

CAPÍTULO 14

DIRETRIZES ESSENCIAIS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA CÍVEL

Maria Carolina Silveira Beraldo

Como visto desde o Cap. 1, a resolutividade institucional que cabe ao Ministério Público a partir dessa nova concepção ética e jurídica de atuação passa, na área cível, pela substituição de um modelo de instituição dependente do Poder Judiciário, com resultados ineficientes e, às vezes, inaceitáveis, no campo da defesa do regime democrático e da tutela dos interesses transindividuais, para uma conduta em que se assume o papel do agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções²⁹⁵.

Há algum tempo tem o Ministério Público buscado, na área cível, implementar atuação resolutiva que dê mais importância à eficiência não apenas de conduta, mas, também, em relação ao trâmite das demandas, seja na área judicial ou extrajudicial.

Assim foi que, a partir da Carta de Ipojuca, aprovada pelo Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público do Estado e da União, no ano de 2003, passou o Ministério Público brasileiro a adotar postura de racionalização em sua intervenção nas demandas cíveis, sobretudo considerando-se a declarada “necessidade de otimizar a intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis”, bem assim a “justa expectativa da sociedade de uma eficiente, espontânea e integral defesa dos mesmos interesses, notadamente os relacionados com a probidade administrativa, a proteção do patrimônio público e social, a qualidade dos serviços públicos e de relevância pública, a infância e juventude, as pessoas portadoras de necessidades especiais, os idosos, os consumidores e o meio ambiente”²⁹⁶.

Tratou o Ministério Público, a partir desse marco, de buscar qualificar sua atuação a partir da priorização das causas mais relevantes à sociedade, o que se deu em meio a um movimento de desjudicialização, simplificação e facilitação do acesso à justiça.

295 Cf. GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, p. 221-223.

296 Carta de Ipojuca. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/806019/carta_34_encontro_ipojuca_pe_12_e_13_de_maio_de_2003.pdf, p. 2. Acesso em: 14 abr. 2023.

Mais adiante no tempo, a partir da aprovação do Código de Processo Civil de 2015, e da conjugação da Constituição Federal com os novos artigos 176 c.c. 1º do CPC, consolidou-se a autorização formal para que o Ministério Público passasse a atuar no processo civil com mais independência e especialização,

“visando às funções constitucionalmente determinadas, como instituição de garantia, para além da postura avaliativa e interpretativamente neutra ou formalista – técnicas antiquadas, conceituais e abstratas – definindo estratégias para atuação concertada em prol dos objetivos da República brasileira e da tutela dos direitos fundamentais, prestando contas (accountability) de sua atuação à sociedade”²⁹⁷.

Com efeito, muitas são as atribuições ministeriais, e a racionalização e especialização da atuação se inserem no amplo espectro da resolutividade na atuação cível.

No âmbito cível *lato sensu*, assim considerado para efeitos deste capítulo apenas aquelas matérias não penais, o Ministério Público tem ampla gama de atuação a partir da atribuição constitucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis²⁹⁸ em questões de meio ambiente, patrimônio público, direito do consumidor, educação, fundações, idosos, pessoas com deficiência, habitação e urbanismo, terceiro setor, mineração, patrimônio cultural, direitos humanos, direito empresarial, dentre outros.

Ocorre que aquela especialização – que se espera, ademais, de todo e qualquer órgão e instituição – acabou por criar nomenclaturas próprias de atuação em cada uma dessas subáreas cíveis, de forma que a atuação cível propriamente dita acabou se identificando com as causas relativas a: **i.** Pessoa (casos de tutela, curatela, poder familiar; declarações de ausência e disposições de última vontade); **ii.** Sucessões (inventários, partilhas, arrolamentos); **iii.** Família (separação e divórcio, inventários e divisões de bens que envolvam crianças e adolescentes; declarações de óbito; habilitações de casamento; investigação e reconhecimento de paternidade); **iv.** Registros públicos e filiação (registros de nascimento e óbito fora do prazo, habilitações de casamento, loteamentos e desmembramentos, usucapião, suscitações de dúvida etc.), e **v.** Interesses de incapazes em geral em demandas variadas. É em relação a esse recorte específico de atuação que se tratará, neste capítulo, da atuação cível resolutiva; as demais áreas receberão tratamento adequado da resolutividade à luz de suas especificidades em capítulos próprios.

297 Cf. Hermes Zaneti Jr. *In* O Ministério Público e Processo Civil Contemporâneo, 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, p. 71.

298 CF, Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Fixada a área cível de atuação, tem-se que o Ministério Público poderá nela atuar como parte ou como fiscal da ordem jurídica, em perspectiva resolutiva, ou, e aqui reside faceta de atuação relativamente nova e que merece destaque, como verdadeiro *agente resolutivo*, conforme se verá mais adiante. Isso significa dizer, nas palavras de ZANETI, que agirá, judicial ou extrajudicialmente, “para transformar em realidade as normas constitucionais, garantias primárias, inadimplidas. Sua função não é burocrática, mas efetiva, sendo imprescindível perguntar o quanto de resposta ao interesse público e social cada manifestação do Ministério Público tem potencial de fornecer”²⁹⁹.

14.1 Facetas da atuação resolutiva material: racionalização da atuação e poder de agenda institucional.

Como visto no Cap. 1.3, a resolutividade material ou de impacto social está diretamente relacionada à efetividade social da atuação dos membros do Ministério Público, nos termos da Recomendação CNMP n. 02/2018.

Tal resolutividade na atuação passa, necessariamente, pela racionalização dessa mesma atuação a partir, inicialmente, do reconhecimento do poder de agenda do Ministério Público, ou seja, do reconhecimento da potencialidade que tem a própria Instituição de identificar os casos em que a não intervenção resulta em nulidade ou, até mesmo, inexistência do processo – e não o Poder Judiciário. Em outras palavras, não cabe ao Poder Judiciário definir as hipóteses de intervenção do Ministério Público.

Com efeito, cabe ao Ministério Público a exclusividade na identificação do interesse que justifique sua intervenção na causa. Essa identificação – interesse social e coletivo – que justifica a intervenção ministerial, nos termos do inc. I do art. 178 do CPC, traduz o poder ativo da atuação (*dominus interventio-nis*), decorrência direta do poder de agenda da Instituição³⁰⁰.

Veja-se que, como prevê o art. 279 do CPC, será nulo processo em que o membro do Ministério Público não for intimado a acompanhá-lo, quando deva nele intervir, esboroando-se, em decorrência da nulidade, os atos praticados a partir do momento em que a intimação devesse ter ocorrido (art. 279 §1º, CPC). A nulidade, no entanto, não será aplicada na ausência do prejuízo, sendo necessária a manifestação, sempre fundamentada, do próprio Ministério Público sobre a sua existência ou inexistência (Art. 279, §2º, CPC).

299 Hermes Zaneti Jr. In O Ministério Público e Processo Civil Contemporâneo, 2ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Editora JuspPodivm, 2021, p. 196.

300 Hermes Zaneti Jr. *op. cit.*, p. 192.

Para além de caber ao Ministério Público a identificação dos interesses que justificam sua própria atuação, a indisponibilidade é um dos fundamentos da sua intervenção (art. 127, caput, CF), e não pode haver racionalização dessa atuação pelo próprio Poder Judiciário, sobretudo em prejuízo dos interesses coletivos e sociais.

O debate quanto ao reconhecimento do poder de agenda ministerial remonta, pelo menos, à década de 1970. Destaca-se, até para registro histórico, interessante diálogo havido no ano de 1975 entre Antônio César Peluso, Clito Fornaciari Júnior, José Manoel de Arruda Alvim Netto, Luiz Sérgio de Souza Rizzi e Teresa Arruda Alvim Wambier, eminentes estudiosos do Processo Civil ainda atuantes, a respeito da interpretação do atual inciso I do art. 178 do CPC, então equivalente ao inciso III do art. 82 do CPC/73, disponível na Revista de Processo³⁰¹, do que se ressalta:

(...)

A Profa. Thereza Alvim - Se eu não me expressei exatamente, se houve alguma falha no que eu falei, eu quis dizer exatamente que ao Judiciário cabe a última palavra. Se o Judiciário enviar ao órgão do Ministério Público e esse entender que não há interesse, devolvendo o processo ao juiz, que entende existir o interesse, ele deve remeter novamente ao órgão do Ministério Público, que será obrigado a intervir porque não é uma faculdade dele intervir ou não.

O Prof. Luiz Sérgio de Souza Rizzi - Há normas que são de fácil e primeiro entendimento. São normas que da simples leitura se extrai a interpretação. Há outras, entretanto, em que a facilidade não se apresenta no primeiro impulso. É necessário compreender o sentido da norma, é necessário entender a diferença delas em relação às outras. No caso do n. III do art. 82 não se tem evidentemente a mesma situação dos incisos anteriores. Aqui o legislador colocou a vontade da lei de uma forma que a interpretação, a análise objetiva do texto não fornece todos os elementos e deixa qualquer intérprete perplexo.

É preciso então verificar a norma no seu sentido final. E evidentemente essa norma teria que ser um texto aberto. Quando o legislador pôde fechar as hipóteses de intervenção do Ministério Público, ele o fez nos ns. I e II. No n. III havia necessidade de se deixar em aberto porque o interesse público, o interesse coletivo, é um interesse mutável em razão das alterações sociais, em razão do decurso do tempo. Seria prejudicial e inclusive impossível que o legislador tivesse tarifado as hipóteses da intervenção do Ministério Público. **Então, há necessidade de uma complementação**

301 Interpretação do Art. 82, III do Código de Processo Civil in Revista de Processo vol. 3/1976, p. 136-141, Jul-Set/1976, Doutrinas Essenciais de Processo Civil, vol. 9, p. 53-61, Out/2011, Ed. Revista dos Tribunais Online – Thomson Reuters.

da vontade legislativa. Quem é o titular desse complemento? Quem vai subjetivamente dizer se se trata de uma hipótese de interesse coletivo? Parece-me que é o próprio Ministério Público. Não é dado ao juiz o direito de estabelecer os contornos da norma. Ele simplesmente deverá abrir possibilidade para o Ministério Público intervir. Intervir está colocado aqui no sentido de se manifestar se há ou não interesse público. Não é da atuação do juiz que decorre o dever de intervir do Ministério Público. O dever de intervenção decorre do juízo que ele, Ministério Público, faz sobre os reais limites da norma.

É evidente que o interesse público está colocado no sentido daqueles interesses que a sociedade deve perseguir primordialmente. Um raciocínio que os administrativistas nos impõem é no sentido de que esse interesse pode ser maximizado na medida em que se amplia a perseguição a esses interesses, procurando uma satisfação social. Vamos colocar em comparação cobrar impostos é interesse público? Nas causas em que a Fazenda Pública está presente o Ministério Público deve intervir? Não. Porque se maximizássemos a cobrança de impostos, se cobrássemos impostos mais do que estão sendo cobrados, o que aconteceria? O povo estaria cada vez mais asfixiado, sem condições de educação, de saúde etc. Agora, na medida em que se maximiza a educação, a saúde, o que se tem? Tem-se o interesse primário da sociedade sendo atendido.

O Ministério Público deve, diante de padrões mais ou menos elásticos, intervir em todas as causas em que ele próprio julgue que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. Mesmo que o juiz abra oportunidade de o Ministério Público e manifestar, entendendo ele, juiz, que há interesse público, se o Ministério Público intervir não é porque o juiz o diz, mas o é porque o Ministério Público o entendeu. Sendo assim, a norma deve ser vista como uma norma que dá discricionariedade de atuação ao Ministério Público.

O Prof. Antônio César Peluso - A dificuldade não era bem esta. A dificuldade prática está exatamente em ter que remeter todos os processos para que o Ministério Público avalie previamente nos que deve e nos que não deve intervir. Isto porque, na verdade, cairíamos naquele problema em que o Ministério Público por via dessa interpretação passaria a ser o juiz da regularidade processual. Se não lhe foi dado em primeira instância sequer oportunidade de saber se havia ou não interesse público e ascendendo a causa à segunda instância, entendendo o Ministério Público, ainda contra a opinião do Judiciário, que há interesse público. Prevalece a opinião do Ministério Público ou do Judiciário? Se prevalecesse a opinião do Ministério Público, que é o juiz da discricionariedade, nós passamos a regularidade do processo ao crivo do Ministério Público.

O Prof. Luiz Sérgio de Souza Rizzi - Exatamente, o crivo, no desvio, é do Judiciário mas na intervenção é do Ministério Público. Muitos juízes quando começaram a aplicar essa norma abriam vista de todos os processos ao Ministério Público. Depois, com o correr do tempo, eles se deram conta de que havia algumas balizas que ali indicavam no art. 82,

n. III, balizas essas que os juízes tiveram ocasião de verificar não só pela jurisprudência, mas também pela posição da doutrina. A redução foi realmente enorme, e hoje a tendência é a de se abrir vista nos casos em que realmente há indícios concretos, seguros, de que se está diante de uma hipótese de intervenção.

A Profa. Thereza Alvim- Prof. Sérgio Rizzi, acho que justamente por esse seu argumento verificar-se que o juízo sobre se há ou não interesse público é do órgão do Judiciário.

O Prof. Luiz Sérgio de Souza Rizzi - A situação se coloca nesse sentido: se eu abro vista, como juiz, se intimo o Ministério Público, ele é obrigado a praticar atos na qualidade de fiscal da lei. Se é ele, juiz, ele não pratica ato nenhum, ele simplesmente diz: “não, eu não entendo como hipótese de interesse público”. O juiz pode abrir vista em quantas situações quiser; o Ministério Público sempre dirá: “não é hipótese de intervenção”. E, o que o juiz vai fazer? Vai obrigá-lo? Não. Não pode. Não pode obrigá-lo porque o poder discricionário não está confiado a ele, juiz, mas está confiado ao agente do órgão. (grifos nossos)

Guardadas as peculiaridades da discussão, obviamente, e não se falando hoje – dada a natural evolução do raciocínio – em discricionariedade mas, sim, em disponibilidade motivada da atuação, tem-se a necessária diuturna reafirmação, ao longo dos anos, do poder de agenda ministerial.

14.2 Ainda facetas da atuação resolutiva: mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público.

Tem-se que, além daquela mesma necessidade de especialização e racionalização do exercício das atividades ministeriais, é de se considerar a mediação, negociação e utilização de práticas restaurativas como instrumentos resolutivos e mecanismos de fomento de escolhas válidas e desejáveis das partes sobre como pretendem resolver seus conflitos de interesses ultrapassando, diga-se, eventual solução imposta pelo Poder Judiciário, de modo a se ter atuação adequada possível à tutela de seus direitos.

Como visto no Cap. 3.3, as formas de solução dos conflitos, controvérsias e problemas não se restringem aos meios de atuação disponíveis ao membro do Ministério Público no âmbito jurisdicional, havendo métodos plurais para o tratamento adequado dessas disputas, especialmente relacionados aos mecanismos autocompositivos (negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas), especialmente em sua atuação cível.

Existe, para o Ministério Público, um dever de estímulo aos comportamentos favoráveis às soluções consensuais e “como instituição de acesso à justiça, o Ministério Público brasileiro pode e deve fazer uso dos métodos que garantam o direito de acesso à justiça e que sejam compatíveis com suas funções, sejam estes métodos judiciais ou extrajudiciais”³⁰².

Nos termos da Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014, a conciliação é tida como um processo autocompositivo que pode ser levado a efeito pelo Ministério Público brasileiro, sendo recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos (art. 11).

Para Arlé, no âmbito do Ministério Público brasileiro, a conciliação foi prevista como um dos métodos de autocomposição de embates, sendo indicado para os casos em que pode ser necessária a sugestão de uma solução para o conflito³⁰³. Nesse sentido, é a redação do art. 12 da Resolução CNMP 118/2018: “A conciliação será empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis as mesmas normas atinentes à mediação”.

A mediação é, de outra sorte, recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos em que estejam envolvidas relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes (art. 9 da citada Resolução).

Ainda para Arlé, a mediação é método autocompositivo de intervenção nos conflitos por meio do qual dois ou mais protagonistas são auxiliados por uma terceira pessoa, neutra, a procurarem chegar a uma composição, devendo ser usada pelo Ministério Público brasileiro nos embates nos quais a instituição age como interveniente, sempre que for o método mais adequado para solução. Existem diferentes modelos e técnicas de mediação, sendo imprescindível a capacitação dos membros ministeriais para o correto exercício dessas práticas.

A Justiça Restaurativa, os programas restaurativos e os processos ou práticas restaurativas, por sua vez, são, nos dizeres de Arlé, “parte da missão e das funções constitucionais da instituição”³⁰⁴, uma vez que fundados na reparação da vítima, responsabilidade do ofensor e sua reintegração à sociedade. Como ensina Arlé, ainda que o membro do Ministério Público brasileiro não

302 Cf. Daniele de Guimarães Germano Arlé. *In.*: Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público, 2. ed., Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017, p. 263.

303 Daniele de Guimarães Germano Arlé. *In.*: Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público, 2. ed., Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017, p. 146.

304 *Op. cit.*, p. 268.

possa atuar no processo restaurativo como facilitador, é importante que tenha conhecimento da compatibilidade da Justiça Restaurativa com a missão e as funções constitucionais da instituição, pois caberá a ele concordar com a derivação do caso para a Justiça Restaurativa e com o resultado restaurativo³⁰⁵.

14.3 Atuação cível resolutiva na prática: as diversas atuações e possibilidades institucionais. O MP como agente resolutivo, terceiro mediador que não se confunde com o MP-parte. Centros de Apoio, intercâmbio de teses e unidade de atuação.

Como visto, o Ministério Público atua, na área cível, como parte ou fiscal da ordem jurídica, em perspectiva resolutiva, assim, em busca da efetividade social de sua atuação.

Para tanto, seus órgãos de execução atuam nos diversos campos de forma racional, fazendo uso de seu poder de agenda, ou seja, utilizando-se de poder exclusivo de identificação do interesse público apto a justificar a intervenção. Buscam a resolução efetiva dos conflitos, controvérsias e problemas, fazendo uso de diversos mecanismos compositivos, judicial ou extrajudicialmente, e que não necessariamente resultam na imposição de decisão a partir da jurisdição estatal.

Ultrapassando essa atuação, não há como se deixar de reconhecer a recente implementação do Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (COMPOR)³⁰⁶ que, em sua atuação, deixou evidente uma terceira faceta da atuação ministerial: para além do agir como parte, e do agir como fiscal da ordem jurídica, é possível que o Ministério Público atue como *agente resolutivo*, um terceiro que funcionará como órgão mediador, a conduzir mediação entre o MP-parte e outros atores do conflito, buscando a construção de uma solução consensual. Diferentemente do Poder Judiciário, que não pode mediar conflitos diretamente por seu órgão jurisdicional, o Ministério Público identificou, a partir das atribuições constitucionais e legais, mormente do Art. 3º do Código de Processo Civil e da Lei n. 13.140/15 (Lei de Mediação) a possibilidade de atuar em casos em que há um órgão de execução a apresentar o MP enquanto parte, mediando o conflito por meio de outro órgão de execução especificamente treinado em resolução

305 *Op. cit.*, p. 268.

306 Instituído pela Resolução PGJ N.º 042/2021, o COMPOR é um órgão vinculado diretamente ao gabinete do Procurador-Geral de Justiça, que o preside, e coordenado por um Coordenador-Geral, que é o Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional, um Coordenador do Núcleo de Apoio Administrativo e um Coordenador do Núcleo de Apoio Técnico-Jurídico, para tanto designados pelo PGJ.

de conflitos e com atribuições exclusivas para tanto, de forma buscar resolução consensual de questões no variado espectro cível.

Ainda, é possível identificar-se outras recentes contribuições institucionais à resolutividade na área cível, a partir de: **a.** capacitação dos membros por meio de cursos e seminários; **b.** disponibilização de Centros de Apoio específicos para auxiliar os órgãos de execução em pesquisas aprofundadas e identificação de soluções uniformes para casos semelhantes, em fomento e reforço à unidade de atuação ministerial, bem assim construção de roteiros de atuação; e **c.** criação de mecanismos e técnicas que promovam efetividade no desempenho das atribuições em juízo e fora dele.

Assim, destaca-se a criação de grupos telemáticos para intercâmbio de informações específicas na área, a exemplo do Grupo Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio Operacional às Promotorias Cíveis, que congrega, hoje, representantes dos Ministérios Públicos de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraíba, Paraná e Ceará, de cujas interações resultam compartilhamento de diversas compreensões sobre temas caros à atuação cotidiana cível ministerial, a fomentar atuação em unidade institucional com maior resolutividade.

Destacam-se, nesse ponto, ações relevantes de formação e compartilhamento de bancos de roteiros de atuação e peças judiciais e extrajudiciais temáticos entre os diversos Ministérios Públicos estaduais e, mesmo, internamente. Não se pode olvidar que a atuação na área cível tem repercussão direta na salvaguarda dos direitos individuais indisponíveis dos cidadãos e, por essa razão, é necessário que se tenha sempre em mente que a intervenção unitária promove segurança jurídica, higidez na conduta e, via de consequência, busca de resolução com muito mais resolutividade material.