

**FISCALIZAÇÃO DA ORDEM JURÍDICA NO PROCESSO CÍVEL: DA
PARTICIPAÇÃO ATIVA À SUPERVISÃO SELETIVA**

***OVERSIGHT OF LEGAL ORDER IN CIVIL PROCEDURES: FROM ACTIVE
PARTICIPATION TO SELECTIVE SUPERVISION***

Leonardo Romano Soares

Mestre e Doutor em direito pela Faculdade de Direito da USP.

Resumo

A forma como a função de fiscalização da ordem jurídica em processos cíveis é executada precisa ser revista. O modelo dominante de fiscalização, baseado na ampla e intensa participação do membro do Ministério Público em todas as fases do processo, é equivocado e ineficiente. Por isso, ele precisa ser substituído pelo modelo aqui denominado de supervisão seletiva, em que o exercício efetivo de poderes, faculdades e ônus ocorre em função do grau de risco a que submetido o interesse, ativando-se os recursos ministeriais apenas diante de efetiva lesão ou ameaça de lesão ao bem tutelado. A regra geral deve ser a simples supervisão; a exceção será a participação ativa em hipóteses selecionadas e restritas. Os objetivos dessa mudança são restituir a racionalidade a esta função e liberar recursos para que sejam alocados em funções constitucional e socialmente prioritárias.

Palavras-chave: função ministerial, fiscalização da ordem jurídica, processo civil, supervisão seletiva.

Abstract

The way legal order's oversight in civil proceedings is carried out needs to be reviewed. The dominant model of oversight, based on a broad and intense participation of the member of the Public Prosecutor's Office throughout all the stages of civil procedure, is mistaken and inefficient. It needs to be replaced by the model here called selective supervision, in which the effective exercise of powers, faculties and burdens is based on the degree of risk to which the interest is submitted, activating ministerial resources only in the face of effective injury or threat of injury to the protected good. The general rule must be simple supervision; the exception will be active participation in selected and restricted hypotheses. This change aims to restore rationality to this function and to release resources to be allocated in constitutionally and socially priority functions.

Keywords: public prosecutor's activity, legal order's oversight, civil procedures, selective supervision.

Sumário: Introdução. 1. A função ministerial de fiscalização da ordem jurídica em processos cíveis. 2. O modelo da participação ativa como forma prevalente de fiscalização da ordem jurídica é equivocado e ultrapassado. 3. Fiscalizar é supervisionar para exigir conformidade à lei. 4. A visão da fiscalização da ordem jurídica como auxílio ao exercício da jurisdição? 5. A ineficiência e inefetividade do modelo da participação ativa. 5.1. A evolução das instituições essenciais à jurisdição e a subsidiariedade da intervenção ministerial: a participação ativa segundo a natureza do interesse e do grau de risco. 5.2. A falta de proporcionalidade do modelo da participação ativa. 5.3. O problema da ineficiência afeta o Ministério Público como um todo por desprezeitar sua ordem constitucional de prioridades. 6. Intervenção e participação: a ativação da função fiscalizadora de acordo com os riscos. 7. Um novo paradigma de intervenção: a supervisão seletiva. 7.1. Legalidade do modelo da supervisão seletiva. 7.2. A supervisão seletiva é mais aderente à noção de controle de legalidade. 7.3. O potencial impacto positivo do modelo da supervisão seletiva. 8. Conclusão.

Introdução

A função ministerial é eficiente quando o serviço é prestado pelo Ministério Público à população com qualidade, rapidez e custo justo. A essência da missão ministerial é proteger e promover interesses da sociedade, individuais e coletivos. A mudança significativa nesses interesses ao longo do tempo reclama adaptação na forma como o serviço público ministerial é prestado para que passe a atender adequadamente as demandas sociais em sua nova configuração. Estamos vivendo um momento de mudança significativa que justifique essa revisão? Sim.

Desde o final da década de 1980, vários fenômenos sociais sinalizam mutação nesses interesses sociais. Dentre eles, destacam-se, aqui, quatro que parecem influenciar de modo mais profundo a forma como o Ministério Público atua: 1) recrudescimento da criminalidade organizada; 2) crescente especialização da tutela penal em torno de certos interesses específicos; 3) pressão da sociedade pela efetivação de direitos coletivos (em sentido amplo); 4) emergência de pluralidade de atores capacitados para a defesa de interesses pelos quais o Ministério Público zela no plano cível.

Tendo em conta seu desenho constitucional e esse quadro de mudanças, pode-se defender com segurança que o Ministério Público está hoje claramente vocacionado para o combate à criminalidade e para a efetivação dos direitos coletivos. É isso que a sociedade dele demanda com mais vigor. É isso que a Constituição lhe determina. É nisso, então, que o Ministério Público brasileiro precisa concentrar seus esforços, priorizando as necessidades que a sociedade julga mais prementes e urgentes.

Em vista desta nova feição da demanda social, é preciso rever a forma como o Ministério Público atua no plano da tutela cível por duas razões principais. Primeiro, a tutela de interesses sociais, sobretudo individuais (total ou parcialmente) indisponíveis, quando exercitada de modo interventivo (*custos legis*), tornou-se quase inefetiva para o fim a que se propõe em razão da adoção de modelo ultrapassado de fiscalização, além de se demonstrar cada dia mais subsidiária (e por isso, menos importante) em razão da emergência e/ou fortalecimento de outros atores com igual função protetiva. Segundo, tutela-se mal os interesses coletivos por não haver domínio sobre a agenda investigativa (pautada pela demanda externa) e pela constatação – cada dia mais evidente – da inefetividade prática do controle repressivo-reparador, justificando ênfase na prevenção.

Embora independentes nas causas, essas duas ordens de problemas estão intimamente relacionadas quando se parte em busca de soluções. É que o robustecimento da tutela coletiva

depende da alteração da forma como desempenhada a fiscalização da ordem jurídica, ou seja, a função interventiva em processos cíveis.

A atividade de fiscalização da ordem jurídica é majoritária e tradicionalmente executada através do modelo da participação ativa, em que o órgão de execução se manifesta ostensiva e profundamente a cada etapa do procedimento. É preciso urgente acolhimento do modelo da supervisão seletiva, com permanente vigilância, mas ativação do recurso ministerial apenas diante do risco potencial ou concreto ao interesse, em obediência aos princípios da subsidiariedade, proporcionalidade e eficiência.

O desafio na busca por mais eficiência na atuação global do Ministério Público passa pela revisão da forma como se executa a função de fiscalização da ordem jurídica, sobretudo em processos que envolvem interesses individuais indisponíveis, recobrando a utilidade social desse trabalho e aproveitando os recursos aí liberados para atender às (prioritárias) funções de zelo direto por interesses coletivos e combate à criminalidade.

O objetivo deste artigo é discutir os problemas do modelo da participação ativa e apresentar o modelo da supervisão seletiva, defendendo que ele é o mais adequado para o exercício da função de fiscalização da ordem jurídica em demandas cíveis. Essa mudança visa conferir maior eficiência ao Ministério Público como um todo por liberar recursos institucionais para bem atender às demandas hoje prioritárias.

1. A função ministerial de fiscalização da ordem jurídica em processos cíveis

O Ministério Público intervém em processos cíveis quando há interesse público e social, interesse de incapaz ou litígio coletivo pela posse de terra rural ou urbana (hipótese específica de interesse social). Esse é o fundamento para a intervenção: a discussão, como objeto principal da demanda, de algum interesse específico (definido por sua natureza ou por quem o detenha).

A natureza da atividade é de controle, que é exercitada sob a forma de fiscalização, como se extrai do art. 178, *caput*, do Código de Processo Civil.

A finalidade desse controle é a de garantir o respeito à ordem jurídica. Isso se colhe também do art. 178, *caput*, do Código de Processo Civil, estando em linha com o comando do art. 127 da Constituição Federal, que comete ao Ministério Público a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Sobre o escopo da atuação, assim se pronuncia Mazzilli (2007a, p. 47):

O objeto da atenção do Ministério Público resume-se a esta tríade: a) ou zela para que não haja disposição alguma de interesse que a lei considere indisponível; b) ou, nos casos em que a indisponibilidade seja apenas relativa, zela para que a disposição daquele interesse se faça em conformidade com as exigências da lei; c) ou zela pela prevalência do bem comum, nos casos em que não haja indisponibilidade do interesse, nem absoluta, nem relativa, mas esteja presente o interesse da coletividade como um todo na solução do litígio.

Ser parte¹ interveniente significa que o Ministério Público ingressa em processo a que não deu origem. Não propôs originalmente a demanda instauradora de processo novo. Quando intervém em processo já instaurado, a finalidade da atuação ministerial é controlar, zelando pelo interesse. Alguém propôs a demanda ou está a ela resistindo e, assim agindo, defende diretamente o interesse. É a situação em que o interesse está associado diretamente ao patrimônio jurídico de alguma das partes. Por conta disso, a proteção desse mesmo interesse é feita pelo Ministério Público, mas com a finalidade de protegê-lo de contingências negativas.

Essa lógica aplica-se também aos casos em que não há lide, havendo demanda não resistida geradora de processos de jurisdição voluntária: ainda que os sujeitos postulem por direitos individuais e próprios, ao fazê-lo, também satisfazem, reflexamente, o interesse específico (justificador da intervenção ministerial), já que não existe contrariedade a ele.

No controle do interesse por fiscalização ocorre uma supervisão da atuação dos demais atores. O Ministério Público supervisiona, vigia, monitora; as partes atuam. A *vigilância* é direta e contínua; a *participação* ao lado das partes não é, não precisa e não deve ser. O fato de o Ministério Público ser parte no processo não significa que esteja exercendo a mesma função das outras partes. Os poderes, faculdades e ônus de que dispõe são instrumentos de fiscalização e não meios para fazer valer a demanda pretendida. Justamente por isso, nessa função, o Ministério Público zela pelo interesse e não atua em favor de alguma das partes.

Disso decorre que o manejo dos instrumentos processuais deferidos ao Ministério Público só deve ocorrer para o fim de fiscalizar e na medida em que essa fiscalização seja necessária. Isso significa que o zelo, sob a forma de fiscalização, é direto e contínuo, mas a

¹ Para Gajardoni (2022, p. 284), quando o Ministério Público integra o processo para servir como fiscal da ordem jurídica, não é parte porque não pode praticar os atos próprios das partes como reconvir, denunciar à lide, chamar ao processo ou renunciar ao direito. Essa visão nos parece incorreta. A qualidade de parte decorre simplesmente da aptidão de o Ministério Público, através do seu órgão de execução, de, ao integrar a relação processual, poder exercer efetivamente um conjunto fundamental de faculdades, poderes e ônus para debater as demandas apresentadas no processo. A inviabilidade de lançar mão de certos instrumentos processuais (como os citados exemplificativamente pelo autor) é mero reflexo da circunstância de o Ministério Público não ser titular do direito sob discussão e não do fato de não ser parte. Tanto isso é verdade que, quando o Ministério Público propõe a demanda originalmente, também não está autorizado a renunciar ao direito em que se funda a ação ou transacionar (renunciando a todo ou parte do direito pelo qual zela). Mais adequado, portanto, afirmar que a atuação como fiscal da ordem jurídica confere ao Ministério Público a qualidade de parte, mas que a extensão do instrumental processual de que dispõe, nessa qualidade, está logicamente limitada à finalidade da sua intervenção.

participação ativa no debate processual não é, não precisa e não deve ser. Vigia-se acompanhando, tomando ciência do curso do processo. Participa-se efetivamente do debate processual fazendo uso de algum dos instrumentos à mão somente à vista da necessidade concreta que se apresente.

É desta maneira que se deve compreender a intervenção para fiscalização. Como a participação ativa só se justifica para fiscalizar, ela será sempre pontual, de caráter subsidiário, diante de algum risco ao interesse tutelado. Do contrário, o que era verificação transforma-se na própria ação. A participação ativa perde a índole fiscalizadora e se degenera em alguma outra atividade (defesa direta da própria pretensão; mero auxílio na condução do processo ou sua efetiva condução).

Mesmo nos processos em que o Ministério Público atua como órgão interveniente, mas poderia, por legitimidade própria, ter deduzido a pretensão inicial, defendendo o interesse de modo direto como agente, a natureza da atividade (controle) e a forma de exercê-la (fiscalização) continuam as mesmas simplesmente porque o colegitimado zela pelo interesse de forma direta ao veicular a demanda.

Eventualmente, o que se altera é a intensidade do emprego dos instrumentos de fiscalização ao longo do processo em razão da natureza do interesse e do grau de risco a que está sujeito. Se a demanda foi bem dimensionada (providência postulada tem aptidão para satisfazer o interesse) e o autor adota postura zelosa no curso do processo, a participação ativa ministerial somente irá reforçar essa atuação, o que é duplamente equivocado, já que, por um lado, o Ministério Público converte-se em puro litisconsorte, assistente da parte, assumindo a responsabilidade pela própria demanda (de forma redundante e, por isso, ineficiente), e, por outro, subverte a noção de controle, deixando de simplesmente zelar pelo interesse.

Em síntese, a fiscalização da ordem jurídica é atividade de supervisão e não de colaboração e auxílio. Sob o pretexto de fiscalizar o interesse, o órgão de execução não deve conduzir a demanda, auxiliar as partes a fazê-lo e tampouco substituir ou coadjuvar o magistrado na condução do próprio processo. Tudo isso subverte a natureza e a finalidade da atuação fiscalizadora.

2. O modelo da participação ativa como forma prevalente de fiscalização da ordem jurídica é equivocado e ultrapassado

O que se denomina aqui de modelo de participação ativa é essencialmente a participação ativa do Ministério Público nos processos cíveis em que exerce a função de fiscal

da ordem jurídica (*custos legis*). Concretamente, consiste no aproveitamento máximo de todas as faculdades, poderes e ônus de que dispõe para efetivamente dar sua opinião técnica em cada fase da relação processual e sobre praticamente todos os aspectos processuais e de mérito discutidos.

Essa sempre foi a tônica da atuação institucional por meio dos órgãos de execução que possuem tal atribuição funcional e é a diretriz normativa adotada por muitos ramos do Ministério Público brasileiro.²

Aliás, essa tendência de maximização da intervenção ultrapassa, na prática, os limites objetivos do manejo de faculdades e ônus também deferidos às partes para colocar o órgão de execução em uma posição próxima à do magistrado como condutor do processo. Isso se deve fundamentalmente ao fato de o Ministério Público, órgão estatal que é, estar mais próximo do juiz como sujeito imparcial e não das partes em si, com seus interesses particulares (é espécie de parte imparcial). Como consequência, rotineiramente, o promotor/procurador funciona como um coadjuvante do juiz na tarefa de dar impulso ao processo, avaliando e opinando, em detalhes, sobre aspectos relacionados à sua constituição e desenvolvimento válido e regular.

A lógica da participação ativa é simples: se o legislador determinou ao Ministério Público que zele por determinados interesses (em razão da pessoa ou de sua natureza), essa função será tanto melhor exercida quanto mais ampla e profunda for a sua intervenção no processo em que esses interesses são debatidos. Daí a diretriz de intensa participação do órgão de execução como fiscal.

Há respaldo doutrinário firme para essa concepção, tratando-se da linha de pensamento majoritária na cultura institucional do Ministério Público. Veja-se, nesse sentido, a vigorosa lição de Mazzilli (2007b, p. 82):

Quando intervenha por imposição legal, em sua atuação haverá de empregar zelo em nada inferior ao que despense nas ações que propõe. E às vezes até mesmo mais empenho, pois, recebendo a ação sem ter-se aparelhado para a propositura, dele se exigirá desdobramento maior, para pôr-se a par das questões de fato subjacentes que nem sempre são trazidas aos autos pelas partes.

E, mais adiante, diz (MAZZILLI 2007b, p. 84):

Em todos os casos, porém, o papel do Ministério Público não se confundirá com o do juiz: atua mal o membro do Ministério Público que, invocando a velha concepção de fiscal da lei, só contempla o que está ocorrendo dentro do processo e, ao final, dá um parecer como mero e desnecessário assessor

² Nesse sentido, conferir o Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de São Paulo, estabelecido pela Resolução n. 675/2010-PGJ-CGMP, arts. 128 a 140. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/675compilado.pdf; Acesso em: 22 out. 2022.

jurídico do juiz. Na verdade, o papel do Ministério Público – seja enquanto agente ou interveniente – será o de concorrer de maneira eficiente para a defesa do interesse público cuja existência justificou seu ingresso nos autos.

Por força dessa concepção, na prática, a intervenção ministerial é expressa, ampla e minuciosa em absolutamente todas as etapas do procedimento, debruçando-se sobre todas as questões que se põem: na dúvida (do juiz e do cartório), “ao MP”; o promotor/procurador, na dúvida, manifesta-se. A abertura de vista do processo ao Ministério Público após as partes (Código de Processo Civil, art. 179, I) traduz-se em um dever de se manifestar ativamente após as partes.

Em geral, a compreensão de que a fiscalização da ordem jurídica deve ser necessariamente desenvolvida através de participação ativa é equivocada por várias razões: 1) o conceito de fiscalização compreende supervisão e vigilância; 2) a fiscalização zelosa não é, sempre e obrigatoriamente, aquela desempenhada através de participação intensa e ativa no processo; 4) a fiscalização eficiente está em função da natureza do interesse e do grau de risco a que está submetido; 5) não há evidências empíricas de que a participação ativa garanta maior efetividade à proteção do interesse em qualquer caso; 6) a experiência demonstra que a participação ativa, em determinadas demandas, é praticamente inócua como forma de zelo pelo interesse, sendo extremamente custosa e prejudicial a outras funções constitucionais prioritárias da instituição.

Essas ideias serão desenvolvidas a seguir, demonstrando-se não apenas a viabilidade, mas a necessidade de acolhimento de um novo paradigma de atuação fiscalizadora nas demandas cíveis em que o Ministério Público intervém.

3. Fiscalizar é supervisionar para exigir conformidade à lei

A fiscalização é espécie de atividade de controle. Fiscalizar é supervisionar, monitorar, vigiar. Em se tratando de controle de legalidade, o que se fiscaliza é a conformidade da conduta à lei (ou seja, à ordem jurídica). Logo, o Ministério Público, quando intervém no processo cível, controla a legalidade da relação jurídica processual em favor da proteção do interesse que nela é discutido. A atividade de controle não se confunde com a atividade controlada, desenvolvida pelas partes e pelo juízo. Ainda que o Ministério Público integre o processo como parte, ele não trata de interesse próprio, apenas zela pelo interesse que justifica sua atuação.

Como o controle é, essencialmente, verificação da conformidade da conduta alheia à regra, e fiscalização é supervisão realizada para fins de controle, a participação do Ministério

Público no processo só se justifica para supervisionar a atividade nele desenvolvida. Como decorrência, os poderes, faculdades e ônus de que dispõe são ferramentas utilizadas para concretizar exclusivamente esse escopo, ou seja, devem ser empregados em razão dessa atividade e apenas na medida necessária para satisfazê-la.

O fundamento original da atuação interventiva é o interesse. Uma vez operada a intervenção (com a intimação e o ingresso do órgão de execução no processo), a intensidade da participação deve ser dada pela efetiva e concreta necessidade de proteger o interesse. Não havendo risco, não se justifica participação ativa; quando este surgir, atua-se para afastá-lo ou corrigi-lo, mas sempre na medida do necessário.

Em vista disso, a relação causal positiva que se faz entre a atividade de fiscalização e obrigatoriedade de participação ativa, ampla e profunda no processo é equivocada. A intensidade do uso do ferramental processual posto à disposição do Ministério Público deve estar em função da efetiva necessidade imposta pelo dever de fiscalizar em dada situação.

Será a própria natureza do interesse tutelado e o comportamento concreto das partes que irá determinar a intensidade deste uso. Não se trata de ser mais ou menos zeloso, mas de calibrar a medida da tutela fiscalizadora em razão da natureza e magnitude dos riscos a que está submetido o interesse em cada caso concreto.

Não é eficiente a intervenção que sempre e em qualquer caso, a despeito do interesse acalentado e do comportamento das partes, demande participação intensa do órgão de execução, ou seja, gaste sempre a mesma quantidade de recursos institucionais qualquer que seja a natureza do processo em que intervenha como fiscal da ordem jurídica.

Segundo a lógica subjacente ao modelo da participação ativa, atuação eficiente e zelosa é aquela em que há sempre intensa participação ministerial no processo. Isso não é verdadeiro. O membro do *Parquet* pode agir com igual zelo e até com maior eficiência fiscalizadora se, em determinados casos, deixar de participar ativamente do processo e apenas supervisionar o debate mantido entre os envolvidos.

Repita-se: o que vai definir a intensidade com que o membro do MP deverá participar do processo é a natureza do interesse sob tutela e o grau de risco a que está submetido pelo comportamento das partes e do magistrado.

Atuação pautada sempre por um abstrato e uniforme dever da participação ativa em toda e qualquer hipótese desconsidera a natureza do interesse em si e a gradação dos riscos a que está sujeito. Essa forma de atuação dispense, inutilmente, recursos preciosos em inúmeras situações em que basta simples supervisão atenta, que é, aliás, a regra, porque essa é a essência da noção de fiscalização. Quando isso ocorre, além do gasto inútil de recursos públicos

(ministeriais), desvirtua-se completamente a ideia de controle, pois o promotor de justiça converte-se em um simples litisconsorte da parte (zelando pela demanda e não pelo interesse) ou um auxiliar do magistrado na condução do processo.

Essa visão da fiscalização da ordem jurídica não se sustenta no direito positivo, apesar da longeva tradição que a alimenta, e tampouco responde adequadamente à configuração atual das demandas em que o Parquet funciona.

A ordem jurídica não dita que o Ministério Público, para fiscalizar o interesse, tenha que defendê-lo sempre através de participação ativa e intensa no processo. Isso não está compreendido no universo semântico ordinário da noção de controle.

Quem controla não exerce a atividade objeto deste mesmo controle. Mesmo que se dê um sentido mais amplo à noção de fiscalização da ordem jurídica, isso não pode significar mutação da essência da atividade, que é de tutela imparcial através da vigilância da conformidade da atuação à lei.

Em suma, o que se sustenta é que fiscalizar não equivale a participar, no sentido de exercitar plenamente os instrumentos processuais atribuídos, a todo tempo, com toda intensidade. A fiscalização é a função em si; a participação é uma parcela do exercício dessa função, é a fiscalização sendo ativada por ter identificado um risco de lesão ou efetiva lesão ao interesse. A fiscalização envolve o monitoramento (ciência do curso do processo e do debate processual) e a ação, só deflagrada quando identificada a necessidade de alguma postura ativa.

Apenas se justifica a ação diante do risco de lesão ou efetiva lesão, autorizando e legitimando o manejo de certa ferramenta – atribuída pela lei ao órgão de fiscalização – adequada e suficiente para impedir, corrigir ou invalidar alguma ilegalidade experimentada.

Participar ativamente, de forma contínua, em qualquer caso, em qualquer hipótese, a todo momento, corrompe a finalidade da fiscalização e – o que é pior – sequer acarreta maior zelo pelo interesse.

4. A visão da fiscalização da ordem jurídica como auxílio ao exercício da jurisdição

Talvez se defenda que a atividade de fiscalização da ordem jurídica representa espécie de controle peculiar ou, como gostam os operadores do direito, *sui generis*. Haveria real atividade de controle no “apoio” à atividade jurisdicional porque esse apoio propicia boas decisões e evita erros. Baseado na opinião técnica sólida e abalizada do MP, o magistrado decidiria melhor, protegendo o interesse. Assim, a intervenção fiscalizadora se justificaria para enriquecer o debate e trazer maior “legitimidade” à decisão e ao processo em si. Baseado nessa concepção, a fiscalização de legalidade adquire uma conotação particular em que o controle se traduz concretamente em auxílio ao bom desenvolvimento do processo para que o interesse seja satisfeito da melhor forma possível a despeito das eventuais contingências que enfrente no curso do processo.

Fiscalizar é auxiliar para zelar: essa é a interpretação dominante da natureza e do escopo da função de fiscalização da ordem jurídica pelo Ministério Público, constituindo a base de sustentação do modelo da participação ativa. O percurso histórico de afirmação institucional do MP pode explicar parte dessa interpretação.

Em termos funcionais, a atividade ministerial sempre esteve atrelada à função jurisdicional. Porém, em termos orgânicos ou institucionais, a autonomia do MP só atingiu seu ápice com a Constituição de 1988.³ O MP sempre esteve atrelado ao Poder Executivo, inclusive a seu serviço. Basta lembrar que, até a entrada em vigor da Constituição atual, o MP estadual representava os interesses da União (EC n. 1/1969, art. 95, §2º).

Logo, como o MP cresceu à margem e à sombra da magistratura até pouco tempo, é natural a consagração da visão da sua vinculação à função jurisdicional como função auxiliar dela, atuando como uma espécie de braço acessório do Poder Judiciário, ainda que sem vinculação orgânica com ele.

Coube à experiência cotidiana, ao longo de décadas, o trabalho de moldar, formatar, dar o talhe peculiar que a função fiscalizadora tem hoje, à luz dessa visão da atividade ministerial como função auxiliar do juízo no processo cível.

Por isso, a consagração da interpretação de que a fiscalização deve ser desempenhada por meio de participação ativa não é fruto de um esforço teórico da ciência do direito para dizer

³ Ante dela, a Lei Complementar n. 40/1981 instituiu normas gerais de organização dos ministérios públicos estaduais e, no seu art. 4º, firmou como um dos princípios organizadores do Ministério Público a autonomia administrativa e financeira.

como as coisas devem ser, mas da tradição advinda da experiência concreta de atuação do Ministério Público ao longo da sua história.

A cultura institucional forjada na operação do direito (experiência) conduziu à consolidação desta interpretação do que se deva conceber como função de fiscalização da ordem jurídica (ciência). Uma vez consagrada cientificamente pela experiência, a interpretação científica, num processo inverso, dá legitimidade a essa mesma experiência. Em termos simples: sempre se fez assim; então, assim deve ser feito porque é correto e bom.

Magistratura e Ministério Público nutrem essa interpretação (da intervenção ministerial para fiscalização da ordem jurídica). Para juízes, é bom ter o Ministério Público funcionando na causa, pois realmente pode prestar auxílio na condução do processo, aporta argumentos sólidos que são úteis na motivação das suas decisões e permite partilhar a responsabilidade na condução do processo. Para o Ministério Público, essa atuação reforça seu poder e seu prestígio, emitindo sinais à sociedade de que está trabalhando e que seu trabalho é importante. Afinal, seu trabalho é essencial à função jurisdicional do Estado.

A firme tradição que envolve a noção de participação ativa é responsável pelo costume arraigado de abrir vista dos autos ao promotor/procurador até mesmo antes das partes, especialmente para que o órgão de execução ministerial se manifeste sobre pedidos urgentes, contrariando o próprio direito positivo (Código de Processo Civil, art. 179, I). Gajardoni (2022, p. 284, grifo nosso) defende essa manifestação prévia argumentando justamente que a opinião ministerial auxilia o magistrado:

O MP receberá os autos ou a palavra para manifestação, logo depois das partes (e antes de o juiz decidir), inclusive nos debates finais (arts. 364 e 937 do CPC). Tal regra não se aplica quando no processo for formulado pleito de tutela provisória liminar (art. 300, § 2.º, do CPC), ou nas causas em que for caso de improcedência liminar do pedido (art. 332 do CPC). Nesses casos, o MP será ouvido antes de o réu ser integrado à relação jurídica processual. **Sem sentido o entendimento de que o MP não falaria antes de decisões liminares (provisórias ou definitivas). O ideário de processo colaborativo (art. 6.º do CPC) e a capacidade de o parecer ministerial ajudar na formação da convicção judicial (inclusive em prol da defesa do interesse social, público ou do incapaz) impedem tal raciocínio.**

Respeitado o entendimento, ele não nos parece correto pelas seguintes razões: 1) “Ideário de processo colaborativo” é uma abstração generalizante em que cabe tudo o que se queira nela inserir; 2) o art. 6º do Código de Processo Civil apresenta uma regra ética geral aplicável a todos os partícipes da relação processual, dela não se podendo extrair um dever específico de atuação do Ministério Público, já que a interpretação do dispositivo simplesmente não tem esse alcance; 3) a vista *antes* das partes não se estriba na lei, mas apenas em costume

(*contra legem*); 4) esse costume é seletivo e localizado porque limitado habitualmente à primeira instância, não se aplicando aos tribunais (onde os órgãos de execução ministerial que aí funcionam raramente recebem os autos para análise de pedidos de antecipação da tutela recursal ou liminares em processos de competência originária); 5) nem mesmo no rito das ações constitucionais de que trata a Lei n. 9.868/1999, o Procurador-Geral da República precisa ser ouvido previamente sobre demandas liminares e urgentes, sendo sua oitiva, como regra, dispensável (arts. 10, §1º, 12-F, §2º). Segue a mesma lógica (dispensabilidade da oitiva do chefe do Ministério Público Federal) o Regimento Interno do STF (ver art. 52, parágrafo único); 6) a manifestação do MP antes do órgão julgador desvirtua a natureza da função fiscalizadora, já que o promotor/procurador se transforma em auxiliar do magistrado (nas palavras de Gajardoni, o parecer serve para “ajudar” na formação da decisão), o que não tem relação alguma de pertinência com a tutela de legalidade do interesse.

Essa visão (da manifestação ministerial como auxílio) tem sustentação teórica bastante frágil e questionável. Porém, o mais importante é que ela definitivamente não se sustenta mais por razões *pragmáticas*, haja vista ser socialmente inútil e até nociva, conforme demonstrado adiante.

5. A ineficiência e inefetividade do modelo da participação ativa

O ponto central da reflexão é que a função ministerial de zelo pelo interesse na intervenção cível precisa ser exercida de modo eficiente e efetivo. O melhor modelo de fiscalização é aquele que atende ao critério da máxima eficiência (emprego ótimo dos recursos disponíveis para atingir os objetivos) e efetividade (obtenção de resultados socialmente úteis).

Para defini-lo, é preciso examinar a experiência empírica, avaliando os recursos concretamente empregados e as consequências práticas da atividade ministerial, especialmente a qualidade dos resultados obtidos. São as evidências empíricas que vão nortear a escolha do modelo adequado de intervenção, e não a tradição ou opiniões puramente teóricas, baseadas em princípios e valores abstratos.

Tendo isso em conta, ainda que não fosse conceitualmente equivocada (como é), a concepção da fiscalização como auxílio envelheceu e tornou-se prejudicial. Por conta do desenvolvimento constitucional do Ministério Público (que ganhou novas e mais relevantes atribuições) e de outras instituições igualmente essenciais à atividade jurisdicional do Estado, a fiscalização da ordem jurídica segundo o modelo da participação ativa (baseado essencialmente na concepção da função fiscalizadora como auxílio) revela-se, na prática,

ineficiente por conta dos altos custos que demanda, prejudicando outras tarefas prioritárias, e inefetiva porque não protege mais e melhor o interesse sob zelo. Logo, se a fiscalização como auxílio fazia algum sentido antes da Constituição de 1988, hoje não faz mais.

A realidade demonstra que a participação ativa como modelo de fiscalização é inefetiva porque a maior intensidade com que o órgão ministerial participa da relação processual, ativando ostensiva e continuamente faculdades, prerrogativas e ônus, simplesmente não acarreta maior proteção ou concretização do interesse sob zelo. Ao contrário do que se supõe correntemente e até de modo intuitivo, não há relação causal positiva e direta entre a intensidade da participação ativa e incremento da proteção/satisfação do interesse.

O que se observa é que a esmagadora maioria dos processos em que o Ministério Público intervém para funcionar como *custos legis* tem exatamente o mesmo desfecho que teria se não houvesse a participação ministerial, indicando que o esforço e o esmero de uma participação ativa do órgão de execução não têm peso significativo no rumo dado à demanda e, por consequência, na proteção/concretização do interesse.

A utilidade da manifestação ministerial é equivocadamente superdimensionada por força de uma distorcida concepção sobre o seu (alto) poder de convencimento, em franca dissonância com a realidade. Seja para o fim de exercitar formal e estrito controle de legalidade, evitando ou corrigindo falhas (fiscalização “negativa”), seja para promover/concretizar o interesse, “auxiliando” o magistrado nessa tarefa (fiscalização “positiva”), a atuação ministerial ativa frequentemente transita entre a inutilidade e a baixíssima efetividade.

Um conjunto de fatores relacionados entre si funciona como melhor hipótese explicativa dessa constatação: há, hoje, vários atores concorrendo para a tutela do interesse, ainda que desempenhando missões distintas (advogados das partes, corpo técnico do juízo, o próprio magistrado), sendo ele satisfeito por obra natural do debate processual; a maioria das demandas envolve lides com características simples, comuns, uniformes, em que o desfecho é conhecido e previsível; o interesse não está sob risco a todo instante e esse risco varia em gravidade; falhas das defesas técnicas, erros de procedimento e de julgamento (a prejudicar o interesse) são pontuais e quase sempre são detectados e corrigidos por ação dos outros envolvidos no processo.

Juizes não precisam de apoio para bem decidir. O erro judicial não é a regra. A maioria das demandas são simples e de baixa complexidade, reclamando soluções rotineiras, ordinárias e uniformes, nas quais o posicionamento adotado pelo magistrado é quase sempre previsível.

Nesse contexto, o frequente alinhamento entre a opinião ministerial e o posicionamento judicial não constitui demonstração do poder de influência do MP, fruto da

suposta qualidade das suas manifestações, mas justamente da previsibilidade da decisão em razão da natureza da demanda, indicando que esse alinhamento não passa de pura coincidência. É dizer: na esmagadora maioria dos casos, o magistrado decidiria desta ou daquela forma, a despeito da abalizada opinião emitida pelo Ministério Público em sentido convergente.

Isso evidencia que a opinião ministerial é de baixa efetividade, chegando ao ápice da inutilidade quando lançada em processos em que a decisão judicial é fruto de modelo uniforme (o “despacho em preto”) aplicado mecanicamente pelo próprio cartório, não mantendo relação lógica alguma com a opinião precedente lançada pelo Parquet (não há efetivo diálogo, uma relação de coerência em que a motivação da decisão judicial é construída com base nos argumentos lançados na cota ministerial).

Nesses casos, a remessa dos autos ao Ministério Público para manifestação cumpre um rito completamente estéril que seria inofensivo não fosse o precioso tempo gasto (de todas as instituições e pessoas envolvidas), indo de encontro ao princípio da duração razoável do processo e prejudicando outras tarefas essenciais e prioritárias da instituição.

Também se insere nesse contexto o grave e recorrente problema da informal ‘terceirização’ da condução do processo ao Ministério Público, em que a petição inicial recém-distribuída é automaticamente enviada ao promotor/procurador para análise, delegando-se a este a tarefa de ‘decidir’. Na outra ponta, quem vai analisar a manifestação ministerial sequer é o magistrado, pois a incumbência de formular o conteúdo da decisão nos casos rotineiros é do seu corpo técnico (escreventes, assistentes jurídicos, estagiários).

Mesmo que o magistrado não acolha a opinião do Ministério Público e decida de modo contrário e equivocado, os meios para impugnar a decisão são sempre exercitados posteriormente, consistindo majoritariamente em recursos. E a evidência empírica demonstra que o órgão de execução de primeira instância quase nunca recorre. Tomando por base o Ministério Público de São Paulo, em um período de 5 anos de produção de trabalho de fiscalização da ordem jurídica, do total, apenas 0,2% representavam razões e contrarrazões de recurso.⁴

É evidentemente insustentável atribuir essa baixíssima taxa de recursos a uma sistemática e disseminada falta de zelo pelo interesse fiscalizado. Mais adequado entender que o Ministério Público simplesmente não precisa recorrer por dois motivos: 1) a já mencionada previsibilidade das decisões em função do caráter ordinário e rotineiro das demandas propostas

⁴ Dados extraídos da compilação dos relatórios mensais exigidos pela Corregedoria-Geral, produzidos entre 2017 e 2021 por todos os cargos com atribuição de fiscalização da ordem jurídica no âmbito cível. Compilação feita pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação.

e 2) o aspecto de subsidiariedade da atuação do Ministério Público como *custos legis* por força de natural evolução do processo civil no tempo. Esta última situação é tratada no tópico seguinte.

5.1. A evolução das instituições essenciais à jurisdição e a subsidiariedade da intervenção ministerial: a participação ativa segundo a natureza do interesse e do grau de risco

A fiscalização da ordem jurídica através da participação ativa eventualmente fazia algum sentido até o final da década de 1980 do século XX, em que o Ministério Público era, por vezes, a única instituição pública incumbida de zelar por certos interesses coletivos ou individuais (total ou parcialmente) indisponíveis (especialmente de incapazes), e muitas vezes o fazia por substituição processual, propondo as demandas em nome próprio, mas em favor de outrem.

O acesso à jurisdição era mais difícil e o Ministério Público, em determinadas localidades, funcionava como único intermediário entre a população e a Justiça. A ausência de outras instituições tutelares e uma certa confusão entre interesse público primário e secundário faziam com que o Ministério Público exercitasse funções como homologação de rescisões trabalhistas, redação de acordos em separação e divórcio, defesa jurídica do Estado e patrocínio de incapazes em ações cíveis e de família. Logo, era borrada e cinzenta a fronteira entre a fiscalização da lei e o patrocínio da demanda.

Esse quadro alterou-se. A Ordem dos Advogados do Brasil estruturou-se melhor e capilarizou-se. A Defensoria Pública foi criada e mantém serviços de assistência jurídica em todo o estado, com recursos próprios ou através de convênio com a OAB. São essas instituições que dão plena assistência jurídica (judicial e extrajudicial) às pessoas. No processo judicial, estão presentes em ambos os polos da relação jurídica dando suporte de qualidade aos litigantes, assumindo papel de primazia na tutela dos mesmos interesses que justificam a intervenção do Ministério Público.

O próprio Poder Judiciário – que já tem por missão aplicar a lei e, por isso, zela naturalmente pelo respeito à legalidade no processo civil – aperfeiçoou seus recursos humanos, recrutando e treinando profissionais de apoio, os quais, hoje, têm alta qualidade (assistentes jurídicos, escreventes, estagiários, mediadores, conciliadores) e cada vez mais contam com formação em nível superior, especialmente na área jurídica.

Em um passado recente, os serventuários da Justiça se limitavam a funções puramente administrativas de gestão física dos autos, dando formal impulso ao processo. Hoje, esse corpo

técnico é altamente qualificado e presta auxílio ao magistrado na elaboração de despachos, decisões e sentenças de baixa e média complexidade. Essa solução responde ao aumento e massificação das demandas.

Tais documentos são previamente elaborados e aprovados pelo magistrado, funcionando como modelos aplicados de modo razoavelmente uniforme. Logo, são esses servidores da Justiça que fazem a primeira análise dos processos, promovendo meticulosa avaliação da sua regularidade e “decidindo” qual providência judicial deve ser adotada, elaborando os “despachos em preto” de acordo com os modelos criados (primeira camada de controle). O magistrado supervisiona esse processo e assina os documentos, assumindo a responsabilidade ostensiva pelo ato jurisdicional que, materialmente, não foi ele que elaborou (segunda camada de controle).

Passou a existir uma sadia multiplicidade de atores envolvidos na proteção ao interesse tratado no processo, especialmente quando vinculado a parte incapaz. Essa proteção decorre do próprio desenvolvimento da relação jurídica processual em contraditório, em que há amplo debate e paridade de armas entre os envolvidos.

Por obra da evolução natural do conjunto de instituições jurídicas, a tutela do interesse pelo Ministério Público não justifica mais uma ampla e intensa participação processual. As vulnerabilidades que reclamavam mais intensa presença do *Parquet* agora são bem assistidas por vários atores capacitados. Por isso, sua participação (ativa) no processo naturalmente tornou-se subsidiária, o que em nada prejudica a fiscalização em si, a própria tarefa de proteger.

Em virtude do caráter subsidiário da sua atuação, o órgão de execução interveniente só tem real justificativa para agir de modo ativo em caso de franco prejuízo ao interesse por ofensa ao devido processo legal ou por obra de decisão de mérito manifestamente injusta, e, mesmo assim, somente se não houver reação adequada das partes.

Diante desse cenário, a real frequência e intensidade com que precisa manejar o instrumental processual de que dispõe passa a ser baixa porque há vários fiscais do interesse sob tutela, tornando reduzido o risco de perecimento deste interesse. Logo, a fiscalização tem justo motivo para se limitar à exclusiva supervisão da participação dos demais atores.

Igualmente baixo é o risco ao interesse tutelado nas demandas de jurisdição voluntária, em que a intervenção também se justifica, quase sempre, pela presença de parte incapaz ou por força de interesse público específico (por exemplo, nas demandas que envolvem discussão de registros públicos). A ausência de lide novamente autoriza que o Ministério Público simplesmente acompanhe, monitore, vigie o desenvolvimento do diálogo entre os interessados e a autoridade judicial.

Diferente será a situação em que a intervenção se dá por força de interesse público ou social de expressão transindividual, e não meramente individual, caso em que o MP teria plena legitimidade ativa para propor a demanda se não atuasse como fiscal. Tal se dá nos casos que envolvem, por exemplo, ação popular e ação civil pública em que se discutem interesses públicos primários e metaindividuais. Aqui, a fiscalização terá razão de ser mais ativa em função da natureza do interesse e do grau de risco a que está submetido, considerando que a atuação das partes poderá não ser suficiente para que haja sua integral proteção e satisfação.

Porém, permanece a característica da subsidiariedade na participação, ditada pela natureza da atividade desempenhada (de controle fiscalizador). O colegitimado assume diretamente o zelo pelo interesse ao manejar a demanda. Caso dirija-se de forma satisfatória no objetivo comum de tutelar o interesse público e social, resta ao Ministério Público apenas acompanhar, monitorar, supervisionar, vigiar atentamente o curso do processo.

Caso passe a participar ativamente do processo, o membro do *Parquet* deixará de ser fiscal e passará a ser assistente, o que, a um só tempo, desnatura a função que justifica a intervenção (de controle) e acarreta ineficiência, ante a redundância desnecessária de trabalho, representando gasto inútil de dinheiro público.

Há até situações em que, embora exista norma expressa determinando a participação do Ministério Público, essa participação não poderá ser obrigatória em qualquer caso, sob pena de desvirtuar a missão constitucional do *Parquet*. É o que se dá no mandado de segurança, em que não tem sentido a manifestação quando as partes são maiores e capazes e a demanda afeta apenas o patrimônio individual e o interesse público secundário do Estado (eis aí a razão de ser da norma extraída do art. 178, parágrafo único, do Código de Processo Civil).

Como se percebe, há gradações na intensidade com que deve desenvolver-se a fiscalização ministerial em função do interesse e do risco que corre. Sendo inexistente o risco (exemplo do mandado de segurança), não se justifica sequer a intervenção. Sendo interesse de incapaz, com contraditório e ampla defesa, o risco é baixo, justificando-se intervenção com atuação subsidiária que se traduz em fiscalização de pura supervisão. Nas situações de jurisdição voluntária, de igual modo, o risco é baixo, demandando simples supervisão, já que os próprios postulantes, direta ou reflexamente, resguardam o interesse. Sendo alto o risco, quando envolver interesse público primário ou metaindividual, a fiscalização poderá ser mais ativa, a depender do comportamento do colegitimado, mas nunca se converterá em assistência à parte enquanto perdurar a intervenção para fiscalização (ou seja, se não houver assunção do polo ativo).

Como conclusão desse ponto, a fiscalização verdadeiramente eficiente é aquela dosada de acordo com a natureza do interesse e do grau de risco que sofre, só fazendo sentido o modelo da participação ativa, com ampla e intensa participação através do pleno exercício de poderes, faculdades e ônus, se e quando o interesse e o risco assim justificarem. Não havendo risco concreto, a fiscalização deve ser exercida por simples vigilância, em caráter subsidiário, já que as partes e o juízo conduzem adequadamente o processo e o interesse está sendo bem zelado.

5.2. A falta de proporcionalidade do modelo da participação ativa

Como já visto, a fiscalização exercida através da contínua e intensa manifestação ativa, em toda e qualquer hipótese de intervenção para vigilância da ordem jurídica, é inefetiva porque é pouco ou nada útil ao fim de zelar pelo interesse. Em virtude disso, há violação ao *princípio da proporcionalidade*, que pode manifestar-se sob três formas: desnecessidade, inadequação e excessividade da participação.

Desnecessária será a atuação quando o interesse não estiver sob risco algum. Os demais sujeitos da relação processual (magistrado e partes) estão atentos e ativos, tendo ou o dever de zelar pelo interesse (magistrado) ou a motivação pessoal para fazê-lo (pelo desejo de obter decisão favorável a si). Não haverá razão para a manifestação ministerial. Opinará ou demandará algo que já foi ou será naturalmente demandado ou decidido. Não é, portanto, necessário que o Ministério Público participe direta e ativamente. Essa participação deverá ser subsidiária, pois dará primazia e preferência ao diálogo entre os demais envolvidos, sendo fiel à ideia de supervisão e vigilância.

Inadequada será a atuação inidônea ao objetivo de fiscalizar. Nessa situação inserem-se inúmeras intervenções impertinentes, especialmente as de puro impulso processual, transformando o promotor em assistente do juiz, mero colaborador na condução do processo, o que não só desnatura a função fiscalizadora, como amesquinha a missão ministerial (representando resquício do auxílio subserviente do MP ao Judiciário).

Excessiva será a postulação que vai além do estritamente necessário para proteger o interesse, confundindo a defesa deste com a defesa da demanda. O promotor não pode funcionar como um reforço da representação técnica da parte, suprimindo suas deficiências e tampouco pode interferir nas estratégias desta quando não envolverem real prejuízo ao interesse subjacente. A fiscalização é da legalidade e não da conveniência e da oportunidade.

Em todas essas situações, em maior ou menor grau, não deveria haver participação ativa do Ministério Público, apenas vigilância.

5.3. O problema da ineficiência afeta o Ministério Público como um todo por desprezar sua ordem constitucional de prioridades

A falta de proporcionalidade em que incorre o modelo da participação ativa constitui a perspectiva da *efetividade* da função fiscalizadora (ou seja, quanto à sua utilidade social). A ela deve se somar a perspectiva da *eficiência*. Como o Ministério Público⁵ é uma só instituição, ou seja, uma unidade dotada de autonomia administrativa, financeira e funcional, a *alocação inadequada* de recursos públicos em uma de suas atividades prejudica as demais. Isso é um fato. A análise global da eficiência com que deve agir a instituição envolve exame das suas prioridades, assim definidas pela Constituição e pelas demandas sociais.

É consenso que a Constituição de 1988 refundou o Ministério Público ao atribuir-lhe novas incumbências e conferir-lhe poderosos instrumentos de ação. Hoje, a sua vocação é indubitavelmente a defesa de interesses públicos primários e metaindividuais, o que envolve, de um lado, a tutela cível de interesses transindividuais e, de outro, a tutela criminal.

Esses são os dois grandes e principais eixos de atuação em torno dos quais a função ministerial se organiza e se desenvolve. A priorização de trabalho do Ministério Público está em função da natureza e magnitude dos problemas sociais que se agrupam ao redor desses grandes eixos.

O Ministério Público deve organizar sua agenda de acordo com aquilo que a sociedade reputa essencial e importante pautar. Essa pauta muda com o tempo, evolui, desenvolve-se, modifica-se. Por causa disso, a atividade ministerial, como serviço público que é, também precisa mudar. A mutabilidade é decorrência dos câmbios que sofre o interesse público ao longo do tempo.

No contexto atual, o relevo está posto na solução dos *grandes problemas estruturais* que condicionam e impedem o desenvolvimento do país e para os quais, de alguma forma, o Ministério Público pode contribuir para a construção de soluções dentro do seu plexo de atribuições. Sobressai em importância a necessidade de adotar *boas decisões alocativas*, baseadas em critérios bem definidos de priorização de trabalho, de acordo com as metas que se fixou e que se pretende satisfazer, à luz da evolução social.

Hoje, não é mais prioritária a atuação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica em todo e qualquer processo cível, especialmente quando envolva interesses individuais de incapazes, seja por conta da sua agenda atual na tutela criminal e coletiva, seja

⁵ Aqui se usa a expressão para fazer referência a cada um dos seus ramos.

porque outras instituições assumiram com sucesso o zelo por esses interesses, fazendo com que a função fiscalizadora ministerial seja, hoje e em grande medida, desprovida de efetividade social.

Alteradas as demandas sociais, o serviço público prestado pela instituição não pode mais ser exercido como vem sendo há décadas na atuação cível de fiscalização da ordem jurídica. Tal atuação está, hoje, em total descompasso com as prioridades impostas pelo desenho constitucional contemporâneo do Ministério Público, roubando-lhe preciosas energias que deveriam ser canalizadas para tais prioridades.

Em épocas passadas, fazia sentido e tinha relevância o papel ativo na fiscalização da ordem jurídica em processos cíveis com seguidas, detalhadas e profundas manifestações sobre todos os aspectos da regularidade do processo e da procedência da demanda. Porém, à luz da Constituição de 1988, essa forma de atuação vem se demonstrando francamente prejudicial aos outros (e mais relevantes) fins cometidos ao *Parquet*.

O prejuízo deriva da equivocada ordem de priorização de funções. A manifestação nos processos cíveis como fiscal toma tanto ou mais recursos do que atividades exclusivas, principais e seguramente mais importantes em função de expressa definição constitucional (CF, art. 129, *caput*). Com isso, a tradição (da participação ativa) choca-se com a Constituição, que definiu outros objetivos de mais elevada magnitude ao *Parquet*.

Ao empregar sempre a mesma dose de recursos nos processos cíveis em que atua como órgão interveniente, o *Parquet* deixa de fazer avaliação de custo-benefício baseada – como visto acima – no critério da natureza do interesse e do grau de risco a que está submetido.

A excessiva alocação de recursos na função interveniente retira meios de ação de áreas constitucionalmente prioritárias, fazendo com que a instituição, globalmente, atue de forma disfuncional.

Dispendem-se horas de trabalho que poderiam ser melhor empregadas para desempenhar outras incumbências. É socialmente mais útil um promotor/procurador atuando com mais energia e inteligência em favor do meio ambiente sadio, da educação e da saúde de qualidade, do combate à criminalidade organizada, do enfrentamento da corrupção estrutural, da discriminação nas suas várias formas, da violência contra a mulher e minorias, do que emitindo manifestações de opinião cada vez mais redundantes e inócuas em processos cíveis.

O ponto a defender aqui é que, pela evolução natural das instituições, da experiência e da cultura jurídica, para que o Ministério Público execute bem todas as suas missões constitucionais, inclusive a missão fiscalizadora, não pode e não deve mais desempenhá-la da

forma como vem fazendo (através do modelo da participação ativa) porque essa forma de atuação é flagrantemente ineficiente.

A disfuncionalidade é mais grave porque é estrutural: há uma parcela vultosa de recursos humanos da instituição dedicada à fiscalização da ordem jurídica em processos cíveis e executando esse trabalho sob a lógica da participação ativa, qualquer que seja a natureza do interesse e o grau de risco a que se sujeita. Essa estrutura orgânica da instituição não atende mais a missão constitucional do Ministério Público.

6. Intervenção e participação: a ativação da função fiscalizadora de acordo com os riscos

O que justifica a *intervenção* ministerial no processo cível como *custos legis* é a existência de certo interesse. O que justifica a sua *efetiva participação* no processo é a necessidade de zelar concretamente pelo interesse. O zelo compreende, segundo a visão institucional dominante, a satisfação do interesse em si, o que deve ser obtido tanto pela adoção, independente e autônoma, de providências diversas (auxílio), ao lado das partes, quanto pela correção de falhas, por meio da postulação de medidas corretivas, saneadoras, evitando prejuízos (controle).

Essa visão dupla da tutela como proteção/promoção do interesse força, inexoravelmente, à adoção do modelo da participação ativa em toda e qualquer hipótese de intervenção. Tomando de exemplo o Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de São Paulo (Resolução n. 675/2010-PGJ-CGMP), que adota essa visão, colhe-se que o promotor de justiça deve manifestar-se sobre *todas* as preliminares suscitadas (art. 132), deve intervir *ativamente* na instrução do processo, requerendo e promovendo a produção das provas que entender necessárias (art. 133), deve *analisar* a prova colhida e opinar sobre *todas* as questões suscitadas por ocasião dos memoriais (art. 135), tenham ou não as partes e o juiz se manifestado.

Como já afirmado antes, esse modo de enxergar a atividade é intrinsecamente equivocado porque a promoção autônoma e direta do interesse é estranha à função de controle da legalidade, por meio da qual o zelo deve limitar-se a impedir que o interesse pereça, cabendo atuação subsidiária e supletiva para cumprir esse objetivo. Logo, se as partes ou interessados estão acalentando, protegendo e satisfazendo, por atuação própria, o interesse, não há razão para que o MP também o faça adicionalmente. Sua intervenção ativa será desnecessária porque inútil.

O equívoco é evidente, pois a promoção ativa, direta e independente do interesse converte a função fiscalizadora em assistência (simples ou litisconsorcial) da parte. Por que motivo se deve, sempre e necessariamente, coadjuvar as partes na postulação por provas se essa postulação supletiva nada agregará na prática? Qual a justificativa, em termos de controle, de elaborar um parecer minucioso em todo e qualquer caso se as partes já apresentaram memoriais ou alegações orais de qualidade? Ajudar o magistrado a bem decidir? Evitar que ele decida mal, impedindo, *ex ante*, erros de análise?

Já a atuação protetiva do interesse, que é inerente à função de controle e a única que deveria nortear a intervenção e a participação, é automaticamente exercitada em *função da fase procedimental* em que se encontra o processo e não em *função do real ou potencial risco* a que submetido o interesse em cada caso concreto.

O problema é de *avaliação dos riscos* previamente mapeados. Não faz sentido manifestar-se sobre todas as preliminares e nulidades suscitadas, sobretudo antes de o magistrado se pronunciar. Esse trabalho será feito pelo magistrado com apoio da sua própria equipe técnica (serventuários, estagiários, assistentes jurídicos).

Caso não seja feito adequadamente, aí sim, caberá participação ativa do Ministério Público (verdadeiramente fiscalizadora), visto que nulidades insanáveis – as que realmente importam – não dependem de arguição e podem ser conhecidas a qualquer tempo e grau de jurisdição (Código de Processo Civil, art. 278, parágrafo único), não cabendo, portanto, preclusão.

Segundo o modelo atual (participação ativa), o membro do Ministério Público é mero assistente do magistrado e não verdadeiro fiscal da ordem jurídica. A mesma razão evidencia o equívoco de o promotor de justiça ser obrigado a avaliar, até mesmo antes das partes e em qualquer situação, a regularidade formal da petição inicial e da formação e desenvolvimento regular do processo.

A *matriz de riscos* nos processos cíveis em geral envolve determinadas *contingências* que ora consistem em erro de procedimento, causando desequilíbrio na paridade de oportunidades deferidas às partes na relação processual, ora representam injustiça no exame da demanda (parcial ou final), configurando erro de julgamento.

Tais contingências são bem conhecidas, específicas, pontuais, limitadas no tempo, facilmente identificáveis, totalmente previsíveis no encadeamento procedimental e de gravidade objetivamente aferível. Justificam a intervenção ostensiva somente quando ocorrerem (*limitação temporal*), ocasião em que se empregam apenas os recursos necessários

ao seu enfrentamento (*uso racional* dos recursos). Nessa linha, os recursos ministeriais somente deveriam ser ativados:

- 1) em função da matriz de riscos previamente estabelecida, com hipóteses pertinentes, claras, pontuais, específicas (contingências);
- 2) se e quando algum desses riscos pontualmente mapeados efetivamente ocorrer ou estiver, concretamente, em vias de ocorrer.

A observação da longa experiência do *Parquet* nessa área de atuação revela que a intervenção fiscalizadora só tem real utilidade (efetividade prática) nas situações desviantes, de ameaça ou efetiva lesão ao interesse, que são excepcionais, episódicas, conhecidas e evidentes.

Só faz sentido interferir ativamente no processo se e quando se observa alguma ameaça ou efetiva lesão a interesses tutelados. Uma vez identificadas, agrupadas e avaliadas, essas contingências podem ser prevenidas ou reprimidas de forma tópica, através de instrumentos necessários, adequados e proporcionais.

Em razão das características da matriz de riscos acima descrita, o *modelo da participação ativa* é absolutamente inadequado nos casos em que a natureza do interesse é *simples* e o risco a ele imposto é *baixo* ou *inexistente*. Nesses casos, participação ostensiva é desnecessária e altamente custosa. Além disso, como visto, os riscos não são contínuos e não têm a mesma gravidade no curso do processo.

É por isso que ele deve ceder espaço para outro modelo, o da *supervisão seletiva*.

7. Um novo paradigma de intervenção: a supervisão seletiva

O modelo da supervisão seletiva, baseado no risco – e não em uma abstrata concepção de proteção/promoção traduzida em permanente auxílio -, caracteriza-se pela intervenção fiscalizadora exercitada de modo *pontual* e *reativo*.

A atuação *pontual* (aspecto material) se justifica pelo fato de o risco não ser contínuo, demonstrando a desnecessidade de intervenção a cada etapa do processo, opinando-se sobre cada questão processual e de mérito debatida. A atuação passa a ser *focalizada* porque as energias são concentradas no risco mais grave, que merece atenção e efetiva opinião do *Parquet* porque lesa ou ameaça de lesão o interesse pelo qual se zela.

A atuação *reativa* (aspecto temporal) consiste na participação ativa predominantemente *posterior*, depois das partes e até mesmo depois das decisões. Essa diretriz está em consonância com a lei processual (Código de Processo Civil, art. 179, I), evita que o promotor/procurador funcione como simples auxiliar do juiz na condução do processo e não

prejudica em absolutamente nada o interesse acalentado, já que os meios de impugnação das decisões judiciais são fundamentalmente recursais e, portanto, exercitados depois que a decisão é proferida (ou passado o prazo razoável em que deveria ter sido proferida).

Com base nesse novo modelo, o *Parquet* poupa seus ativos ao empregá-los apenas nos momentos essenciais do processo, canalizando as demais energias poupadas para outros fins institucionais prioritários.

Como consequência prática, o promotor/procurador não necessitará obrigatoriamente se manifestar sobre questões como regularidade e aptidão formal da demanda inicial, pleitos liminares, nulidades e preliminares suscitadas; ofertar quesitos para perícias; postular por provas; manifestar-se sobre incidentes processuais; postular a intimação do autor para que dê andamento ao processo etc. Também não será necessário ofertar parecer final em cada processo se o debate foi amplo, rico e exitoso, observada a paridade de armas.

Ficará atento apenas a aspectos essenciais relativos à observância do devido processo legal, como a citação e intimação dos envolvidos, o respeito ao contraditório e à ampla defesa, a presença, não alegada por alguma das partes ou identificada pelo juízo, de nulidades graves, a necessidade de produzir prova por inação das partes ou produção deficiente, a qualidade e justiça dos acordos celebrados, a correção das decisões intermediárias e final tomadas. Essas são as contingências que realmente justificam a atuação ativa do *Parquet*.

Em síntese, o interesse que justifica a intervenção do Ministério Público (pela qualidade da parte e pela natureza do objeto da demanda) pode ser muito bem atendido apenas pela supervisão da marcha processual, sem que haja necessidade de participação ativa na relação processual a todo instante, quando assim permitirem o tipo do interesse e o risco que sofre.

Essa forma de atuação é muito mais aderente à noção de controle e dotada de maior racionalidade e eficiência. Ela não constitui prejuízo à essência da missão fiscalizadora; antes, a satisfaz porque apenas identifica com maior precisão as questões que demandam efetiva participação ativa (as contingências), concentrando nelas – e apenas nelas – os recursos ministeriais. Trata-se de avaliação de riscos mais aprimorada e consentânea com a missão constitucional atual do *Parquet*. Atua-se em função da contingência e não em função do momento processual.

7.1. Legalidade do modelo da supervisão seletiva

Não existe empecilho explícito algum no direito positivo para a adoção desta nova forma de atuação. Não se abdica do dever legal de intervir em si, preconizado no art. 178 do Código de Processo Civil e na legislação extravagante.

Não se deve confundir a *função* com os *instrumentos* de ação atribuídos para o seu desempenho. A função é, como regra, indeclinável e deve ser exercitada porque não representa faculdade, mas dever. Existindo justificativa baseada no interesse, cumpre-se a função *intervindo-se* no processo. Já o *efetivo manejo* dos instrumentos fiscalizadores envolve decisão administrativa discricionária (e a função ministerial é administrativa). Havendo opção, pode-se escolher entre agir ou não agir (conveniência), em que momento o fazer (oportunidade), o instrumento mais adequado (adequação), dosando-se, inclusive, a intensidade com que se vai manejá-lo (proporcionalidade).

A fiscalização por supervisão seletiva não afeta a função, mas a forma de executá-la. Consiste em um *método de atuação* baseado em um critério objetivo de avaliação de riscos, visando a realizar atuação sensata, racional, inteligente, responsável e, por isso, eficiente na operacionalização dos poderes, faculdades e ônus de que dotado o Ministério Público quando funciona como parte no processo cível para fins de fiscalização da ordem jurídica.

Esse método preconiza a total desnecessidade de que esse conjunto de instrumentos processuais seja continuamente acionado, em toda sua plenitude e intensidade, a cada etapa do processo, em qualquer processo. Antes, ele dita que a atuação será pontual, focalizada e reativa, dispondo de recursos públicos escassos de acordo com a natureza das contingências enfrentadas, segundo a matriz de riscos previamente estruturada.

Veja-se que, pelo modelo da supervisão seletiva, o órgão de execução não deixa de participar do processo, mas o faz fundamentalmente pelo seu acompanhamento, por seu monitoramento, bastando que seja intimado inicialmente para integrar a relação processual e, a partir daí, tome ciência do seu desenvolvimento, como determina a lei (Código de Processo Civil, arts. 178, *caput*, e 179, I).

Nem mesmo as tradicionais alegações finais ministeriais, orais ou em forma de memoriais, são necessárias nesse modelo de atuação, o que está em absoluto compasso com a legislação, que não prevê sua obrigatoriedade e, por isso, não sanciona de invalidade o processo no qual não foram apresentadas. Caso os autos do processo sejam enviados ao Ministério Público para essa finalidade e o prazo se escoe sem a manifestação, o magistrado os requisitará

para prosseguimento da demanda (Código de Processo Civil, art. 180, §1º). É o que explica Câmara (2017):

Findo o prazo para sua manifestação [do Ministério Público], com ou sem ela, o processo terá andamento (art. 180, § 1º), o que mostra que o andamento válido do processo depende, nos casos de intervenção obrigatória do Ministério Público, de sua intimação, mas não de sua manifestação.

Apenas haverá vício processual se o Ministério Público não intervier no processo (Código de Processo Civil, art. 279, *caput*) e não for intimado de todos os atos do processo (Código de Processo Civil, art. 178, *caput*, e 179, I). E mesmo esses vícios só acarretarão a nulidade do processo se houver concreto prejuízo (Código de Processo Civil, art. 279, §2º), algo que raramente ocorre.

A própria lei processual trata, portanto, de desautorizar qualquer interpretação no sentido de que o Ministério Público tem o dever de participar ativa e continuamente no processo, exercitando sempre, em plenitude e profundidade, todas as faculdades, ônus e poderes deferidos pela lei.

Com efeito, a intervenção fiscalizadora está baseada em faculdades e ônus (Código de Processo Civil, art. 179, II) que, se não exercitados, não geram consequências diretas porque essas mesmas faculdades e ônus são atribuídos às partes. Nada obsta, então, que esse instrumental processual seja acionado se e quando necessário, em caráter pontual, subsidiário e reativo.

7.2. A supervisão seletiva é mais aderente à noção de controle de legalidade

O modelo da supervisão seletiva é muito mais aderente ao próprio conceito de fiscalização. Essa tarefa é decorrente da função administrativa de controle, que examina a legalidade da atuação dos entes, órgãos e agentes estatais.

A ideia de fiscalização envolve justamente as noções de supervisão, de vigilância contínua para verificação da correção da atividade e adoção de providências em caso de desvio da regra (MEDAUAR, 2014, p. 23). A sua função é examinar a conformidade da atuação alheia à regra. Por conta disso, a atividade de controle não se confunde com a atividade controlada, tendo autonomia em relação a ela.

A atividade de controle é inafastável porque imposta pela lei. Significa dizer que a supervisão e a vigilância são contínuas e inseparáveis da atividade controlada (no caso do Ministério Público, consubstancia o dever de *intervir* nos processos que justificam essa

intervenção). Porém, a *edição do ato de controle*, entendido como explicitação ou concretização do poder de controle, só deve ocorrer em situações em que haja risco ou efetiva lesão ao interesse acalentado por força de ação em desconformidade com a regra.

Essa distinção é fundamental para compreender que apenas a atividade de controle em si (a intervenção para fiscalização) representa pressuposto de validade do processo; a edição específica, pontual, concreta, de atos de controle, não. Eis o porquê de o modelo da fiscalização por participação ativa, tal como habitualmente concebido e cotidianamente executado, segundo longa e enraizada tradição, representar franca subversão da natureza e da função da atividade de controle (no caso, de fiscalização da ordem jurídica), pois transforma-a em simples assistência jurídica da função jurisdicional.

É dizer: sob o pretexto de supervisionar a legalidade da constituição e desenvolvimento da relação processual para o fim de proteger certos e determinados interesses, o promotor/procurador transforma-se em um auxiliar do juiz na tarefa de julgar as demandas.

Ora, sugerir ao juiz, a cada etapa do procedimento, as providências que devem ser tomadas para a boa marcha do processo (função meramente opinativa) é algo totalmente diferente de apontar vícios e requerer correções se e quando necessário (função fiscalizadora).

Sob essa forma de raciocinar, o próprio costume de abrir vista dos autos ao Ministério Público para análise de pedidos urgentes, antes de implementado o contraditório, desnuda-se não como mecanismo de controle, mas de mero auxílio à decisão, desnaturando a função de fiscalização. Poderia cogitar-se de uma espécie de *controle preventivo* de legalidade, mas não é.

No controle preventivo, a manifestação do órgão controlador é dotada de duas características fundamentais: condição de validade ou fator de eficácia do ato controlado e caráter vinculante. Basta pensar no exame prévio de edital, a cargo do órgão de controle de contas (condição da licitação válida), e na homologação da promoção de arquivamento pelo órgão superior de revisão dos Ministérios Públicos (necessária para que o compromisso de ajustamento de conduta surta efeitos).

A manifestação prévia do Ministério Público nas causas em que intervém como fiscal da ordem jurídica não constitui *condição de validade* do procedimento e o seu conteúdo *não vincula* o magistrado, que está submetido ao princípio da livre convicção. Nem mesmo a participação ativa do Ministério Público (exercitando poderes, faculdades e ônus através de manifestações de opinião) é necessária, bastando sua intimação para *intervenção* (Código de Processo Civil, art. 178, *caput*) Logo, a manifestação prévia não cumpre função de controle preventivo.

Como visto, não se trata de abandonar tarefa que a lei cometeu ao *Parquet* (a função fiscalizadora), mas executá-la diferentemente, com racionalidade e eficiência para a obtenção dos melhores resultados, e com efetiva coerência e adesão à noção fundamental de controle da legalidade por fiscalização da atuação alheia.

A supervisão seletiva pressupõe que o Ministério Público, como regra, vai acompanhar atentamente o processo sem se manifestar do começo ao fim. Deixa de proferir cotas de opinião a cada etapa do procedimento e o parecer ao final; passa a interferir subsidiariamente, apenas e tão somente se os demais guardiães do interesse (juiz e seu quadro de assistentes; partes e seus advogados) falharem por erro e omissão, ou quando não houver outra oportunidade para se manifestar, sob pena de pôr em risco o interesse.

As hipóteses justificadoras da interferência positiva serão pontuais e muito menos frequentes, já que apenas os casos mais sérios de vícios insanáveis que efetivamente importem risco ao interesse demandarão manifestação corretiva ou preventiva.

Inverte-se a lógica atual, em que o arcabouço normativo interno (manuais de atuação funcional e atos de racionalização) e longeva tradição estimulam a máxima intervenção.

7.3. O potencial impacto positivo do modelo da supervisão seletiva

Para ilustrar o potencial impacto de tempo e recursos poupados com a adoção do modelo da supervisão seletiva, tome-se o exemplo da produção de trabalho do maior Ministério Público estadual do Brasil: o Ministério Público do Estado de São Paulo.

Entre 2017 e 2021, a instituição recebeu 12.081.528 processos e elaborou 11.520.267 manifestações de mérito atuando como fiscal da ordem jurídica em demandas cíveis (já excluídas as manifestações de não intervenção). Conclui-se que participou ativamente em, ao menos, 95% dos processos recebidos. As devoluções de processos sem manifestação de mérito somaram 232.500 processos ou 1,92% da carga total recebida.⁶

Estimando, por hipótese, que contingências de risco real e grave ao interesse tutelado, não tratadas adequadamente pelos demais atores, envolvam, no máximo, 10% dos processos encaminhados ao Ministério Público, o índice de manifestações de mérito cairia vertiginosamente. A maioria dos processos das vistas (90%), do começo ao fim, seria devolvida sem qualquer manifestação escrita, apenas ciência.

⁶ Dados extraídos da compilação dos relatórios mensais produzidos no período por cargos com atribuição de fiscalização da ordem jurídica em processos cíveis, exigidos pela Corregedoria-Geral. Compilação feita pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Alterando-se a forma de exercício da intervenção fiscalizadora, modifica-se também a própria abordagem que se faz dos autos do processo. A leitura voltada à participação ativa pressupõe a necessidade de avaliar e se posicionar sobre quase todos os aspectos processuais e de mérito em consideração a cada etapa do procedimento para produzir um documento que materialize esse posicionamento.

Já a leitura sob a lógica da supervisão seletiva é mais precisa e objetiva porque faz varredura focalizada para identificação de não conformidades, inconsistências, incongruências, vícios, ilicitudes graves, ocorridas ou potenciais, em regra após a avaliação dos demais participantes.

Logo, alteradas a perspectiva do olhar e a forma de agir, o trabalho é desempenhado de forma muito mais ágil. O modelo da supervisão seletiva teria como consequência imediata a redução drástica do tempo gasto com a função de intervenção fiscalizadora da ordem jurídica. A liberação de tempo implica liberação de recursos materiais e humanos, que podem e devem ser empregados em outras missões institucionais prioritárias. Esse, aliás, é o principal escopo da alteração do modelo: adequar a função ministerial à nova configuração do interesse público atendido.

8 Conclusão

O modelo da participação ativa como forma de exercício da missão de fiscalização da ordem jurídica deve ser urgentemente abandonado porque cristalizado culturalmente sob a lógica do Ministério Público como auxiliar da função jurisdicional. Ele não implica maior zelo pelo interesse que justifica a intervenção, desvirtua a própria noção de fiscalização e rouba preciosos recursos institucionais de tarefas constitucional e socialmente prioritárias. Ora, o Ministério Público refundou-se como instituição autônoma; o promotor público cedeu lugar ao promotor de justiça. Logo, não faz sentido insistir no modelo da participação ativa apenas por costume e apego a uma visão teórica específica quando as evidências apontam claramente para o seu completo desgaste, chegando a tornar-se socialmente inútil por força das necessidades contemporâneas da sociedade.

Assim, longe de abandonar a função de fiscalização em si, o que se propõe é desempenhá-la através de modelo que corresponda à feição atual do próprio Ministério Público no século XXI. Justamente por isso, a adoção do modelo da supervisão seletiva não visa apenas a recobrar a racionalidade da missão fiscalizadora em si mesma ou simplesmente diminuir a

carga de trabalho do Ministério Público⁷; trata-se de etapa necessária para a reorganização global dos recursos ministeriais para o enfrentamento eficiente das demandas sociais atuais que lhe batem à porta hoje.

Atuar sob nova lógica sempre impõe o desafio de questionar algum aspecto da tradição e dos paradigmas já consagrados, que deitam raízes profundas e moldam a instituição. Porém, esse é o ônus da *destruição criativa*, que o Ministério Público Brasileiro sempre abraçou sem ressalvas, com coragem, como demonstram a sua atual proeminência no cenário nacional, a sua dimensão, a qualidade dos seus quadros e dos serviços prestados à sociedade, além do inabalável e permanente compromisso com a busca pela excelência.

Referências

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Livro digital. Não paginado.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Comentários ao art. 179 do Código de Processo Civil. In.: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcellos; OLIVEIRA JÚNIOR, Zulimar Duarte de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Livro digital.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Livro digital.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o ministério público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007a.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007b.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁷ Embora refletindo sobre as iniciativas de redução das hipóteses de intervenção, e não – como tratado neste artigo – de alteração *da própria forma de intervenção fiscalizadora*, os alertas de Garcia (2017, p. 498-499, grifo nosso) são pertinentes: “Diminuindo-se o rol de causas que exigem a intervenção do Ministério Público como órgão interveniente, ter-se-ia, por via reflexa, a maximização de sua atuação em questões de maior envergadura social. Essas aspirações, condensadas na denominada “Carta de Ipojuca”, conquanto legítimas, exigem alguns cuidados: 1º) não se deve substituir a atividade valorativa realizada pelo legislador por aquela oriunda do membro do Ministério Público, ressalvados os casos de inconstitucionalidade; 2º) o interesse público apresenta nítidos escalonamentos de grau e importância, o que, à evidência, não permite seja desqualificada alguma de suas manifestações; 3º) a diminuição das causas que exigem a intervenção da Instituição somente aumentará o grau de eficiência de sua atuação com o correlato planejamento institucional, realocando recursos humanos e materiais ou extinguindo órgãos de execução desnecessários; 4º) preconizar o redimensionamento das hipóteses de intervenção sem planejamento institucional, deixando-o ao alvedrio de cada órgão de execução, é, com a vênia devida, abrir as portas ao ócio e ao descrédito da Instituição.”

Artigo recebido em: 13 jan. 2023

Aceito para publicação em: 18 dez. 2023.