

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

RACIONALIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO CIVIL

*Vera Nilva Álvares Rocha**

Evolução histórica do Ministério Público

Segundo Roberto Lyra, o Ministério Público, como Instituição, é obra essencialmente republicana, cuja criação data de 14 de novembro de 1890. Malgrado já existir, empiricamente, desde o Império, o seguinte comentário de Pimenta Bueno, mencionado por Lyra¹, dá a dimensão de sua precariedade institucional:

“Nosso Ministério Público, assim como quase todas as instituições, por ora é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade, inspeção e harmonia. Sofre de mais ‘lacunas graves’ nas atribuições conferidas a seus agentes, lacunas que muito prejudicam a administração da justiça. Entretanto, como a instituição está criada, ela se aperfeiçoará com o progresso crescente de nossos estudos e melhoramentos legislativos”.

Outro achado histórico de Roberto Lyra² noticia o comentário do ministro Alfredo Valladao, na Exposição de Motivos do Código de Organização Judiciária do Distrito Federal (Decreto n. 16.273/23):

“O Ministério Público se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o *Espírito das Leis*, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a Divisão dos Poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado”.

Vê-se, pois, que pessoas de amplo descortino já vislumbravam intuitivamente o relevante papel que a história reservaria ao Ministério Público no futuro.

A efêmera Constituição Federal de 1934 agasalhou, pela primeira vez, o Ministério Público, elevando-o à condição de Instituição nacional com *status* constitucional, o que se aperfeiçoaria nas cartas seguintes, salvo o retrocesso representado pela Constituição do Estado Novo (1937). Inolvidável passo institucional adveio com o Código de Processo Civil de 1939 e com o Código de Processo Penal de 1941, que ampliaram significativamente as atribuições do Ministério Público. Contudo, por várias décadas, permaneceu a Instituição voltada mais para o processo penal. O grande salto viria com o advento do Código de

* Vera Nilva Álvares Rocha é Procuradora de Justiça e Diretora do Centro de Estudos do Ministério Público do Estado de Tocantins.

¹ *Teoria e prática da Promotoria Pública*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1989. p. 21.

² Op. cit., p. 23.

Processo Civil de 1973, que lhe consagrou todo um título (Título III – Do Ministério Público), além de inúmeras outras disposições, disseminadas por todo o corpo do Estatuto. Fora da legislação codificada, leis esparsas passaram a cominar novas e crescentes atribuições ao Ministério Público. Já o Decreto-Lei n. 7.661/45 (Lei de Falências) viria destacá-lo como órgão fundamental no processo falimentar. Igualmente, a Lei n. 1.533/51 dispunha sobre sua intervenção obrigatória no mandado de segurança. Idem, a Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular), a Lei n. 4.737/65 (Código Eleitoral), a Lei n. 5.478/68 (Lei de Alimentos), a Lei n. 6.015/73 (Registros Públicos), a Lei n. 6.367/76 (Lei de Acidentes do Trabalho), a Lei Complementar n. 40/81 (LONMP), a Lei n. 7.210/84 (Lei de Execuções Penais), a Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), a Lei n. 7.853/89 (Pessoas Portadoras de Deficiência), a Lei n. 8.069/90 (ECA), a Lei n. 8.078/90 (Estatuto do Consumidor), a Lei n. 8.625/93 (LONMP), a Lei n. 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa) e a Lei n. 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais).

O Constituinte de 1988 conferiu novo perfil institucional ao Ministério Público, ao nomeá-lo “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127 da CF/88), alçando-o à condição de uma das mais relevantes instituições da vida nacional.

Redefinição de prioridades institucionais

Nas duas décadas pretéritas, assumiu o Ministério Público volume de atribuições além de sua capacidade de desempenho. A responsabilidade social da Instituição acha-se superdimensionada, exigindo assim uma racionalização de sua atividade, escoimando resquícios incompatíveis com a eficácia que a sociedade espera de sua atuação.

Com efeito, torna-se imprescindível estabelecer prioridades, concentrando-se a força de trabalho na consecução das macroatribuições institucionais: o combate à criminalidade; a proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, do consumidor, dos hipossuficientes; a preservação do meio ambiente; a defesa do patrimônio público e a tutela de outros interesses difusos, coletivos, sociais e individuais indisponíveis.

Rápida apreciação dos termos do art. 129 da CF/88 é suficiente para se constatar a real intenção do legislador constituinte de 1988. Ao estabelecer as macrofunções institucionais, fê-lo por meio do verbo “promover”, que significa impulsionar, provocar, propor, requerer, dar causa etc. Ora, para realizar tais promoções e cumprir a vontade constituinte, deve o Ministério Público “agir”, ou seja, tornar-se o “agente” executor da ordem constitucional. Essa questão toca o referencial básico da atividade ministerial: atuar como órgão agente e interveniente, buscando o equilíbrio das funções, observando-se o peso específico de cada área. Em décadas volvidas, prevalecia a intervenção do Ministério Público no processo civil, na condição de *custos legis*, com o escopo de garantir um processo escorreito e uma sentença justa. Encarnava o *Parquet*, precipuamente, a função de “vigia da lei”. No contexto da atual ordem constitucional, quis o legislador um Ministério Público mais aguerrido, que toma as iniciativas, que promove, enfim, um “agente” das

transformações sociais. Tão firme a vontade constituinte, que inseriu um comando (inciso IX) só lhe permitindo exercer funções compatíveis com sua finalidade, sepultando de vez as funções atípicas. Daí a necessidade de se redimensionarem suas atividades, ajustando-se às suas macrodestinações constitucionais.

Acresce-se a tudo isso questão de ordem pragmática: tempo é mais que dinheiro, é vida. A sobrevivência do MP como Instituição fundamental da sociedade dependerá da eficácia com que se desincumbir das atribuições que lhe foram cometidas. O art. 37 da CF/88 inseriu mais um princípio norteador da Administração Pública: o da eficiência. Além disso, lei ordinária veio engessar sua vocação perdulária, ao estabelecer a responsabilidade fiscal. Doravante, há que se produzir o máximo despendendo o mínimo. Não pode o Ministério Público incorrer no erro do Judiciário, que cuidou mais em edificar palácios, em detrimento de sua atividade-fim, qual seja, distribuir justiça. Urge, destarte, ater-se ao essencial, buscando-se a eficácia, agora mandamento constitucional.

Mecanismos de aprimoramento da eficácia institucional

É evidente que a racionalização ou reorientação da atuação do Ministério Público no processo civil, como órgão interveniente, constitui estratégia fundamental na consecução dos objetivos finalísticos da Instituição. Contudo, não é uma panacéia para a solução do impasse institucional. Mais que suprimir atribuições ou encolher-se, importa adotar políticas organizacionais internas de maior amplitude para elevar o nível de eficiência dos órgãos de execução. Urge dotá-los de uma estrutura mínima, descentralizando funções secundárias e liberando-os para a execução de suas tarefas funcionais mais relevantes. Os recursos devem ser direcionados, prioritariamente, à consecução da atividade-fim. Administrar o tempo tornou-se fator vital. Acumular atribuições constitui aberração funcional. Deve-se reduzir ao mínimo aceitável os desvios de função. Os planos de atuação são instrumentos fundamentais para a consecução dos objetivos institucionais. Deve-se repensar o conceito de independência funcional: as instituições são movidas por objetivos fundamentais, e os órgãos que as compõem devem submeter-se aos desideratos estabelecidos; polarizar a força de trabalho, dissipando-a em esforços individuais, muitas vezes conflitantes, constitui desperdício que conduz à ineficácia. Sem essa adequação organizacional não se resolverá o dilema institucional de se alcançar a eficácia necessária para a realização de seus elevados fins sociais.

A intervenção do Ministério Público no processo civil

A proposta de racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil, cujos estudos preliminares foram desenvolvidos pela Comissão Especial designada pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça do Brasil (CNPJGJB), merece irrestrito apoio e imediata aplicação, no âmbito dos órgãos de execução. Com efeito, importa reinterpretar o conceito de interesse público, agora à luz do mandamento constitucional e também sob a ótica da eficácia legal preconizada na Carta Magna. Nesse passo, intervenções

tradicionalmente realizadas pelo Ministério Público, quase como uma rotina burocrática, devem ceder lugar à atuação ministerial como agente, na promoção de suas novas funções institucionais, conferidas pelo legislador constituinte.

Sobreleva ressaltar a duplicidade da atuação ministerial nos pareceres recursais, o que configura notório desperdício funcional. Importa desonerar-se o quanto antes de longas, cansativas e inúteis audiências, consumindo precioso tempo do órgão ministerial. Injustificável sua presença em inúmeros feitos nos quais não se vislumbra qualquer centelha de interesse público, sejam na área “cível”, de “família”, inclusive “alimentos”, procedimentos de “jurisdição voluntária”, “consumidor” (direito individual não-homogêneo) e “trabalhista”, fundados em interesses individuais disponíveis. Desnecessária, quiçá ilegal, à luz do art. 129, IX, da CF/88, a atuação do MP nos feitos patrimoniais em que sejam partes a Fazenda Pública e suas entidades, nas diversas esferas de governo. Que dizer da execução fiscal, matéria já sumulada, no sentido da desnecessidade da intervenção ministerial? Todavia, há que se atentar para as peculiaridades locais, notadamente promoções decorrentes do atendimento ao público, nas localidades onde não existe Defensor Público, em face do ônus constitucional de “defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127 da CF/88).

Conclusões

1. O novo perfil do Ministério Público, traçado pelo legislador constituinte e resultante de extensa gama de leis especiais, conferiu-lhe predominante função de órgão agente, cabendo-lhe inúmeras iniciativas legais, como efetivo instrumento das transformações sociais.

2. Esse superdimensionamento institucional tornou-se incompatível com atuações tradicionais, no campo da função interveniente, notadamente no bojo do processo civil, que precisam ser revistas e adequadas, à luz do interesse público e das normas constitucionais vigentes.

3. A revisão da atuação do Ministério Público no processo civil não deverá ser a única medida a ser adotada, diante das necessidades atuais, mas outras estratégias organizacionais precisam ser implementadas, para conferir a eficácia institucional devida à sociedade.