25.03.1302, Cap. 24. Aliás, a expressão *les gens du roi* era comum a todos os funcionários do rei que, primitivamente, assim se denominavam. Dentre eles, todavia, foram os membros do Ministério Público que, sozinhos, guardaram mais tempo a expressão. Parece, porém, que quando a *Ordonnance* de 1302 fez referência expressa ao Ministério Público (*les gens du roi*) a instituição já existia, plenamente, donde o que teria havido seria menos uma criação da lei, porém, uma adoção ou legalização do que já precedentemente existia”.

Apesar de existir certa concordância em relação a essa origem francesa, não é possível afirmar com exatidão quais foram as inspirações utilizadas pelo rei Felipe, “o Belo”, para criar o seu Ministério Público, apesar de existirem indicações de que o seu objetivo era adotar o modelo romano dos advogados do fisco.⁶

Além disso, a figura então existente na França sofreu profunda evolução com o fim da Idade Média e o início do Estado Moderno, uma vez que os membros do Ministério Público deixaram de ser funcionários do rei para se tornarem combatentes da concentração de poderes nas mãos dos Monarcas. Nesse sentido:⁷

“(…) provavelmente com o surgimento do Estado Moderno que se delinea um perfil institucional mais próximo do atual Ministério Público. No contexto do Estado Moderno o Ministério Público surge como uma reação contra a excessiva concentração de poderes na figura do monarca. Nesta época, o Ministério Público surge orientado basicamente pelos seguintes princípios: a) a superação da vingança privada (só possível ao poderoso e ao rico); b) entrega da ação penal a um órgão público tendente à imparcialidade; c) a distinção entre juiz e acusador; c) tutela dos interesses da coletividade e não só daquele do fisco do soberano; e) execução rápida e certa das sentenças dos juízes”.

⁵ ARRUDA ALVIM, José Manoel de. *Código de processo civil comentado*, pp. 384-385 *apud* OLIVEIRA NETO, Olavo; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino. *Curso de direito processual civil*, pp. 468-469.

⁶ OLIVEIRA NETO, Olavo; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino. *Op. cit.*, p. 468.

⁷ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. *Uma introdução ao estudo da justiça*, p. 67.

No mesmo sentido, a partir do modelo francês, o Ministério Público brasileiro criou a sua própria história, adotando uma conformação “sui generis” que o diferencia dos demais Ministérios Públicos, conforme se demonstrará nos próximos itens.

1.2. Origem e evolução no Direito brasileiro

No Brasil, o Ministério Público teve origem a partir da aplicação da legislação portuguesa, não apenas no período colonial, mas também durante o império e o início da República:⁸

“As Ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o promotor de justiça e suas obrigações perante as Casas da Suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências dos direitos francês e canônico. Segundo estes, o promotor deveria ser alguém: ‘letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservaçon dela convém’. O promotor de justiça atuava como um fiscal da lei e de sua execução. Nas Ordenações Filipinas de 1603 são definidas as atribuições do promotor de justiça junto às Casas de Suplicação”.

Com base em tais Ordenações, “(...) em 1609, com a criação do Tribunal da Relação da Bahia, foi definida pela primeira vez a figura do promotor de justiça, que, juntamente com o procurador dos feitos da coroa e da fazenda, integrava o tribunal composto por dez desembargadores”.⁹

A partir de então e por mais de dois séculos, os promotores de justiça desempenharam funções no âmbito criminal, como titular da ação penal, em função bastante assemelhada a uma das atualmente desempenhadas pelos membros do Ministério Público. Nesse sentido, inclusive, foi a primeira menção expressa ao Ministério Público, trazida pelo Código de Processo Criminal, de 1832, ainda durante o império, que fazia “rápida alusão como “promotor da ação penal”.¹⁰

⁸ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. *Uma introdução ao estudo da justiça* p. 67.

⁹ *Idem*, p. 67.

¹⁰ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*, p. 97.

Essa exclusividade de atuação, contudo, começou a sofrer profunda alteração com a Lei do Ventre Livre, que definiu novas atribuições para os membros do Ministério Público:¹¹

“A Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040 de 28 de setembro de 1871) deu ao promotor de justiça a função de protetor do fraco e indefeso (que futuramente viria a ser definido como hipossuficiente), ao estabelecer que cabia ao promotor zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados”.

Com essa inovação legislativa, o Ministério Público adquiriu, no Brasil, o seu segundo campo de atuação, que é a realização de atividades em defesa de determinadas pessoas tidas como incapazes ou com dificuldades para terem acesso aos seus direitos, na maioria das vezes atuando na qualidade de curador. Faltava, contudo, um terceiro campo de atuação que só foi formalizado em 1979, com a publicação do Decreto 83.540, de 04 de junho, que previu a possibilidade de o Ministério Público propor ação civil para buscar a responsabilização por danos causados ao meio ambiente em razão da poluição por óleo.¹²

Estavam estabelecidas as três grandes frentes de atuação do Ministério Público como conhecemos atualmente: titular da ação penal, *custos legis* e defensor dos direitos difusos e coletivos.

A partir dessas premissas, a Constituição de 1988 atribuiu novas funções, garantias, prerrogativas e vedações aos membros do Ministério Público,¹³ temas que serão tratados na sequência.

2. ATUAL TRATO EM ÂMBITO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 dedicou a Seção I do Capítulo IV de seu Título IV ao tratamento dos contornos do Ministério Público, trazendo preceitos relativos aos

¹¹ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. *Uma introdução ao estudo da justiça*, p. 70.

¹² MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*, p. 94.

¹³ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da administração pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do povo)*, p. 13.

princípios, funções e garantias institucionais, bem como as garantias, vedações e prerrogativas de seus membros,¹⁴ o que se apresentará a seguir.

2.1. Dos princípios institucionais

O art. 127, § 1º, da Constituição Federal de 1988, elenca como princípios institucionais do Ministério Público: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Segundo o princípio da unidade, o Ministério Público é uma instituição una, composta por seus membros e chefiados pelo Procurador-Geral. Assim, a instituição é quem irá compor o polo ativo, não importando se é esse ou aquele membro que a representará. Tal unidade do Ministério Público, contudo, não impede o litisconsórcio ativo entre os diversos ramos do Ministério Público da União, ou entre estes e os Ministérios Públicos do Estado, situação que estava prevista no Anteprojeto Afonso Arinos mas que não foi incluída no texto constitucional. Nesse sentido é a lição de Pinto Ferreira¹⁵ e, também, de Hugo Nigro Mazzilli, que cita outros autores com o mesmo entendimento:¹⁶

“Embora a Constituição não tenha explicitado a possibilidade de litisconsórcio entre os Ministérios Públicos, não vemos impedimento em que ocorra (no mesmo sentido, Rodolfo de Camargo Mancuso e Arruda Alvim, nos seus trabalhos publicados a respeito).

A força da idéia estaria em permitir mais eficaz colaboração entre cada uma das instituições do Ministério Público, até hoje praticamente estanques, com grande benefício à coletividade”.

Essa possibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos, inclusive, já está expressamente reconhecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 210) e pelo Estatuto do Idoso (art. 81, § 1º).

Já o princípio da indivisibilidade estabelece que os membros do Ministério Público podem se substituir uns aos outros, sem qualquer prejuízo, desde que respeitadas

¹⁴ GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. *Manual do Procurador da República, teoria e prática*, p. 49.

¹⁵ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*, 123.

¹⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Alguns casos de atuação do ministério público*, p. 2.

as regras legais. Não se pode, porém, admitir que o Procurador-Geral ou qualquer outro órgão diretivo da instituição substitua arbitrariamente um membro do Ministério Público por outro, como forma de tentar impor essa ou aquela forma de atuação, pois a indivisibilidade deve ser compreendida em conjunto com outro princípio institucional, que é a independência funcional.

Além disso, não se pode falar em unidade e indivisibilidade entre os membros dos Ministérios Públicos Estaduais e os da União, pois embora possuam disciplina constitucional semelhante, as carreiras são distintas, tanto pela regulamentação como também pelas atribuições, o que reforça a possibilidade de litisconsórcio entre eles, conforme acima mencionado.

Por fim, o princípio da independência funcional estabelece que o membro do Ministério Público possui ampla liberdade de exercício das suas funções, sem subordinação funcional ou hierárquica no exercício de suas atribuições, o que implica dizer que somente deve obediência às normas e a sua convicção, para que bem possa aplicá-las em prol do interesse público:¹⁷

“Os membros do Ministério Público só se sujeitam ao controle de órgãos superiores e diretivos da Instituição (Procuradoria-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores, Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público), na sua conduta administrativa ao longa da carreira, ou nos seus atos pessoais que afrontem a probidade dos que desfrutam de alguma parcela da autoridade estatal.

No mais, os membros do Ministério Público atuam com absoluta liberdade funcional, só submissos à sua consciência e aos seus deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regedoras da Instituição”.

Como se vê, a independência funcional abrange apenas as atividades institucionais, não abarcando a atuação administrativa, razão pela qual o membro do Ministério Público não pode se esquivar de cumprir suas obrigações legais alegando ofensa à sua independência funcional, o que também ocorre com a sua conduta pessoal que, dentre outros, deverá respeitar os princípios que, segundo a Constituição Federal, em seu art. 37, norteiam a atuação da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

¹⁷ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*, p. 106

2.2. Das funções institucionais

Como se demonstrou acima, para bem cumprir suas atribuições, o Ministério Público foi contemplado pelo texto constitucional com os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional. Tais princípios, contudo, não são um fim em si mesmo, uma vez que possuem caráter instrumental e devem servir para que os seus membros possam bem cumprir as suas funções institucionais que, segundo o art. 129 da Constituição, são:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”.

Alguns autores, contudo, reagrupam essas funções institucionais em cinco grupos, quais sejam:¹⁸

“Assim, em primeiro lance, a função do MP é de fazer valer a pretensão punitiva do Estado, para defender a coletividade das arremetidas dos criminosos, investido de uma sanção legal punitiva, que se origina da prática do crime.

(...)

A segunda função importante é a defesa dos interesses privados indisponíveis, defendendo consequentemente a ordem social.

(...)

A terceira missão importante do MP é a de velar e fazer velar a observância e o cumprimento da lei.

(...)

Avulta, ademais, uma quarta missão importante do MP, qual seja a sua atuação em favor do princípio da supremacia da Constituição, assumindo a defesa dos postulados constitucionais.

(...)

A quinta função relevante do MP é a de ser titular, embora não exclusivo, da ação civil pública”.

Apesar desse imenso rol de atribuições, no presente texto, além de se analisar a configuração do Ministério Público, será dado maior destaque à sua atuação no processo civil, como se verá no item 4.

2.3. Das garantias institucionais

Além de definir os princípios e funções institucionais, a Constituição também trouxe, no art. 127, §§ 2º a 6º, as garantias institucionais do Ministério Público, quais sejam: a autonomia funcional, administrativa e orçamentária.

O próprio texto constitucional estabelece o conceito de tais autonomias, ao prever que caberá ao Ministério Público, por força de sua autonomia funcional e administrativa, “propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a

¹⁸ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*, pp. 100-101.

política remuneratória e os planos de carreira” (art. 127, § 2º) e, em razão da sua autonomia orçamentária, elaborar “sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (art. 127, § 3º).

Quanto à autonomia funcional e administrativa, cumpre destacar que ela também significa que o Ministério Público não está vinculado ao Poder Executivo e, tampouco, ao Poder Judiciário, tendo sido elevado, pelo texto constitucional de 1988, à categoria de “função essencial à justiça”, como instituição permanente e autônoma.

2.4. Das garantias dos Membros do Ministério Público

Além das garantias institucionais, previstas pelo texto constitucional para o Ministério Público, a Constituição também estabeleceu certas garantias para os membros do Ministério Público, ou seja, os promotores e procuradores de Justiça no âmbito dos Estados e do Distrito Federal e os procuradores (da República, do Trabalho e Militar).

Nesse sentido, o art. 128, § 5º, I, da Constituição, estabeleceu que são garantias dos membros do Ministério Público: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio. A vitaliciedade constitui garantia auferida decorridos dois anos de exercício do cargo, lapso após o qual o membro somente perderá o cargo em razão de sentença judicial transitada em julgado (inciso I, alínea “a”).

Em razão da inamovibilidade não poderá ser feita qualquer alteração de lotação de membro do Ministério Público, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa (inciso I, alínea “b”). Por derradeiro, a irredutibilidade de subsídio visa resguardar o valor nominal da retribuição pecuniária dos Membros de qualquer tentativa de diminuição (inciso I, alínea “c”).

2.5. Das vedações impostas aos Membros do Ministério Público

A Carta Política estabelece, no seu art. 127, § 5º, inciso II, as vedações aos membros do Ministério Público, nos seguintes termos:

“Art. 128. (...)

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

II – as seguintes vedações:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- e) exercer atividade político-partidária; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

Tais vedações têm como principal objetivo garantir a atuação livre e imparcial dos membros do Ministério Público, superando uma fase anterior na qual era responsabilidade dos membros do Ministério Público defender a Fazenda Pública e, ainda, exercer a advocacia privada e atividade político-partidária.

3. ESTRUTURA ATUAL

De acordo com o art. 128 da Constituição Federal, o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados, os quais acabaram por se organizar nas formas que serão demonstradas a seguir.

3.1. Do Ministério Público da União

O Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e é organizado pela Lei Complementar 75/1993.

Quanto a ele, importante destacar que a Constituição Federal, em seu art. 128, § 1º, enuncia que o chefe do Ministério Público da União é o Procurador-Geral da República, o qual é nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de 35 (trinta e cinco) anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de 02 (dois) anos, sendo permitida a recondução.

Na sequência serão apresentadas as características de cada um dos ramos do MPU.

3.1.1. Do Ministério Público Federal (MPF)

O Ministério Público Federal, conforme estabelecido no art. 37 da Lei Complementar 75/1993, exerce suas funções nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais e ainda nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para amparo dos direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional.

Dispõe ainda a referida lei que a chefia do Ministério Público Federal caberá ao Procurador-Geral da República, e este designará, dentre os Subprocuradores-Gerais da República e mediante prévia aprovação do nome pelo Conselho Superior, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, para exercer as funções do ofício pelo prazo de 02 (dois) anos, permitida uma recondução, procedida de nova decisão do Conselho.

Para exercer suas funções institucionais previstas na Constituição Federal, bem como na supracitada Lei Complementar, o Ministério Público Federal poderá atuar judicialmente, seja como fiscal da ordem jurídica ou como parte, na área cível, defendendo interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, por meio de Ação Civil Pública, Ação Civil Coletiva e Ação de Improbidade Administrativa, e na área criminal, promovendo a Ação Penal Pública, de acordo com a Competência da Justiça Federal (art. 109 da CF), e ainda realizando o controle externo da atividade policial, garantindo o aprimoramento da persecução penal.

A atuação ainda poderá se dar extrajudicialmente, por meio de medidas administrativas, como recomendações, inquérito civil público, audiências públicas e termo de ajustamento de conduta (TAC).

Ainda no âmbito do Ministério Público Federal, existem os Núcleos de Apoio Operacional (NAOP) e as Câmara de Coordenação e Revisão (CCR), órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional dos membros da instituição, sendo organizadas por função ou por matéria e suas competências encontram-se elencadas no art. 62 da Lei Complementar 75/1993.

3.1.1.1. Das Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR)

Cada CCR é composta por 03 (três) membros do Ministério Público Federal, sendo um indicado pelo Procurador-Geral da República e 02 (dois) pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal, com seus suplentes, para mandato de 02 (dois) anos.

Atualmente, são 07 (sete) Câmaras as existentes, cada uma delas com sua respectiva área temática, sendo assim organizadas:

- 1ª Câmara (Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em geral);
- 2ª Câmara (Criminal);
- 3ª Câmara (Consumidor e Ordem Econômica);
- 4ª Câmara (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural);
- 5ª Câmara (Combate à Corrupção);
- 6ª Câmara (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais);
- 7ª Câmara (Controle Externo da Atividade Policial e sistema Prisional).

Um dos principais papéis das Câmaras de Coordenação é realizar a coordenação de atuação dos membros do Ministério Público Federal, impedindo que ela seja contraditória e, mais que isso, que a unidade seja prestigiada, sem se descuidar, é evidente da indivisibilidade e da independência funcional. Além disso, cabe às Câmaras indicar quais são os casos prioritários nos quais deverá necessariamente ocorrer a intervenção ou

atuação de seus membros. Na verdade, existe uma tendência nesse sentido, a qual foi perfeitamente apreendida por Alexandre Gavronski:¹⁹

“(…) há uma tendência institucional a estimular que as instâncias próprias dos Ministérios Públicos elenquem hipóteses e demandas nas quais se reconhece, a priori, o cabimento de intervenção em razão da presença de interesse social ou individual indisponível, sem prejuízo da análise casuística do membro ao qual o processo é distribuído”.

Essa possibilidade de indicação das demandas prioritárias e, ainda, de intervenção obrigatória do Ministério Público ganha importância ímpar se prevalecer o entendimento de que a intervenção prevista no CPC é facultativa e não obrigatória, conforme se verá no item 4.

3.1.1.2. Da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

À Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão incumbe precipuamente o múnus de *ombudsman* em âmbito nacional, incumbindo-lhe a função de “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”, conforme art. 129, II, da Constituição Federal de 1988.

No exercício desse múnus, cabe à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão a coordenação e revisão da atuação dos Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão, os quais desempenham a função de *ombudsman* em âmbito estadual, e dos Procuradores dos Direitos do Cidadão, atuantes no âmbito das localidades em que lotados.²⁰

Criou-se em 2012, por meio da Portaria PGR nº 653, os Núcleos de Apoio Operacional (NAOP) à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). Uma das atribuições do NAOP é acompanhar as políticas públicas na seara dos direitos humanos, bem como manter contato e intercâmbio com entidades públicas e privadas que se dediquem direta ou indiretamente à promoção, proteção, defesa e ao estudo dos direitos, bens, valores ou interesses na área dos direitos humanos e cidadania.

¹⁹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *A intervenção do Ministério Público no novo Código de Processo Civil*, p. 22

²⁰ GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. *Manual do Procurador da República, teoria e prática*, pp. 61-62.

3.1.2. Do Ministério Público do Trabalho (MPT)

O Ministério Público do Trabalho é o ramo do MPU que atua pela proteção aos direitos fundamentais e sociais do cidadão, principalmente diante de ilegalidades praticadas na seara trabalhista, tendo assim, como uma de suas atribuições, fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista quando houver interesse público, procurando regularizar e mediar as relações entre empregados e empregadores.

Suas competências encontram-se preceituadas no art. 83 da Lei Complementar 75/1993 e suas funções institucionais são as mesmas do âmbito do Ministério Público Federal.

A chefia do MPT foi incumbida ao Procurador-Geral do Trabalho, sendo nomeado pelo Procurador-Geral da República, dentre integrantes da instituição, com mais de trinta e cinco anos de idade e de cinco anos na carreira, integrante de lista tríplice escolhida mediante voto plurinominal, facultativo e secreto, pelo Colégio de Procuradores para um mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo processo. Caso não haja número suficiente de candidatos com mais de cinco anos na carreira, poderá concorrer à lista tríplice quem contar com mais de dois anos na carreira.

O MPT, em vista à efetividade de suas atribuições, dispõe de uma estrutura composta de diversos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de atividades administrativas e de atividades fins. São eles: Procurador-Geral, Procuradorias Regionais, Conselho Superior, Câmara de Coordenação e Revisão, Corregedoria Geral, Ouvidoria e o Colégio de Procuradores.

Ainda no âmbito do MPT, diante das irregularidades mais graves e recorrentes enfrentadas pelos procuradores, criaram-se 08 (oito) coordenadorias temáticas, as quais promovem discussões sobre suas respectivas áreas, definem estratégias e articulam planos nacionais de ações. São elas: Administração Pública, Criança e Adolescente, Fraudes Trabalhistas, Liberdade Sindical, Meio Ambiente do Trabalho, Trabalho Portuário e Aquaviário, Trabalho Escravo e Promoção da Igualdade.

3.1.3. Do Ministério Público Militar (MPM)

O Ministério Público Militar atua na apuração dos crimes militares, no controle externo da atividade policial judiciária militar e na instauração do inquérito civil, visando a proteção dos direitos constitucionais no âmbito da administração militar.

Suas competências encontram-se no art. 116 da Lei Complementar 75/1993, devendo promover, privativamente, a ação penal pública; promover a declaração de indignidade ou de incompatibilidade com o oficialato; manifestar-se em qualquer fase do processo, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a intervenção; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial-militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas e; exercer o controle externo da atividade da polícia judiciária militar.

Assim como o MPT, o MPM possui 08 (oito) órgãos para sua maior efetividade, quais sejam: Procurador-Geral de Justiça Militar, Colégio de Procuradores de Justiça Militar; Conselho Superior do Ministério Público Militar, Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Militar, Corregedoria do Ministério Público Militar, Subprocuradores-Gerais de Justiça Militar, Procuradores de Justiça Militar e Promotores de Justiça Militar.

O chefe do Ministério Público Militar é o Procurador-Geral de Justiça Militar, nomeado pelo Procurador-Geral da República, dentre integrantes da Instituição, com mais de trinta e cinco anos de idade e de cinco anos na carreira, escolhidos em lista tríplice mediante voto plurinominal, facultativo e secreto, pelo Colégio de Procuradores, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo processo. Caso não haja número suficiente de candidatos com mais de cinco anos na carreira, poderá concorrer à lista tríplice quem contar com mais de dois anos na carreira.

3.1.4. Do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT)

O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios é o responsável por fiscalizar as leis e defender os interesses da sociedade do Distrito Federal e dos Territórios, exercendo suas funções nas causas de competência do Tribunal de Justiça e

dos Juízes do Distrito Federal e Territórios. Suas atribuições encontram-se preceituadas nos arts. 151 e 152 da Lei Complementar 75/1993.

O chefe do MPDFT é o Procurador-Geral de Justiça, sendo nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da lista tríplice elaborada pelo Colégio de Procuradores e Promotores de Justiça.

3.2. Do Ministério Público dos Estados (MPE)

O Ministério Público brasileiro tem como um de seus ramos o Ministério Público Estadual (MPE), razão pela qual cada um dos 26 Estados da Federação possui um Ministério Público autônomo com lei orgânica própria.

A Constituição, em seu art. 128, § 3º, enuncia que os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal têm por chefe, cada um deles, um Procurador-Geral de Justiça que é escolhido, para um mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução, pelo Chefe do Poder Executivo e a partir de lista tríplice formada por integrantes da carreira do Ministério Público.

Na relação abaixo, são indicados os links de internet referentes à Lei Orgânica de cada um dos Ministérios Públicos dos Estados:

- Lei Orgânica Nacional do Ministério Público:
<http://portalantigo.mpba.mp.br/corregedoria/normatividade/legislacao/lei_8625_1993.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre:
<<http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2015/01/291.pdf>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá:
<http://www.mpap.mp.br/images/stories/leis_mp/lei-complementar%20n0079.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas:
<http://www.mpam.mp.br/arquivos/Lei_Organica_do_Ministerio_Publico_LC_N_011_ATUALIZADA.pdf>;

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP
PROCESSO CIVIL

- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Alagoas: <http://www.fundata.org.br/Legislacao_MP/LegMP/Alagoas/LEICOMPLEMENTARal.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia: <http://portalantigo.mpba.mp.br/corregedoria/normatividade/legislacao/lei_complementar_est_11_1996.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Ceará: <<http://tmp.mpce.mp.br/servicos/legislacao/compilado/do20081216p01.pdf>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: <http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/legislacao_normas/RegimentoInterno.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo: <http://www.conamp.org.br/images/leis-organicas/ESPIRITO_SANTO_LCE-N-95-1997-%281%29-MPES.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/1998/lei_complementar_n25.htm>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Maranhão: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/legislacao-interna/66-biblioteca/paginas-estaticas/6257-leis-institucional-biblioteca-2>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Mato Grosso: <<https://www.mpmt.mp.br//storage/webdisco/2009/09/23/outros/5434c05b37591d82a18ed2cc12d3e152.pdf>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul: <<http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2010/04/eec2be3e8990ed72ab69e9e59b5e0820.pdf>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: <<http://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/leiorganica-MPE.pdf>>;

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP
PROCESSO CIVIL

- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará:
<http://www.mp.pa.gov.br/upload/04_lomp-pa.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Paraíba:
<http://arquivos.mppb.mp.br/concurso2015/Lei_Organica_do_Ministerio_Publico_da_Paraiba>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná:
<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=8042>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco:
<http://www.mp.pe.gov.br/mppe/files/Escola-superior/Lei_Orgnica_do_MPPE_CONSOLIDADA_COM_MODIFICAES_1.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí:
<http://sicap.org.br/Legislacao_MP/LegMP/Piaui/LO_PL.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:
<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/1f29578c748b110883256cc90049373b?OpenDocument>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte:
<http://www.mp.rn.gov.br/control/file/LEI_ORGANICA_MPRN.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul:
<https://www.mprs.mp.br/areas/gapp/arquivos/lei7669_a.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia:
<<http://www.mpro.mp.br/documents/10180/28366/Lei+Org%C3%A2nica+do+MPRO.pdf/812ad5d8-b042-44d0-934e-c09bcdcd26c9>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Sergipe:
<http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/leis_dos_mps_estaduais/Sergipe.pdf>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina:
<<https://documentos.mpssc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=348>>;

- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-734-26.11.1993.html>>;
- Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Tocantins: <<https://mpto.mp.br/web/portal/2012/04/17/557011-lei-organica>>.

3.3. Do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

A Constituição Federal de 1988 menciona, ainda, em seu art. 73, § 2º, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao prever que seus membros comporão lista tríplice, por indicação do Tribunal de Contas da União, para subsidiar a escolha de um terço dos Ministros desse Tribunal pelo Presidente da República.

A partir do art. 128 dessa Carta Política conclui-se que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União não compõe a estrutura do Ministério Público brasileiro, inobstante sejam conferidas aos seus membros os mesmos direitos e vedações aplicadas aos membros do Ministério Público, nos termos do art. 130 da Constituição Federal de 1988.

Na realidade, tal órgão compõe a estrutura do Tribunal de Contas da União e, de modo simétrico, também os Ministérios Públicos junto ao Tribunal de Contas dos Estados compõem a estrutura das respectivas Cortes de Contas.²¹

3.4. Do Conselho Nacional do Ministério Público

Por fim, destaca-se a criação do Conselho Nacional do Ministério Público pela Emenda Constitucional 45/2004, com o fim precípua de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros.

Esse órgão encontra seus contornos no art. 130-A da Constituição, inserido pela referida Emenda Constitucional, tendo caráter de órgão constitucional autônomo de

²¹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. *Manual do Procurador da República, teoria e prática*, pp. 117-118.

controle externo do Ministério Público,²² bem como a edição de normas que visam nortear a atuação dos seus membros, conforme se verá no próximo item.

4. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO CIVIL

A atuação do Ministério Público no processo civil, como já se demonstrou, não está associado à sua origem no Brasil, quando prevalecia uma atuação no âmbito criminal, cabendo aos promotores de justiça a realização da persecução penal, como titulares da ação penal.

Apesar disso, nas últimas décadas, tem ganho importância a atuação dos membros do Ministério Público no âmbito civil, seja como parte na defesa de direitos difusos coletivos, seja na qualidade fiscal da ordem jurídica (segundo expressão utilizada pelo CPC 2015), em processos envolvendo direitos individuais indisponíveis. Esses dois âmbitos de atuação poderiam ser reagrupados em duas formas distintas de ingressar no processo civil: como agente ou como interveniente. Segundo Alexandre Amaral Gavronski:²³

“A doutrina nacional majoritariamente classifica em duas as formas de atuação do Ministério Público no processo civil: como agente, em que exerce o direito de ação, em nome próprio, nos casos previstos na Constituição ou nas leis, e como interveniente, em que atua como fiscal da lei ou, na terminologia do novo CPC adiante analisada e mais consentânea com o perfil constitucional, como fiscal da ordem jurídica, em causas especificadas em lei em decorrência da presença de determinado interesse para cuja defesa se legitima sua intervenção”.

Levando-se em consideração essa bipartição de atuações possíveis no processo civil, é possível afirmar que, por muito tempo, mereceu destaque a atuação dos membros do Ministério Público na condição de interveniente, pois:²⁴

“Até a década de 80 do século passado, a intervenção era a principal forma de atuação do Ministério Público no processo civil, notadamente em causas

²² GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. *Manual do Procurador da República, teoria e prática*, p. 118

²³ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *A intervenção do Ministério Público no novo Código de Processo Civil*, p. 22

²⁴ *Ibidem*.

envolvendo interesses de incapazes, interesses relacionados ao estado das pessoas, filiação e declarações de última vontade, e o “interesse público”, então muito confundido com o da Fazenda Pública, hipóteses previstas no art. 82 do CPC/1973, várias delas reproduzindo disposições já constantes no CPC/1939”.

Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 1939 estabelecia várias situações nas quais o Ministério Público deveria atuar como interveniente para proteger os interesses individuais e sociais tidos como indisponíveis ou importantes, como “relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, defesa dos incapazes, defesa da propriedade privada (daí a intervenção em feitos de usucapião, testamentos e disposições de última vontade etc.)”.²⁵

Dando seguimento a essa tendência de atribuir ao Ministério Público a necessidade de intervir e apresentar parecer em praticamente todos os processos, o legislador do Código de Processo Civil de 1973 e de suas alterações, incrementou as situações que exigiam a atuação de membros do Ministério Público, como se pode ver pelo exposto no seu art. 82:

“Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

I – nas causas em que há interesses de incapazes;

II – nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade;

III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. (Redação dada pela Lei nº 9.415, de 23.12.1996)”.

Essa tendência de atribuir aos membros do Ministério Público o papel de mero parecerista é duramente criticada por alguns autores, dentre os quais se destaca o sustentado por Ronaldo Porto Macedo Júnior:²⁶

“Paralelamente, surge a praxe do “parecerismo”, fenômeno pelo qual os promotores de justiça passam a elaborar pareceres cada vez mais em tudo semelhantes a sentenças judiciais, atendendo a todos os requisitos formais de

²⁵ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. *Uma introdução ao estudo da justiça*, p. 72.

²⁶ *Idem*, p. 80.

uma sentença e esquecendo-se, por vezes, da própria finalidade com que intervinham no feito. Assim, o promotor que intervinha em favor de incapaz já devidamente defendido esforçava-se para elaborar um parecer que deixava de ter um caráter subsidiário no sentido de garantir o equilíbrio processual que fundamentava a sua intervenção e emitia um longo e muitas vezes desnecessário parecer”.

Apesar de tais críticas, o Código de Processo Civil de 2015 ampliou os casos nos quais o Ministério Público deve atuar como interveniente, prevendo que a atuação de seus membros deverá ocorrer quando:

“Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:

I – interesse público ou social;

II – interesse de incapaz;

III – litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público”.

Analisando a redação do mencionado preceito legal, Cassio Scarpinella Bueno sustenta que:²⁷

“Abandonando a vetusta (e, em rigor, insuficiente) expressão ‘fiscal da lei’, o novo CPC se ocupa com os casos em que o Ministério Público atuará como ‘fiscal da ordem jurídica’, fazendo as devidas atualizações e os devidos aprimoramentos (...).

O caput, que foi reescrito na última revisão a que foi submetido o novo CPC, acabou incorporando o que, nos Projetos do Senado e da Câmara, estava previsto no inciso IV do dispositivo. Admitindo que se trata de mero apuro redacional, a previsão é pertinente porque coloca em relevo a circunstância de haver, na Constituição Federal e na legislação esparsa, diversos casos em que a atuação do Ministério Público, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, faz-se necessária.

(...)

²⁷ BUENO, Cássio Scarpinella. *Novo código de processo civil anotado*, pp. 156-157.

A ausência de intimação do Ministério Público para atuar na qualidade de fiscal da ordem jurídica acarreta a nulidade do processo desde o instante em que a instituição devia ser intimada. A disciplina respectiva está no art. 279”.

Apesar dessa aparente obrigatoriedade de o Ministério Público atuar como interveniente, cresce o movimento no sentido de se considerar essa atuação como facultativa, o que permitiria prestigiar a atuação dos membros do Ministério Público como agentes, pois, afinal, com a edição da Lei da Ação Civil Pública e outras que a sucederam, essa nova atribuição acabou por impor uma atuação proativa aos membros do Ministério Público. O que seria obrigatória, segundo Alexandre Gavronski seria a intimação do Ministério Público e não a sua efetiva intervenção. Para justificar essa posição, Gavronski destaca uma importante alteração ocorrida no CPC de 2015 em relação aos seus antecessores:²⁸

“Enquanto no CPC/1973 o legislador estabeleceu que ‘Compete ao Ministério Público intervir’, o novo CPC refere apenas que ‘O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir’. Essa nova redação deve ser interpretada em combinação com o § 1º do art. 180, no qual se lê que ‘Findo o prazo para manifestação do Ministério Público sem o oferecimento de parecer, o juiz requisitará os autos e dará andamento ao processo’. A mudança foi deliberadamente promovida durante a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados³⁶, que alterou a versão original do anteprojeto de juristas, sob a coordenação do ministro Luiz Fux e apresentado como projeto de lei pelo então Presidente do Senado, Senador José Sarney, na qual se encontrava disposição com conteúdo tão ou mais impositivo que o do CPC/1973: ‘O Ministério Público intervirá como fiscal da lei, sob pena de nulidade, declarável de ofício: [rol das hipóteses gerais em que cabível a intervenção]’”.

Assim, com base em tal alteração legislativa ocorrida durante a tramitação de seu projeto, o autor defende que a “intervenção do Ministério Público no processo civil assumiu, definitivamente, a natureza de uma autêntica faculdade processual”.²⁹ Apesar disso, contudo, não caberia ao Poder Judiciário avaliar se é o caso ou não de intervenção,

²⁸ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *A intervenção do Ministério Público no novo Código de Processo Civil*, p. 46.

²⁹ *Idem*, p. 46.

em determinado processo, de membro do Ministério Público, pois apenas este teria a exclusividade de realizar essa avaliação, levando-se em consideração o caso concreto e a sua própria independência funcional:³⁰

“(…) imprescindível a intimação para intervenção nos casos previstos em lei, cabendo com exclusividade ao Ministério Público (não ao Poder Judiciário, portanto) identificar se o interesse em causa torna cabível, de fato, a intervenção, inclusive em hipóteses nas quais não houve intimação nesse sentido, bem como se é necessária manifestação sobre o mérito da causa”.

A não intervenção do Ministério Público, após devidamente intimado para tanto, não teria qualquer efeito processual, diante da faculdade de tal intervenção, mas a falta de intimação para tanto, por outro lado, levaria à nulidade do processo a partir do momento que deveria ter ocorrido, segundo expressa previsão do art. 279, do CPC 2015.

Apesar da redação do mencionado artigo, impondo a obrigatoriedade de intimação do Ministério Público sob pena de nulidade, o STJ tem analisado os casos concretos submetidos a julgamento e decretando a nulidade apenas nos casos em que é identificado efetivo prejuízo, não considerando a falta de intimação do Ministério Público como causa que justifica, por si só, o reconhecimento da nulidade:³¹

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO. FISCAL DA LEI (ART. 82, III, e 83 DO CPC). EMISSÃO DE PARECER. FALTA DE INTIMAÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS SUBSEQUENTES. NULIDADE. PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. APLICAÇÃO DE REGRA TÉCNICA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA E DE DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. 1. A demonstração da divergência jurisprudencial requer o confronto entre a situação decidida do acórdão recorrido e as decisões apontadas como divergentes, mencionando-se as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem os casos confrontados. Ausente a indispensável similitude fática entre o acórdão embargado e aquele indicado como paradigma, não se conhece dos embargos de divergência. 2. Na hipótese, não ficou demonstrada quer a similitude fática entre os acórdãos confrontados, quer a divergência, uma vez

³⁰ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *A intervenção do Ministério Público no novo Código de Processo Civil*, p. 42.

³¹ STJ, EAg no REsp 235.365/BA, Corte Especial, rel. Min. Raul Araújo, unânime, DJe 27.10.2016.

que o acórdão recorrido destaca suas peculiaridades e não nega a jurisprudência, mas a afirma. Tanto o acórdão embargado quanto os paradigmas apontados decidiram no sentido de que a ausência de intimação do Ministério Público, por si só, não enseja a decretação de nulidade do julgado. Os paradigmas tratam abstratamente de eventual prejuízo causado pela ausência de intimação do Ministério Público, enquanto, no caso ora examinado, a Turma apreciou concretamente o alegado prejuízo e concluiu pela sua ocorrência. 3. Embargos de divergência não conhecidos”.

Tal decisão realmente parece a mais adequada com o espírito do CPC 2015, uma vez que não impõe a nulidade do processo apenas em razão da falta de uma formalidade legal que não trouxe, na prática, qualquer prejuízo.

Importante destacar que, da mesma forma ocorrido no julgado acima mencionado, o STF e o STJ sistematicamente são acionados para decidir sobre temas relacionados à organização e funcionamento do Ministério Público, bem como de sua participação no processo civil. Nesse sentido, merecem destaque algumas decisões proferidas pelos referidos tribunais superiores.

No âmbito do STF, bastante importante a decisão proferida no Recurso Extraordinário nº 631.111/GO, na qual os Ministros decidiram que:

“(…) 4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender “interesses sociais”. Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127). 5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja

preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal”.

Como se vê, para o STF, o Ministério Público está legitimado a promover a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, mesmo de natureza disponível, quando a lesão a tais direitos, visualizada em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a comprometer relevantes interesses sociais.

Em outra decisão, prolatada na Ação Cível Originária 924/PR,³² a Suprema Corte reviu posicionamento anterior para assentar que “(...) a existência de conflito de atribuições entre Ministérios Públicos vinculados a entes federativos diversos não é apta, per si, para promover a configuração de típico conflito federativo, nos termos da alínea f do Inciso I do art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (...)”, bem como que a solução dessa espécie de conflito compete à Procuradoria-Geral da República, na qualidade de órgão central do Ministério Público, e não ao Supremo Tribunal Federal.

Por fim, no que tange ao tema das vedações, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 388 restou decidido que “(...) membros do Ministério Público não podem ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério (...)”.³³

No Superior Tribunal de Justiça merecem destaque o quanto assentado nos Recursos Especiais 440.002/SE e 1.265.821/BA.

No Recurso Especial 440.002/SE,³⁴ a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu que compete à Justiça Federal a apreciação de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal na defesa de interesses federais, independentemente da figuração da União ou de suas empresas públicas e entidades autárquicas nos polos da ação.

³² STF, ACO 924/PR, Tribunal Pleno, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, maioria, DJ 23.09.2015.

³³ STF, ADPF 388/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, unânime, DJ 29.07.2016.

³⁴ STJ, REsp 440.002/SE, Tribunal Pleno, rel. Ministro Teori Albino Zavascki, maioria, DJ 06.12.2004.

Ao apreciar o Recurso Especial 1.265.821/BA,³⁵ a Corte Superior fixou o tema 717 dos Recursos Repetitivos no sentido de que a legitimidade do Ministério Público para ajuizamento de ação de alimentos em favor de criança ou adolescente “(...) independe do exercício do poder familiar dos pais, ou de o menor se encontrar nas situações de risco descritas no art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou de quaisquer outros questionamentos acerca da existência ou eficiência da Defensoria Pública na comarca”.

Como se vê, o grande rol de preceitos tratando da atuação do Ministério Público no âmbito do processo civil, seja nos textos dos Códigos de Processo Civil, seja nas legislações específicas que acabam tratando do tema, como Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso etc., ainda existem divergências de interpretação que precisam ser solucionados pela palavra do Poder Judiciário, o que, em certa medida, acaba por sobrecarregar a atuação desse Poder da República, que sofre com o acréscimo e acúmulo de processos a serem julgados. Segundo dados do levantamento “Justiça em números”,³⁶ realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, no final de 2016, existiam 73.936.309 processos pendentes de julgamento no Judiciário brasileiro, o que acaba comprometendo a eficiência na prestação jurisdicional e, por consequência, retarda a pacificação social esperada com a solução da lide.

Em razão desse alto grau de congestionamento processual, há deliberado incentivo para as formas alternativas de solução de conflitos, reservando-se o acionamento do Poder Judiciário apenas para os casos em que a solução negociada se demonstrar impossível ou incompatível com o ordenamento jurídico. Também nesse campo ganha importância a atuação do Ministério Público, que detém importantes instrumentos aptos a buscar a pacificação social sem a necessidade de propositura de uma ação judicial. Dentre tais instrumentos merecem especial destaque o inquérito civil público, a recomendação, o termo de ajustamento de conduta e as audiências públicas.

Com relação às recomendações, importante mencionar que, recentemente, foi publicada a Resolução 164, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, a qual “Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro”.

³⁵ STJ, REsp 1.265.821/BA, 2ª Seção, rel. Min. Luís Felipe Salomão, unânime, DJ 04.09.2014..

³⁶ Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016.

Além dela, o Conselho Nacional do Ministério Público também publicou, em 14 de fevereiro de 2017, a Resolução 159 que, alterando a Resolução 82, de 29 de fevereiro de 2012, dispôs sobre a realização de audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

Por fim, visando incrementar o uso destes e de outros mecanismos destinados à solução dos conflitos e a pacificação social, o CNMP expediu a Recomendação 54, de 28 de março de 2017, que “[d]ispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”.

Tal Recomendação, bem como as duas Resoluções acima mencionadas, somam-se a outros documentos normativos que têm buscado dar maior eficiência à atuação do Ministério Público permitindo que ele colabore com a promoção da Justiça e restabelecimento da paz social sem a necessidade da intervenção do Poder Judiciário.

Esse, na verdade, parece o grande desafio do Ministério Público, ou seja, conseguir demonstrar a sua eficiência independentemente da atuação do Poder Judiciário, uma vez que ainda prevalece uma cultura de litigiosidade exacerbada e de judicialização frequente que, lamentavelmente, não tem sido exitosa na solução dos conflitos da atual sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de sua origem histórica, na qual lhe era atribuída apenas uma atuação no âmbito do processo criminal, como responsável pela promoção da persecução penal e titular da ação penal, o Ministério Público Federal gradativamente foi ampliando o seu rol de atribuições, passando a atuar na defesa dos direitos individuais indisponíveis, como fiscal da lei (e hoje, fiscal da ordem jurídica) e, na sequência, sendo-lhe atribuída, também, a defesa dos direitos difusos e coletivos, bem como a defesa da ordem constitucional.

Diante desse grande conjunto de atividades a serem desenvolvidas, o Ministério Público acabou conquistando posição de destaque na Constituição Federal de 1988, que trouxe, expressamente, suas funções, garantias, prerrogativas e vedações aos seus membros, além de traçar as bases para as leis orgânicas encarregadas de estabelecer toda a sua estrutura e organização, conforme se demonstrou anteriormente.

No presente caso, o que mais interessa para esse texto é a atuação dos membros do Ministério Público no âmbito do processo civil, a qual pode se dar por meio de sua atuação como agente ou como interveniente. Definida essa dicotomia de formas de atuação no processo civil, é possível afirmar que, nas últimas décadas, levando-se em consideração os Códigos de Processo Civil de 1939, 1973 e 2015, ocorreu um considerável incremento nos casos nos quais o Ministério Público será intimado para se manifestar.

Nesse sentido, merece destaque o fato de, no CPC 1973, constar a necessidade de intervenção do Ministério Público e, no CPC 2015, constar a necessidade de sua intimação, o que tem gerado discussões no sentido de considerar a referida intimação obrigatória, sob pena de nulidade, e a efetiva participação no processo como facultativa, o que prestigiaria a unidade do Ministério Público, se essa atuação se dá atendendo as orientações de prioridade de seus órgãos diretivos, sem se esquecer, contudo, da independência funcional garantida a todos os seus membros.

Além disso, importante destacar que tem ganho importância, nos últimos anos, a atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público, a qual, inclusive, tem experimentado indução por parte do Conselho Superior do Ministério Público, o qual editou Resoluções e Recomendação no sentido de incentivar a realização de audiências públicas, a expedição de recomendações e, em última análise, fomentar a atuação resolutiva do Ministério Público.

Assim, como se demonstrou no presente texto, fica claro que o papel do Ministério Público tem ganho, a cada dia, maior importância, sendo imprescindível, contudo, que se fixe a atuação do Ministério Público na solução dos conflitos de interesse, deixando para um segundo plano a atuação como agente, na promoção de ações, ou como interveniente, em ações nos quais se busca tutelar a defesa de direitos individuais indisponíveis.

O desafio, contudo, é enorme, tendo em vista a complexidade que as demandas individuais e sociais ganham a cada dia, impondo uma capacitação constante, com a qual a publicação da presente Enciclopédia Jurídica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) colabora de forma decisiva e se destaca como uma iniciativa louvável.

REFERÊNCIAS

BUENO, Cássio Scarpinella. *Novo código de processo civil anotado*. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989. Volume 5.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. A intervenção do Ministério Público no novo Código de Processo Civil. *Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil*. Geisa de Assis Rodrigues e Robério Nunes dos Anjos Filho (orgs.). Brasília: ESMPU, 2016.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges. *Manual do Procurador da República, teoria e prática*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2015.

JUSTIÇA em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016.

LIMA, Marcellus Polastri. *Ministério Público e Persecução Criminal*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. *Uma introdução ao estudo da justiça*. Maria Tereza Sadek (org). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010 [online].

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da administração pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do povo)*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*. 2. ed. rev. e ampl. Saraiva : São Paulo, 1991.

_____. *Alguns casos de atuação do Ministério Público*. Fev., 2013. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/algcasosmp.pdf>>. Acesso em 30.04.2017.

OLIVEIRA NETO, Olavo; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino. *Curso de direito processual civil*. São Paulo: Verbatim, 2015.

SUXBERGUER, Antônio Henrique Graciano. *Ministério Público e Política Criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba:

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP
PROCESSO CIVIL

Juruá, 2010.