

Leonardo Barreto Moreira Alves
Márcio Soares Berclaz

Ministério PÚBLICO *em ação*

Atuação Prática Jurisdicional
e Extrajurisdicional

9ª | revista
edição | ampliada
atualizada

2026

 EDITORA
JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

ATRIBUIÇÕES JUDICIAIS

1. INTRODUÇÃO

Começando o exame da atuação judicial do Ministério Público em âmbito cível, fundamental que a amplitude do tema justifique divisão por forma e área de atuação seguida de eleição de critérios de prioridade, já que, dentro da base prática operativa ministerial no âmbito cível, concentram-se, residualmente, todas as múltiplas atribuições não criminais, seja como parte, seja como fiscal da ordem jurídica.

Sem embargo de que a(o) candidata(o) deva estar preparado para enfrentar todo tipo de exigência prática sobre quaisquer das matérias incluídas neste âmbito, a análise e a verificação comparativa do histórico de exames de ingresso à carreira do Ministério Público permitem ilustrar e apontar matérias com maior probabilidade de serem questionadas, especialmente no âmbito da peça prática exigida nos concursos públicos de ingresso à carreira.

Diante dos limites do trabalho proposto, tomando por critério a necessidade de visão panorâmica capaz de contemplar exposição conciliada da teoria e prática ministerial sobre maior volume de conteúdo possível, pretende-se realizar abordagem panorâmica de alguns assuntos e peças em relação às quais existe atuação do Ministério Público, estratégia adotada para permitir que o leitor adquira visão abrangente e contextual da natureza e do teor das manifestações.

De modo geral, quer-se expor quadro objetivo e superficial contemplativo da atuação do Ministério Público no âmbito cível, incluindo atuação no âmbito da tutela coletiva, ações constitucionais, família, infância e juventude, matéria cível em geral e, inclusive, eleitoral.

Procurou-se acrescer cada tópico de alguns comentários sobre cada uma dessas temáticas, ora privilegiando-se enfoque no plano teórico, ora enfatizando o maior exposição e ilustração do caráter operacional de cada instrumento ou peça.

Antes que se dê início à exposição do tema, seguem alguns esclarecimentos preliminares envolvendo atuação ministerial no âmbito cível cuja leitura se acredita que possa facilitar a compreensão do tema dentro da finalidade proposta pela presente obra, que é possibilitar que o leitor assimile e visualize a relação existente entre a teoria e a prática de atuação do Ministério Público.

Nesse contexto, inclui-se não só postura crítico-reflexiva de interpretação do atual **artigo 178 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/15** – interesse público ou social, interesse de incapaz e litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana) como base infraconstitucional para atuação ministerial em âmbito cível, noção do que representa a discussão contemporânea em torno da “racionalização” (ver **Recomendação n. 34/2016 do CNMP** – planejamento das questões institucionais, relevância social dos temas e processos em que atuem, efetividade nas ações e manifestações, limitação da atuação em casos sem relevância social para direcionar esforços na defesa dos interesses da sociedade), bem como algumas orientações práticas envolvendo classificação dos pronunciamentos ministeriais.

1.1. Base legal infraconstitucional da intervenção ministerial do cível (artigo 178 do Código de Processo Civil – Lei 13.105/15) sob perspectiva crítica:

Em se tratando de examinar a intervenção ministerial no âmbito cível, a sucessão do artigo 82 do antigo Código de Processo Civil pelo atual artigo 178 do Código de Processo Civil, base infraconstitucional para justificar a intervenção ou não do Ministério Público na matéria, trouxe alguns avanços, ainda assim insuficientes para a disciplina do tema.

Um dos problemas persiste no fato de o Código de Processo Civil ter disciplinado a atuação ministerial sem levar em conta a possibilidade de correspondência e pormenorização de cada uma das situações a partir da matriz constitucional, no que já poderia ter sido melhor atualizado.

A manutenção de *conceitos jurídicos indeterminados, opção ora feita*, como bem afirma a doutrina de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO¹, faz com que se admita “*juízo de valoração diverso conforme a pessoa que os faça ou conforme vários elementos que podem provocar influxo para a avaliação*”, abrindo espaço para que a interpretação possa ser determinada para atuação sobre este ou aquele interesse, medida que, em último grau, para alguns, enfraquece a unidade institucional, permitindo grande divergência sobre o que deve ou não ser foco de intervenção.

Certo é que, cada vez mais, há necessidade de aprimoramento do critério processual de intervenção ministerial em âmbito cível, tarefa que precisa ser compreendida a partir de filtragem constitucional e harmônica com a previsão dos artigos 127 e 129 da Constituição da República, esses sim os dispositivos que contemplam as diretrizes hierárquicas e contemporâneas mais relevantes à atuação ministerial.

1. FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ação Civil Pública: comentários por artigo*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Essa a compreensão que, a rigor, deve nortear o valor fundante de *essencialidade social* que, nos dizeres da doutrina de ANTONIO CLAUDIO DA COSTA MACHADO, justifica a intervenção do Ministério Público, matriz presente de modo marcante no âmbito da defesa dos interesses difusos e coletivos sobre os quais paira presunção de indisponibilidade.

De qualquer forma, independentemente da discussão que se faça sobre a base legal envolvendo critérios de atuação ministerial no âmbito cível, muito importante partir do pressuposto e da prerrogativa de que, firme no princípio da autonomia institucional, cabe ao próprio Ministério Público como instituição, e ninguém mais (especialmente o Poder Judiciário, por exemplo), dizer e dar a última palavra sobre estar ou não justificada a intervenção no âmbito de determinada matéria ou processo, medida que, muitas vezes, se alcança a partir de exame e filtro de constitucionalidade e da análise específica de cada situação concreta, não por simples leitura expressa envolvendo previsão de atuação ministerial.

A questão é de linguagem, de interpretação, de atribuição de significados a significantes. Por exemplo, o que significa defender a “ordem jurídica” no âmbito cível? É atuar em todo o processo que tramita perante o Poder Judiciário? E defender direitos sociais e individuais e indisponíveis? O simples fato de a lei positiva prever (muitas delas anteriores à Constituição) de que haverá intervenção do Ministério Público implica dizer que esta é obrigatória e deve ocorrer? Adiante pretende-se explorar o tema de modo adequado.

Diante do que existia anteriormente, a entrada em vigor do **Código de Processo Civil (Lei 13.105/15)** trouxe algumas novidades: 1) previsão de um prazo para a intervenção ministerial (30 dias); 2) pela inclusão da expressão “fiscal da ordem jurídica”; 3) bem como a observação de que a mera participação da Fazenda Pública “não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público”.

De resto, permaneceu a previsão do interesse de incapaz, retirou-se a previsão de atuação em determinadas matérias, falando-se agora em não mais “interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”, mas em “interesse público ou social”; manteve-se a previsão de atuação em litígios coletivos pela posse da terra rural, acrescentando-se a intervenção também para a área “urbana”. O aperfeiçoamento ficou muito aquém do desejado.

Ao invés de serem apresentados critérios objetivos de indisponibilidade objetiva ou subjetiva, de se fazer correlação concreta o da atuação cível do Ministério Público com o seu mister extrajudicial ou com os critérios de sua atuação constitucional prevista nos artigos 127 e 129 (falar em atuação nas “hipóteses previstas (...) na Constituição Federal” nada resolve), manteve-se a mesma estrutura anterior sem grandes inovações, o que é lamentável.

Além das hipóteses mencionadas no artigo 178 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/15), existem outros dispositivos específicos tratando da intervenção ministerial dispersos ao longo da novel codificação, tais como:

- 1) normas fundamentais do processo civil, já que o artigo 3º, parágrafo terceiro, dispõe que: “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual dos conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”;
- 2) incompetência relativa, que agora deve ser alegada em contestação e não mais por exceção: artigo 65, parágrafo único: “A incompetência relativa pode ser alegada pelo Ministério Público nas causas em que atuar”;
- 3) pedido de perícias, conforme artigo 91: “As despesas dos atos processuais praticados a requerimento da Fazenda Pública, do Ministério Público ou da Defensoria Pública serão pagas ao final pelo vencido. § 1º As perícias requeridas pela Fazenda Pública, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública poderão ser realizadas por entidade pública ou, havendo previsão orçamentária, ter os valores adiantados por aquele que requerer a prova;
- 4) desconconsideração da personalidade jurídica a pedido do Ministério Público em qualquer fase do processo, conforme artigo 133: “o incidente de desconconsideração da personalidade jurídica será instaurado a pedido da parte ou do Ministério Público, quando lhe couber intervir no processo”;
- 5) intervenção nas ações de família somente quando houver interesse e incapaz, conforme artigo 698: “Nas ações de família, o Ministério Público somente intervirá quando houver interesse de incapaz e deverá ser ouvido previamente à homologação de acordo”.

No tema, diante da manifesta insuficiência da doutrina manualística do processo civil relativamente no tema da “intervenção do Ministério Público”, de todo relevante observar as reflexões dos processualistas civis que tem especial atuação no Ministério Público.

Elton Venturi² chama atenção para a proteção do interesse público na sua natureza transindividual e indisponível e a proteção do devido processo legal”,

2. **Membro do MPF e Professor de Processo Civil da UFPR. Recomenda-se a leitura do artigo “A voz e a vez do interesse público em juízo: (re) tomando a sério a intervenção *custos legis* do Ministério Público no novo processo civil brasileiro”: “a *ratio essendi* da intervenção do Ministério Público no processo civil é sempre a proteção do interesse**

público. Portanto, a intervenção **custos legis** relaciona-se à adequada representação de tal interesse, compreendido como de natureza transindividual e indisponível [...] sustentamos que a ausência de convocação do Ministério Público para intervir nos processos civis de interesse público, por diversos motivos, viola o devido processo legal [...] O Ministério Público sempre desempenhou papel fundamental dentro do sistema de justiça nacional, sendo chamado a intervir obrigatoriamente em todas as causas nas quais, objetiva ou subjetivamente, entende-se presente o interesse público. Contudo, a nova codificação pouco ou nada avança no capítulo reservado à intervenção do **parquet** no processo civil. O texto da Lei n. 13.105/2015 não revela especial preocupação em aprimorar esse importante sistema, cingindo-se a repetir as antigas previsões referentes às prerrogativas processuais do Ministério Público na qualidade de fiscal da ordem jurídica, quais sejam, intimação pessoal de todos os atos do processo, a manifestação após as partes, o direito de produzi provas, recorrer e pleitear outras medidas processuais cabíveis. [...] a intervenção ministerial deve ser compreendida como autêntica atuação de uma terceira parte, cujos interesses de tutela jurisdicional muitas vezes não se confundem com os do demandante nem com os do demandado [...] Precisamente em função disso sustenta-se que a 'intimação' legalmente estabelecida para ensejar a intervenção **custos legis** do Ministério Público nos processos cíveis, na verdade deve ser compreendida e assimilada à citação da parte para integração na relação processual. Tal interpretação, para além de ser perfeitamente condizente com o regime representativo demonstrado, ainda induz a aplicação do mesmo regime jurídico aplicado à falta de citação válida e regular da parte demandada para a integração no processo [...] O desenho constitucional do Ministério Público brasileiro confere-lhe um perfil **sui generis**, sem paralelo entre as demais instituições públicas pelo mundo afora. Trata-se de uma instituição permanente, independente e essencial ao sistema de justiça, incumbida da proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, arts. 127 e 129). [...] nas hipóteses interpretativas, a extrema fluidez e abstração conotativas das expressões normativas referentes à atuação ministerial não raramente têm provocado interpretações distorcidas e restritivas a respeito da atuação do Ministério Público, prejudicando, portanto, a adequada proteção dos interesses ou direitos em relação aos quais imaginou o legislador constituinte existir uma distinta e especial valoração pública. De fato, avaliando-se o tratamento doutrinário e jurisprudencial que vem se consolidando no Brasil sobre a intervenção processual do Ministério Público nos feitos cíveis, a percepção é de uma equivocada e injustificável distinção valorativa e ontológica a respeito dos **interesses** protegidos pela Instituição: **quando parte**, tutelaria nitidamente interesses difusos; quando **custos legis**, sua atuação fiscalizatória miraria algo diverso e nunca bem definido, tal como a proteção da **legalidade** (ordem jurídica), dos interesses das partes, da 'justiça da decisão', quíça a descoberta da verdade substancial. Na verdade, a **forma** de atuação do Ministério Público no processo civil não poderia jamais obscurecer o fato de que, seja atuando na qualidade de parte, seja atuando pela via interventiva, **os interesses ou direitos que constitucionalmente deve representar e proteger são exatamente os mesmos**, podendo ser resumidos (nem por isso simplificados) pela enigmática fórmula do interesse público. [...] As hipóteses de intervenção fiscalizatória do Ministério Público no processo civil estão fundamentalmente ligadas às suas tarefas constitucionais [...] O desafio não é neste momento, contudo, tratar mais profundamente do tema relativo à concreta constatação da presença de qualquer dos interesses que chamam a intervenção fiscalizatória do Ministério Público no processo civil [...] não compete ao legislador infraconstitucional ou ao Poder Judiciário pautar institucionalmente a atuação do Ministério Público, cabe-lhes estabelecer a forma pela qual essa misteriosa atividade de fiscalização deve ser desenvolvida dentro do processo

como se terceira parte efetivamente fosse, salientando que os interesses constitucionais da instituição permanecem os mesmos também na via interventiva.

1.2. Racionalização das atribuições ministeriais no âmbito cível

Tema institucional ainda bastante atual e polêmico consiste na “racionalização” da intervenção cível do Ministério Público. De um lado, existe a posição conservadora dos que defendem que a intervenção ministerial fiscal da ordem jurídica deve ser máxima, abrangendo todas as matérias possíveis, sob argumento de que tal medida teria fortalecido o *Parquet* como instituição, permitido sua equiparação com o Poder Judiciário em vencimentos e prerrogativas, sendo importante não apenas para “forjar jurisprudência” como também para suposto atendimento de atribuição constitucional de “defesa da ordem jurídica” genericamente considerada.

judicial, bem como as consequências derivadas da eventual falta da adequada intervenção. Daí a enorme importância da interpretação que o sistema de justiça defira ao regime jurídico da atuação **custos legis**. Para tanto, é fundamental que se consiga compreender que: I) a tutela do interesse público pela via interventiva implica proteção de típico direito difuso; e II) em se tratando de interesse subjetivo transindividual, compete ao Ministério Público uma atuação verdadeiramente representativa em prol de tal interesse no âmbito dos processos judiciais. [...] Aliás, o grande problema parece mesmo ser o de simplesmente não se enxergar na atividade de fiscalização processual uma autêntica representação dos interesses sociais e individuais indisponíveis, vale dizer, do interesse público. [...] Os motivos pelos quais o sistema de justiça criminal muitas vezes não tenha conferido o devido tratamento à atuação interventiva do **parquet** parecem decorrer de ao menos duas dificuldades hermenêuticas: **a primeira**, relativa ao pleno reconhecimento da existência e da representatividade jurisdicional do **interesse público** enquanto interesse ou direito difuso; a segunda, relativamente à fixação do clássico modelo da ‘relação jurídica processual’, forjada sob a perspectiva da contraposição de apenas e exatamente duas partes formais, aparentemente incompatível com a aparição de um sujeito interveniente que pudesse defender interesses estranhos àqueles debatidos entre autor e réu. [...] A intervenção do Ministério Público no processo civil não pode mais continuar a ser vista como **imparcial**, como se tal função fosse resumida a uma manifestação que, por equidistante do interesse das partes, tivesse em mira a ‘melhor aplicação do direito objetivo’, a ‘justiça da decisão’ ou a ‘verdade material’. É mais do que tempo de se compreender que a referida intervenção jurisdicional do **parquet** é genuinamente **representativa** e, assim o sendo, evidentemente **parcial**, na defesa do mais elevado interesse difuso (interesse público), cujo possível risco de afetação fora detectado concretamente da análise da demanda instaurada. Tal constatação, aliás, conduz tecnicamente à conclusão de que **todas as vezes que o Ministério Público está em juízo o faz na condição de representante do interesse público**, o que pode acarretar uma verdadeira **confusão** entre suas formais intervenções processuais na qualidade de **parte** e de **custos legis**. Isso ocorre porque simplesmente não há como razoavelmente cindir a atuação ministerial enquanto parte e enquanto fiscal da ordem jurídica, antes de tudo, em função do próprio regime constitucional conformador da Instituição.

De outro, posição de vanguarda e progressista parte do pressuposto de que a medida da racionalização da intervenção ministerial no cível é medida necessária que se impõe a partir da vocação constitucional do Ministério Público, quer porque o perfil constante na Carta da Pública atribui à instituição atuação prioritariamente voltada à defesa dos múltiplos interesses coletivos da sociedade, protagonista da instituição enquanto parte, quer porque demandas mais caras e relevantes da sociedade estão a exigir eleição de prioridades e concentração de foco ministerial em áreas capazes de provocar transformação da realidade social ainda subaproveitadas, notadamente no campo das atribuições extrajudiciais (patrimônio público, saúde, meio ambiente, infância e juventude, controle externo da atividade policial, combate ao crime organizado etc.).

Independentemente do posicionamento a ser adotado, importante notar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), regrediu no seu entendimento ao ter revogado a Recomendação n. 16/2010 em prol da Recomendação n. 34/2016.

É de se lamentar não só o retrocesso da disciplina do CNMP, como a falta de avanço do estudo do tema no âmbito das Administrações Superiores dos Ministérios Públicos Estaduais, quer na falta de discussão mais aprofundada do tema, quer na falta de atualização ou mesmo revogação de atos do Colégio de Procuradores ou do Conselho Superior do Ministério Público dispondo sobre a temática da “racionalização” da intervenção ministerial no cível. Em muito, isso se deve à falta de atualização da intervenção do Ministério Público em segundo grau e ao fato de que os órgãos colegiados da Administração Superior (Conselho Superior do Ministério Público e Colégio de Procuradores) ainda são restritos a Procuradores de Justiça.

O eventual questionamento desse ponto deve ensejar resposta cuidadosa do candidato, posto que a questão, como visto, como se percebe, não se limita a uma interpretação técnico-operacional, envolvendo uma variante político-institucional que não pode ser desprezada.

1.3. Diferença entre Cota e Parecer ministerial

A denominação prática dos pronunciamentos ministeriais cíveis emitidos na condição de fiscal da ordem jurídica no âmbito da atuação judicial permite diferenciar a “cota” do “parecer ministerial”, não só na forma como, sobretudo, na densidade e conteúdo.

Enquanto a “cota ministerial” diz respeito a uma intervenção pontual e breve, que não antecede a perspectiva ou possibilidade de encerramento do processo mediante decisão, servindo muitas vezes de impulso fiscalizatório sobre o andamento de determinado feito, o “parecer” fica resguardado para momentos cruciais que antecedem a definição do mérito do processo.

Pela própria diferença empírica existente entre um e outro pronunciamento pode-se compreender a *cota* como manifestação menos formal e mais sintética do que o *parecer*, situação que, em princípio, reflete na menor exigência de relatório fático e densidade da fundamentação propriamente jurídica, lembrando que, conforme artigo 43, III, da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), dentre os deveres dos membros do Ministério Público está “indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal”.

1.4. Outras informações

Considerando que qualquer peça ministerial, no âmbito cível, de regra, precisa conter referência a relatório ou histórico fático, seguido de posicionamento jurídico, algumas orientações podem ser úteis para facilitar o desempenho daquele que se propõe a praticar e desenvolver peças práticas voltadas à atuação do Ministério Público:

- 1) Sugere-se que o candidato, quando da realização de relatório, observe emprego de *tempo verbal* padronizado ao longo da exposição (presente – “exemplo: O Município _____ ajuíza ação civil pública em face de _____; alega _____; sustenta _____,” ou passado – “exemplo: Município de _____ ajuizou Ação civil pública em face de _____; na sua argumentação, alegou _____, asseverou _____, ponderou _____”. A mesclada utilização de tempos verbais distintos torna o relatório confuso e embaraçoso, podendo dificultar sua compreensão.
- 2) Havendo longo histórico fático seguido de longas e detalhadas características sobre cada momento processual, sugere-se máximo poder de síntese e concentração para reprodução apenas daquilo que for essencial ou mais relevante, sem prejuízo de que possa o candidato adotar determinadas expressões ou fórmulas que façam menção remissiva expressa ao que já se disse anteriormente. (exemplo: Ciente o Ministério Público do até aqui processado no âmbito desta demanda de família, proposta com o objetivo de viabilizar a dissolução da sociedade conjugal existente entre _____; ou “Tomando por base relatório fático já constante em pronunciamento ministerial pretérito, apenas acrescento o fato de que posteriormente à manifestação ministerial inicial houve _____, passa-se ao exame do mérito”). Nesse ponto, em se tratando de elaboração de peça prática no exame de ingresso à carreira do Ministério Público, não se pode perder de vista o fato de que, no conjunto de uma peça prática envolvendo atuação ministerial, maior valor há de se emprestar ao posicionamento jurídico adotado, incluindo a base de argumentação utilizada, a pretensão formulada, do que propriamente preocupação

em integral recuperação dos fatos, máxime quando estes, de regra, são dados pelo próprio enunciado da questão;

- 3) Diante do acúmulo de atividades e atribuições que hoje cercam a atividade profissional do membro do Ministério Público, fundamental que haja especial atenção no controle do tempo gasto e dedicado à resolução das questões propostas, especialmente considerando que a extensão do conteúdo e questionamentos constantes em muitas provas por vezes não se mostra compatível com o tempo de duração do exame, circunstância que está a evidenciar, em princípio, o fato de que muitas Bancas Examinadoras têm o propósito de testar e avaliar a capacidade e o rendimento prático-operacional do candidato frente ao acúmulo de situações e problemas, ocasião em que há de se ter postura no sentido de concluir resposta mínima e sintética sobre cada ponto questionado, observado o peso máximo atribuído a cada questão sem que haja dedicação de tempo excessivo de resposta a um específico e determinado item, justamente quando a falta de controle e planejamento adequado para solução da prova poderá deixar questões sem qualquer tipo de resposta ou mesmo peça ministerial inacabada, duas realidades cuja consumação definitivamente não se recomenda. Gerir o tempo, sabe-se, é o desafio e a imposição do ritmo alucinante da pós-modernidade. Por esta razão, o candidato que se prepara para enfrentamento de exames de ingresso à carreira precisa estar consciente e capacitado para compreender que o uso eficiente do tempo disponível, a clareza e a objetividade da narrativa desenvolvida para transmissão da informação constituem-se em predicados decisivos e relevantes para a obtenção de sucesso no certame.
- 4) Em termos de elaboração de peça prática do Ministério Público no exercício de suas atribuições judiciais, fundamental que o candidato saiba os contornos da estrutura formal com a qual dará início e conclusão da sua peça, incluindo algumas expressões de uso comum que possam demonstrar afinidade do candidato com a realidade forense, situação que permitirá maior planejamento, liberdade e criatividade para que sejam desenvolvidos o conteúdo e a argumentação jurídica apropriados para cada situação, essência qualitativa e atributo mais relevante de todo e qualquer pronunciamento ministerial.

Esclarecidos esses aspectos iniciais, sendo a atuação judicial no âmbito das atividades metaindividuais de repercussão coletiva o grande *ponto de mutação* na atividade do Ministério Público brasileiro pós-Constituição da República de 1988, é justamente por essa relevantíssima área que começa a abordagem da prática ministerial no âmbito cível.

2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Considerando o perfil constitucional vinculado à atuação do Ministério Público na tutela dos interesses coletivos da sociedade (Constituição da República – artigos 127 e 129 – e Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85 – artigo 5º, I), a confirmação da ação civil pública como instrumento de defesa de direitos fundamentais (artigo 5º, c./c artigo 129, III, da CR) faz desta o principal instrumento para a atuação do *Parquet* na condição de parte, tanto é assim que a legitimação ministerial é expressa por força da própria dicção constitucional (artigo 129, parágrafo único, da CR).

A importância da atuação ministerial como parte, aliás, foi ressaltada pelo artigo 177 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/15), segundo o qual “o Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais”.

Não por acaso, o posicionamento do Ministério Público como órgão de extração constitucional responsável pela defesa da sociedade faz com que, no tocante ao instituto da ação civil pública, seu principal ator seja justamente o *Parquet*, razão objetiva e marcante pela qual a habilitação e capacitação do candidato para compreender postulados teórico-práticos que cercam o instituto da ação civil pública mostra-se fundamental e estratégica para a preparação e realização das provas escritas do concurso de ingresso à carreira. Afinal, se a história do instituto da ação civil pública está a mostrar o Ministério Público como o principal legitimado ao seu uso e propositura, compreensível e natural que as provas escritas e práticas dos concursos de ingresso na carreira cobrem a compreensão e discernimento do candidato na elaboração deste tipo de peça.

Uma das dificuldades enfrentadas reside no fato de a Ação Civil Pública, como garantia constitucional de defesa de interesse coletivo aplicada à atividade profissional do Ministério Público, estar sujeita a inúmeras variações e adaptações ao seu conteúdo de direito material, dependendo da matéria versada (exemplo: responsabilidade por ato de improbidade administrativa, defesa do meio ambiente, imposição de obrigação de fazer ou tutela inibitória para interesses envolvendo fiscalização e providências abrangendo políticas públicas de educação ou saúde, quando não defesa de pessoas em situação de vulnerabilidade, notadamente interesses indisponíveis da infância e juventude, pessoas idosas, pessoas com necessidades especiais e assim por diante), dificuldade potencializada, como se vê, pelo elástico e enorme espectro de atuação do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos.

De qualquer forma, uma vez assimilados os conceitos estruturantes e gerais da ação civil pública como instituto, tendo o candidato visão geral sobre as principais áreas de atuação ministerial e algumas de suas particularidades no plano do direito material, basta compatibilizar essas noções com a aplicação

dos conhecimentos e predados processuais inerentes a toda e qualquer petição inicial (com destaque para a causa de pedir e pedido como principais elementos identificadores da demanda) para que seja amenizada, em boa parte, a natural angústia do candidato frente à extensão do conteúdo e incerteza quanto à matéria em relação a qual será demandada a sua realização.

Mais do que pura e simples memorização, de todo recomendável que concursandas e concursandos que pretendem ingressar na carreira do Ministério Público faça bom uso de raciocínio e esquematização mental que lhe permita compreensão do sentido da ação civil pública como peça jurídica a ser elaborada, pois é a partir dessa segurança e conhecimento que será possível partir do geral e abstrato para se realizar interpretação adequada do caso concreto.

Como qualquer petição judicial (artigo 319 do Código de Processo Civil – Lei 13.105/15), obviamente que a peça a ser escrita e denominada de “ação civil pública” começa pelo cabeçalho com a identificação do Juízo competente, primeiro item a compor aspecto inicial passível de avaliação. Sem prejuízo de que haja liberdade de forma, aconselha-se o uso das expressões “*Excelentíssimo Senhor Doutor Juiz de Direito da Vara _____ da Comarca de _____*”, que também pode ser abreviada na forma seguinte “*Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da Vara _____ da Comarca de _____*”. Salvo quando a questão já traz destinação específica, na simples indicação do Juízo já se pode avaliar o conhecimento e compreensão quanto ao foro competente para apreciar determinada ação civil pública, circunstância que exige estudo suficiente sobre os aspectos processuais envolvidos e suas particularidades (prevenção, conexão, continência etc.), notadamente alcance e interpretação da ideia de “local do dano” contida nos artigos 2º da Lei nº 7.347/85 e 93 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor)³, diploma último que, aliás, integra o denominado *microssistema jurisdicional de tutela coletiva*, inclusive por força da dicção expressa do artigo 21 da Lei da Ação Civil Pública, segundo a qual “*aplica-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor*”.

Sem prejuízo do disposto no âmbito do Código de Processo Civil sobre a competência (artigos 42 a 66 no Código de Processo Civil – Lei 13.105/15), sempre importante atentar para o fato da existência de outros critérios especiais de competência (artigos 80 do Estatuto da Pessoa Idosa, 101, I, do CDC, 209 do ECA e assim por diante).

3. Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local: I – no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local; II – no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Feito isso, passa-se à apresentação e qualificação da parte. Várias formas existem para a qualificação ou apresentação da atuação do Ministério Público como parte autora. Por exemplo, sugere-se “O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO X, por seu Agente signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem à presença de Vossa Excelência propor a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA em face de Y, nacionalidade, estado civil, profissão, endereço, inscrição no CPF n. _____, o que faz com base nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:”. Como opções à expressão “por seu(sua) Agente signatário(a)” também é possível utilizar a expressão “pelo(a) Promotor(a) de Justiça abaixo assinado(a)” ou “por seu membro subscritor da presente”, dentre outras variações que conservem a mesma ideia. Embora a questão seja singela, o importante aqui é começar identificando a instituição responsável pela medida e, ao lado disso, a qualificação e apresentação do cargo ocupado pelo subscritor, após o que se sugere seja feito destaque e menção a dispositivos legais relativos e comprobatórios da legitimidade, seguido de referência à ação civil pública (podendo ser acompanhada do nome da ação quando se possa e se queira identificar) e identificação completa de contra quem se demanda, com anúncio do que virá a seguir, com o que se tem como concluída a folha de rosto e página inicial da demanda. Observe-se, como novidade, que o artigo 319 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/15) prevê a menção da inscrição do CPF e CNPJ e o endereço eletrônico tanto do autor como do réu.

Simplificadamente, tal como ocorre quando da abertura da qualificação, a memorização de expressões simples associadas ao uso cotidiano e não propriamente ao conhecimento teórico é de todo recomendável, podendo significar tranquilidade e economia de tempo à candidata ou candidato, emprestando-lhe a segurança necessária para demonstrar todo o seu conhecimento e estudo armazenado para êxito e sucesso no certame ao qual se dedica.

Embora a questão seja de estilo, e nesse sentido, em tese, não possa a Banca Examinadora fazer exigência de padrão rígido de resposta, é indicado que a candidata ou candidato procure dar um espaçamento adequado entre o cabeçalho e a qualificação, observada abertura de um parágrafo e a possibilidade do título e nome da ação virem destacados e com espaçamento da qualificação do autor, fazendo-se o mesmo em relação à menção do nome do(s) réu(s), seguido da sua devida e mais completa possível identificação, seja esta pessoa física ou jurídica, tudo para que, na formatação da peça, tenha a folha de rosto da ação civil pública apresentação adequada e diferenciada do restante da peça. A propósito, guardar padrão estético adequado, seja a prova realizada de modo manuscrito ou mesmo mediante uso de computador, pode ser um elemento inconsciente importante para emprestar harmonia ao texto e captar atenção do examinador, demonstrando capricho, esmero e conhecimento empírico sobre como este tipo de ação é normalmente oferecido em Juízo.

Segue mera proposta ilustrativa de folha de rosto com a inclusão de aspectos e observações ora mencionados:

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO _____, por seu Agente signatário, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, conforme artigo 127 e 129, III, da Constituição da República, com apoio nos dispositivos da Lei 7.347/85 e artigo 82, I, da Lei 8.078/90, vem, à presença de Vossa Excelência, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face de

X, brasileiro, solteiro, empresário, inscrito no CPF sob o n. _____, residente e domiciliado na Rua x, no Município de, nesta Comarca;

Y, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. _____, com sede na Rua y, no Município de _____, nesta Comarca, o que faz com base nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos: “

IMPORTANTE: A candidata ou o candidato nunca deve esquecer que a forma precisa ser um mero veículo para exposição do conteúdo da peça, este sim essencial para demonstrar o conhecimento jurídico, menção que se faz como alerta para o fato de que as questões formais da peça devem ser sempre secundárias e aplicadas de modo a otimizar o tempo, fator decisivo cujo controle, como dito, precisa ser objeto de monitoramento e domínio pelo candidato. Diz-se isso para que, seja na leitura do presente trabalho, seja na realização da prova, tenha o concursando em consideração que a *forma*, embora seja elemento importante para qualquer peça jurídica, sempre será secundária e subsidiária em relação ao seu *conteúdo*.

DICA: Na falta ou na dificuldade da(o) postulante encontrar nomenclatura da ação que lhe agrade ou que lhe transmita confiança frente a determinado caso concreto, nunca é demais lembrar que existe a possibilidade de mencionar simplesmente o nome do instituto “ação civil pública”, sem prejuízo de que a específica denominação a ser dada comporte variação de estilo e, a rigor, não tenha nenhuma relevância, na medida em que ao Poder Judiciário é importante a percepção e a forma por meio da qual serão expostos e trabalhados os fatos e fundamentados individualizadores. Ao Judiciário importam os fatos, não propriamente a nomenclatura que se agrega à apresentação da ação civil pública, máxime considerando presunção de que o Juiz precisa conhecer o direito de modo suficiente para encontrá-lo não só nos fatos narrados, como

também nos fundamentos da demanda e seus elementos estruturantes (pedido e causa de pedir). Saber narrar de modo claro o que ocorreu e se alega é o mais importante. Note-se que o caráter de instrumentalidade na defesa da tutela coletiva extrai-se do próprio artigo 83 da Lei de Ação Civil Pública, segundo o qual *“para a defesa dos direitos e interesses protegidos por esse código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”*, dispositivo a partir do qual é possível ampliar interpretação e alcance de ação civil pública, inclusive no âmbito do pedido, respeitadas todas as cargas eficaciais possíveis dos provimentos jurisdicionais (declaratória, constitutiva, condenatória etc.).

A propósito, esteja-se tratando da folha de rosto da ação civil pública na sua apresentação, ou mesmo ingressando na narrativa dos fatos e do direito, fundamental que o tripé “partes, pedido e causa de pedir” esteja sempre presente e visível no raciocínio, pois são esses requisitos que, somados à previsão do artigo 319 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/15) – que inova ao prever que a petição inicial deva indicar “a opção pelo autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação” (inciso VII), instituto previsto no artigo 334 do referido Código, definitivamente deverão compor a estrutura da peça a ser apresentada para a Banca Examinadora.

Superados aspectos ilustrativos da folha de rosto da ação civil pública, é chegada a hora de ocupar-se de duas tarefas fundamentais: 1) descrever os fatos com a maior síntese necessária; 2) desenvolver os fundamentos jurídicos que embasam a sua pretensão, o que, sempre que possível, deverá ser feito de maneira organizada e bem sistematizada, de preferência com esquematização mental ou física realizada previamente.

Não se pode perder de vista, ainda, a noção e a clareza de que a ação civil pública constitui-se em instrumento de defesa de direitos transindividuais, medida que pode ser feita tanto a partir da busca de tutela jurisdicional preventiva (artigo 4º da LACP), imposição de obrigação de fazer e não fazer, seja para recuperação de dano causado, seja para efetivação de determinada política pública no plano da realidade, bem como para obtenção de verba indenizatória e responsabilização de determinado sujeito passivo individualmente considerado ou mesmo em regime de litisconsórcio.

Em se tratando de concurso público, ainda que a peça deva contemplar ambos aspectos estruturais (fatos e direito), sugere-se aqui a possibilidade de indicação de números romanos em dois capítulos passíveis de serem desdobrados para abordar os aspectos “I – DOS FATOS” e “II – DO DIREITO”, sem prejuízo de que estes também possam ser abordados juntos sem qualquer tipo de numeração (ex: DOS FATOS E DO DIREITO), considerando sempre que, em princípio,

salvo quando o exame se dá sobre cópias de um determinado e real caso concreto, é costume que a própria questão proposta traga narrativa fática, evidência de que é justamente sobre a fundamentação jurídica que se deve dedicar e concentrar maior parte do seu esforço e atenção.

Por mais que, como já mencionado, a necessidade de realizar relatório seja algo inerente e exigível da atividade do membro do Ministério Público, especialmente nas peças e pronunciamentos tidos como mais relevantes, conforme prescrição da própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados – LONMP (Lei nº 8.625/93)⁴, durante a realização da prova deve o candidato atentar-se para a circunstância de que é fundamental não só demonstrar poder de síntese sobre os fatos trazidos pela questão proposta, filtrando aqueles aspectos que são relevantes, como, se for o caso, nada impede que seja adotada inteligente forma remissiva de se reportar ao expediente administrativo, que, via de regra, suporta a ação civil pública. Este pode ser um importante recurso para evitar maior dispêndio de tempo, até porque, na prática, é assim que muitas vezes ocorre.

Ainda que o roteiro prático das atividades extrajudiciais ministeriais já tenha sido desenvolvido no tópico anterior, partindo da ideia de que resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estabeleceu dois instrumentos como os principais expedientes administrativos passíveis de serem instruídos pelo Ministério Público, no caso, Inquérito Civil e Procedimento Preparatório, pode-se abrir a petição inicial de ação civil pública usando a seguinte técnica:

“Conforme restou apurado nos autos do Inquérito Civil nº ____/20____, instaurado no âmbito desta Promotoria de Justiça tendo como objeto _____, constatou este Órgão Ministerial que....”. Outra opção é: “A partir dos elementos de informação coligidos a partir da instrução do Procedimento Preparatório que instrui a presente, diante da constatação de que _____”.

Ainda que múltiplas sejam as possibilidades de narrativa, que a forma de descrever os fatos dependa do estilo e da bagagem linguística e semântica de cada candidata ou candidato, um importante ponto de apoio para a introdução inicial de uma Ação Civil Pública passa pela menção precisa ao tipo do expediente administrativo instaurado, seguido do histórico da descrição do problema e dos motivos que levaram o Ministério Público à propositura da medida perante o Poder Judiciário, sempre com a indicação cronológica das datas e, em sendo possível, indicação do número ou referência das peças e documentos

4. Artigo 43. “São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei: (...) III – indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal”.

jurídicos mencionados, o que pode ser feito de modo concentrado em parágrafos para melhor organização do ocorrido.

Mais do que demonstrar conhecimento processual sobre a necessidade de justificar *interesse de agir* como condição da ação, a afirmação se justifica na medida em que, também sob o ponto de vista institucional, é de todo desejável que o moderno perfil do membro do Ministério Público seja composto de traços preferencialmente resolutivos, a partir dos quais se compreende ser recomendável habilidade e capacidade de negociação do Agente Ministerial como agente político para esgotar todas as tentativas possíveis e eficazes para solução do problema (exemplo: desde a expedição de um ofício, a realização de uma reunião/audiência pública, passando pela possibilidade de encaminhar recomendação administrativa ou mesmo celebrar termo de ajustamento de conduta), instrumentos de atuação extrajudicial em relação aos quais já se fez explícita menção anteriormente.

Nesse contexto, deve-se ter claro que, no panorama da atividade atual do Ministério Público, especialmente à vista da dificuldade, ainda crônica, de o Poder Judiciário emprestar prioridade e prestação jurisdicional eficaz no âmbito da tutela coletiva (constatação que, dentre múltiplas causas, pode ser atribuída em grande parte a problemas formativos do ensino jurídico estendidos ao formato de seleção e avaliação realizado pela Magistratura), toda atuação que permita resolver o problema social dentro no campo e dos limites das atribuições ministeriais, via de regra, será mais adequada, efetiva e, inclusive, democrática, do que a dependência da resposta e provocação incerta e usualmente morosa de parte do Poder Judiciário. Utilizar o Poder Judiciário para exigir a prestação jurisdicional, via de regra, há de ser o último recurso, pois dali para diante dificilmente ocorrerá negociação e não há mais outra alternativa.

A propósito, importante observação prática pode ser útil quando da preparação de ação civil pública. Devido ao grande volume e acúmulo de serviço que hoje contempla as complexas atividades do Ministério Público, qualidade que costumeiramente Bancas Examinadoras buscam avaliar já durante o próprio concurso público, ponto relevante passa pela necessidade de adequada interpretação da hipotética *situação-problema* trazida pelo enunciado da questão, seguido de raciocínio e narrativa desenvolvidos a partir de necessária objetividade e rapidez, aspecto em relação ao qual já se fez alerta quando da introdução deste tópico.

Não obstante o perfil da prova escrita seja variável e dependa da tradição, vivência e condição intelectual dos membros da Banca Examinadora de cada concurso, geralmente a cobrança da peça prática dos membros do Ministério Público, pelo que se apura da realidade e do perfil das provas, não tem como ponto de partida extração de cópia de um determinado e real procedimento,