

2. ENTREVISTAS

2.1 Rodolfo de Camargo Mancuso

MPMG Jurídico: *Quais as principais conquistas e os principais obstáculos destes vinte anos de ação civil pública?*

Prof. Rodolfo de Camargo Mancuso: A principal conquista é a possibilidade de, por meio desse tipo de ação, as políticas públicas poderem ser objeto de judicialização. Isso antes praticamente ficava restrito à ação popular e, agora com ACP, assuntos de grande impacto social, como meio ambiente, defesa coletiva de consumidor e tutela de patrimônio público, puderam ser judicializados. Então, a importância da ação civil pública é, justamente, possibilitar ao Poder Judiciário participar do processo geral de boa gestão da coisa pública. Portanto, o salto de qualidade que a ação civil pública trouxe foi exatamente o de mudar o perfil do Poder Judiciário que, de simples aplicador de norma fato, passou a ser convocado a se posicionar com relação a problemas e assuntos que implicam escolhas primárias, em opções políticas. Cito como exemplo a transposição do Rio São Francisco. Em princípio, é uma questão de política de recursos hídricos que poderia ficar restrita a órgãos da administração que cuidam desse assunto, mas que, por causa da judicialização, terá a tomada de posição do Poder Judiciário. A ação veio ao encontro da diretriz da democracia participativa e não apenas representativa. Ela veio também ocupar um espaço deixado pela pouca efetividade da ação popular. Apesar de ser uma ação também voltada para a tutela de interesses difusos relevantes como meio ambiente e moralidade administrativa, com o passar do tempo, a ação popular foi se enfraquecendo, porque ela teve sua finalidade desvirtuada. Ela passou a ser utilizada para vinganças políticas e todo esse tipo de coisa, além de haver um problema com a legitimação, porque ela é restrita à pessoa física, que nem sempre está preparada para enfrentar uma batalha judicial com relação a assuntos de largo espectro social. A grande contribuição que a ação civil pública trouxe foi dar uma nova dimensão para o tripé do processo civil, ou seja, para a ação, para o processo e para o Poder Judiciário.

MPMG Jurídico: *O que o senhor acha da PEC que tramita no Congresso e que trata da competência da ação civil pública?*

Prof. Rodolfo de Camargo Mancuso: Essa PEC é a parte da PEC 29 que voltou para a Câmara, onde está a parte da súmula impeditiva de recursos para o STJ. Ela tem esse dispositivo, que, a meu ver, traz entraves ao bom funcionamento da ação civil pública. Não é a primeira vez que isso se faz. A alteração que foi feita no Art. 16 da Lei de Ação Civil Pública restringiu a eficácia dos julgados aos limites da competência ter-

ritorial do órgão prolator, visivelmente, confundindo problema de competência com limite subjetivo de coisa julgada. Lembro a restrição que também foi feita na parte de competência, com o acréscimo de um parágrafo no Art. 2º da lei. Enfim, de tempos para cá, tem-se visto tentativas recorrentes. De um lado, para enfraquecer o instituto e, de outro, para trazer uma zona de penumbra, que acaba dificultando esse tipo de ação. Essa proposta deveria ter o mesmo destino da alteração que foi feita no Código de Processo Penal, passando ações de improbidade para segundo grau, objeto de uma ADIN que está sendo julgada no Supremo Tribunal Federal. Isso não se justifica, pois são ações tipicamente de primeiro grau. No caso dessa alteração do Código de Processo Penal, há um vício grave, porque a ação que trata de improbidade administrativa tem natureza civil, ou, se quiserem, tem natureza de ilícito administrativo, que nada tem a ver com penal. Portanto, não se trata de infração de Direito Penal comum o fato de que certas autoridades acabem se beneficiando de foro privilegiado. A discussão está completamente deslocada. Também o está com relação à ação civil pública, porque como ela é uma ação de vocação ou de índole probatória

muito forte, não há como tratar esse tipo de ação em Tribunal de segundo grau, muito menos em Tribunal Superior. Isso não tem sentido. Isso desequilibra a situação entre as partes, porque vai contra o duplo grau de jurisdição. É uma ação que deveria começar em primeiro grau, passar por uma fase de maturação, de debate no efeito devolutivo amplo da apelação nos Tribunais de Justiça, nos Tribunais Federais, e, depois, mais sedimentada, mais depurada, chegar eventualmente no STJ ou no STF. Mas, processualmente, não faz sentido que a ação comece no STJ, pois sobrecarrega o Superior Tribunal de Justiça, como se fosse uma sorte de advocatária com relação a todas essas ações. Isso prejudica até o pólo passivo, porque é uma ação que passa a ser



Gisela Potério e Rodolfo Mancuso

Dando continuidade à divulgação das entrevistas realizadas durante a semana de comemoração ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 15.09.2005, a Procuradora de Justiça **Gisela Potério Santos Saldanha**, em nome do **MPMG Jurídico**, entrevistou uma das mais abalizadas autoridades sobre a ação civil pública e interesses difusos e coletivos, **Rodolfo de Camargo Mancuso**. Nesse encontro, discutiu-se sobre as principais conquistas e obstáculos da ação civil pública nos últimos vinte anos, os principais projetos em tramitação sobre a matéria, a legitimidade para a sua propositura e, ao final, o Rodolfo Mancuso deixou uma mensagem de otimismo ao Ministério Público brasileiro. A Coordenação Editorial do MPMG Jurídico, mais uma vez, agradece a inestimável colaboração da Dra. Gisela Potério e espera que os nossos leitores apreciem a entrevista.

de competência originária de Tribunal de cúpula. A discussão praticamente começa e termina ali, a não ser que haja alguma discussão paralela de índole constitucional, que permita recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal. Mas isso é totalmente fora da natureza da ação. Lembro, por exemplo, de um dispositivo da Lei 7.347, que dá o foro para esse tipo de ação no local do dano, para dar proximidade entre o órgão julgador e o local em que o dano ou a ameaça acontecerem. De maneira que, do ponto de vista técnico-processual, é realmente um grave equívoco levar esse tipo de ação para um Tribunal de cúpula, sediado no Distrito Federal.

MPMG Jurídico: *Na opinião do senhor, a ação de improbidade é uma espécie da ação civil pública?*

Prof. Rodolfo de Camargo Mancuso: Há duas maneiras de se enfrentar essa questão, uma maneira doutrinária e uma prática. A doutrinária é muito comprida e portanto não tratarei dela aqui. Do ponto de vista prático, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, origem da ação de improbidade, deixa claro que, além de responsabilidades penais, haveria outras responsabilidades a serem definidas numa lei. Essa lei, evidentemente, tem um caráter civil. Devido à gravidade de suas sanções, muita gente acha que é uma lei quase penal, mas, na verdade, é uma lei de natureza civil e de responsabilidade administrativa. A pergunta que se tem que fazer é a seguinte: qual o tipo de interesse que é veiculado nessa ação? Muita gente faz associação entre interesse civil público e interesse difuso. No caso, não é interesse difuso, porque é um interesse que tem titular, especificamente, a Fazenda que foi lesada. Se houver recuperação de ativo financeiro, ele tem que ser entregue ao Tesouro lesado. Portanto, interesse que tem dono não é difuso. Se entendermos a ação civil pública como uma ação não-penal, que tenha uma finalidade pública, uma finalidade de se atender ao interesse público, pode-se fazer a afirmação de que se trata de ação civil pública nesse sentido. Não no sentido da denominação 'civil pública', que aparece na Lei 7.347, porque esta é voltada para interesses difusos, coletivos de sentido estrito individual homogêneo, que não é o caso do interesse veiculado na ação de improbidade. Mas, buscando harmonizar os textos, tem-se que ação civil pública é ação não penal cuja finalidade concerne à coletividade, ao interesse geral. Isso inclusive fica evidenciado, pela legitimação ativa na ação, que é deferida ao Ministério Público e à Fazenda lesada. Em decorrência de a Fazenda ser co-legitimada ativa, há quem ache que se trataria de interesse principalmente fazendário. Mas, como, na verdade, o dinheiro público é o aspecto pecuniário do patrimônio público, então, por conta dessa espécie inserindo dentro do gênero, é que se define a legitimação para o Ministério Público. Então, acho que está correta a lei ao dar essa co-legitimação para o Ministério Público e para a Fazenda lesada.

MPMG Jurídico: *A legitimidade ativa da ação civil pública deve ser interpretada de forma aberta e flexível ou de forma restritiva?*

Prof. Rodolfo de Camargo Mancuso: Acho que ela é mesmo aberta, porque é uma legitimação de tipo concorrente disjuntivo. Isso foi feito propositadamente pelo legislador para guardar simetria com o largo espectro do objeto da ação, ou seja, evitou-se cair no erro da ação popular, que tem um objeto muito largo e a legitimação fechada no cidadão eleitor. A ação civil pública tem um espectro aberto com relação aos interesses nominados e ainda abre para outros direitos difusos e coletivos. Como se vai ter uma abertura no espectro objetivo, no objeto da ação, então, a interpretação melhor é aquela que amplia a legitimação ativa no sentido, por exemplo, de permitir também a participação de sindicatos, em vez de focar exclusivamente em associações. Por conta disso, não faria sentido fazer-se interpretação restrita. A vertente mais lógica sinaliza para uma abertura na legitimação.

MPMG Jurídico: *Qual mensagem o senhor deixa ao Ministério Público nesse momento de crise política no país? Qual a importância do Ministério Público neste cenário atual?*

Prof. Rodolfo de Camargo Mancuso: Dessas instâncias todas que são credenciadas para a tutela desse tipo de interesse, a que apresenta visivelmente a maior credibilidade social é o Ministério Público. Digamos que ele parece ser a última esperança no manejo sério e desinteressado desses valores maiores dentro da sociedade. O Ministério Público, a despeito das dificuldades evidentes que enfrenta, não deve esmorecer. Ele deve insistir. Há uma expectativa muito grande na Instituição por conta disso, e ele deve reunir todas as forças no sentido de corresponder a essas expectativas. Deve lutar sempre, porque sempre haverá tentativas de solapar os textos que tratam dessas ações para enfraquecê-las, para trazer confusão à interpretação dos dispositivos. Acredito num Ministério Público de resultados. Ou seja, entendo que, além da ação, tem que haver uma avaliação concomitante, no sentido de ir se obtendo e totalizando dados, fazendo-se estatística para, inclusive, passar para a população. Seria interessante para o Ministério Público que, semestral ou anualmente, por meios de comunicação de massa, ele pudesse passar para a população o resultado prático da sua atuação em temas socialmente relevantes, como meio ambiente, tutela coletiva de consumidor, patrimônio cultural. Essas informações deveriam englobar os problemas que existiam, as providências que foram tomadas e os resultados que foram alcançados. Acho que é interessante passar esse tipo de informação para a população em termos mais compreensíveis, pois isto aproximaria a Instituição ainda mais da coletividade.