

A hora da razão¹: uma nova ferramenta de intervenção ministerial

Rogério Rodriguez Fernandez Filho

Subprocurador-Geral do Trabalho. Integrante do Ministério Público Democrático desde 1994. Doutorando pela Universidade de Salamanca. Mestre pela Universidade de São Paulo.

O plantar o novo, como não poderia deixar de ser, leva a uma série de dúvidas e inquições. Estas dúvidas, porém, nunca estiveram ausentes do mundo jurídico, ainda que se haja tentado expulsá-las com teorias formalizadas. As dúvidas e as imperfeições fazem parte de qualquer teoria, mesmo porque nenhuma teoria pode ser dita finalizada.

(Luiz Guilherme Marinoni)

Resumo: Propor, por meio de uma atuação extraprocessual, em processo tipificado, com efeitos endoprocessuais, a alteração de uma parcela significativa da produtividade do *Parquet* brasileiro, em resposta, por um lado, à massificação dos litígios, e, por outro, aos princípios da celeridade e eficiência gravados no inciso LXXVIII do art. 5º, e *caput* do art. 37 da Constituição, sem perda de qualidade da manifestação e sem qualquer acréscimo de custo operacional ou financeiro.

Palavras-chave: Aperfeiçoamento da gestão do ofício do *Parquet*. Atuação extraprocessual. Registro antecipado. Efeitos endoprocessuais. Manutenção da qualidade. Inexistência de custo operacional ou financeiro.

Abstract: Taking into account the contents of articles 5, LXXVIII, and 37 of the Constitution of Brazil on one hand, and the huge

1 A expressão “hora da razão”, parte do título deste ensaio, foi tomada por empréstimo do Anuário da Justiça de 2012.

amount of legal actions on the other, this essay aims to propose the improvement of the productivity for the Public Prosecution Service in Brazil, by means of external processual procedures that should result in internal processual effects. The adoption of such measures, which should not affect the quality of the work of Public Prosecution Service nor result in an increase of its operational and financial costs, represent an answer to the high number of legal action, as well as to the principles that require efficiency and reasonable length of proceedings, as stated in the above mentioned articles of the Brazilian Constitution.

Keywords: Better management of the Public Prosecution Service in Brazil. Extraprocessual action. Advance registration. Endoprocessual effects. Maintaining quality. Lack of operational or financial costs.

Sumário: 1 Objetivo. 1.1 Abrangência da proposta. 1.2 Demonstração da viabilidade real de resultados positivos. 2 Suporte formal da proposta. 2.1 Análise do principal suporte formal. 3 Suporte doutrinário. 4 Ferramenta processual. 4.1 Manifestação e intervenção: dois modos distintos de ofício ministerial. 5 O princípio da unidade. 6 Conclusão.

1 Objetivo

Considerando que o Brasil já é no mundo “o país com maior número de processos judiciais per capita”², este artigo pretende propor a alteração de uma parcela significativa da atuação do *Parquet* brasileiro nos órgãos do Poder Judiciário, *independentemente do grau onde ocorrer*, bem como no Tribunal de Contas dos Estados e da União, dando efetividade aos princípios constitucionais da celeridade e eficiência gravados no inciso LXXVIII do art. 5º, e *caput* do art. 37, *com atuação ministerial extraprocessual registrada antecipadamente em cartório ou secretaria do órgão judicial*.

2 Anuário da Justiça de 2014, p. 12: “Desde que o brasileiro passou a exercitar seus direitos, o número de ações que trafega pelo Judiciário subiu mais de 270 vezes, enquanto a população brasileira aumentou por volta de 30%. Em 1988, ano da promulgação da Constituição, eram 350 mil ações em trâmite; 25 anos depois, já eram 92 milhões, segundo o relatório *Justiça em Números* do Conselho Nacional de Justiça. Em 2014, são mais de 100 milhões”.

O título desta primeira seção, além da sua acepção tradicional, que representa aquilo que se propõe atingir ou, agindo, realizar, ganha duplo relevo se pensado como oposto a individual³, uma vez que, *primeiro*, a proposta é de atuação ministerial válida para todos os processos que tenham a mesma hipótese legal identificada tanto pelo seu pressuposto fático como pela argumentação jurídica, e não para este ou aquele determinado processo; *segundo*, pressupõe um patamar objetivo de acordo institucional que envolve o círculo de membros afetados pela promoção⁴.

Síntese do objetivo: “Grandes responsabilidades pesam sobre aqueles que ficarem aquém de suas oportunidades” (CHURCHILL, 2005, p. 305), motivo pelo qual não se deve perder a ocasião de refletir sobre o estabelecimento, na atividade do *Parquet* como órgão interveniente, de um marco de intersecção entre o agir extraprocessual e o endoprocessual.

1.1 Abrangência da proposta

A proposta da nova forma de ofício ministerial dotada de pleno efeito processual (arts. 82, 83 e 84 do Código de Processo Civil) se concretiza por meio de registro antecipado em todos os órgãos do Poder Judiciário (art. 92, CR), inclusive nos juizados especiais (*verbi gratia*, art. 11 da Lei n. 9.099/1995), assim como no Tribunal de Contas da União, onde também tem assento o Ministério Público especial (art. 130, CR).

Fica excluído da proposta o Conselho Nacional de Justiça (art. 92, inciso I-A, da CR), uma vez que, apesar de órgão integrante do Poder

3 Das seis acepções que constam para “objetivo” no Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia de André Lalande (1993, p. 752), embora na obra se reconheça que “todos estes empregos da palavra são muito equívocos”, pelo menos um (alínea c) consta como “oposto a subjetivo, no sentido de individual”.

4 Na terminologia utilizada neste trabalho, *promoção* representa o gênero de atuação que envolve as espécies *intervenção* e *manifestação*, cuja distinção será suficientemente estabelecida em tópico próprio, adiantando-se, desde logo, que a primeira – intervenção – contém uma prescrição, enquanto a segunda – manifestação – tem caráter descritivo.

Judiciário, nele não atuam, embora dele façam parte, membros do Ministério Público⁵ com função própria.

Na essência, cuida-se de uma proposição que permita ao *Parquet* brasileiro acompanhar a auspiciosa evolução da racionalização que, de há muito, vem ocorrendo no Judiciário, cujos últimos e importantes capítulos estão representados pelas emblemáticas Leis n. 11.417/2006 – que regulou o procedimento de aprovação da súmula vinculante –, n. 11.418/2006 – que regulamentou a repercussão geral no processo submetido ao crivo do Supremo Tribunal Federal – e n. 11.672/2008, a chamada Lei dos Recursos Repetitivos.

Conforme Marinoni (2000), “É o encontro de um logos” na busca de uma forma que em processos bem tipificados, rompendo com a atuação tradicional exclusivamente endoprocessual, obtenha um incremento na celeridade processual, sem a mínima perda da qualidade e *sem qualquer acréscimo de custo operacional ou financeiro*.

A alteração, se não pode ser aferida de imediato, tem por base a aceitação do provável, se tomados como referência alguns dados recentemente colhidos, disponíveis e, em princípio, inquestionáveis, lançados exclusivamente para demonstrar, em prolepse, *que eventual crítica, sob o aspecto prático, merece menos crédito do que a mudança de atuação ora proposta*.

1.2 Demonstração da viabilidade real de resultados positivos

Para se verificar a viabilidade real de resultados positivos, citando-se apenas a Justiça do Trabalho, a Coordenadoria de Jurisprudência publicou recentemente uma relação com 42 temas trabalhistas com repercussão geral reconhecida, que aguardam análise do mérito pelo Supremo Tribunal Federal, conjunto que gerou um acervo de 28 mil recursos extraordinários⁶ que, por sua vez, demandou milhares de

5 Um representante do Ministério Público Federal e um do Ministério Público Estadual.

6 Dados extraídos do Anuário de 2012 da Justiça do Trabalho, p. 12.

promoções da Procuradoria-Geral do Trabalho, seja nas Turmas, seja nas subseções especializadas, seja no Órgão Especial que compõe o Tribunal Superior do Trabalho.

O tema⁷ com maior número de processos sobrestados no Tribunal Superior do Trabalho é o da responsabilidade subsidiária⁸, e o exemplo abaixo – que, para melhor apreciação da premissa de viabilidade em que se lastreia a proposta, vem apresentado num enquadramento sinótico – é sem dúvida pontual, mas, precisamente em razão da sua relativa contemporaneidade⁹ e força demonstrativa – de 396 processos julgados numa mesma Sessão, nada menos que 106, o que corresponde a 26% –, poderá oferecer uma correta dimensão do universo a ser alcançado.

1	AIRR-16-61.2011.5.10.0002	54	AIRR-31700-86.2011.5.21.0005
2	AIRR-36-79.2010.5.04.0511	55	AIRR-36240-62.2008.5.01.0225
3	AIRR-50-33.2010.5.08.0000	56	AIRR-40000-98.2006.5.15.0063
4	AIRR-54-79.2010.5.15.0031	57	AIRR-51500-97.2011.5.21.0006

7 É grande a ocorrência de temas repetitivos, e a hipótese seguinte trata de juros de mora, o que não retira, ao contrário acrescenta, a utilidade de se observarem as informações prestadas no MS-7715-88.2011.5.00.000 pela então ministra vice-presidenta do Tribunal Superior do Trabalho: “Diante desse quadro, solicitou-se à Coordenadoria de Recursos desta Corte que enviasse ao Gabinete da Vice-Presidência todos os processos que haviam sido sobrestados com referência ao tema mencionado, para análise de admissibilidade dos Recursos Extraordinários, uma vez superado o motivo que determinava o sobrestamento, seja pela decisão de mérito da questão atinente à aplicabilidade do art. 1º F da Lei 9.494/97 [...]. Encontram-se em andamento aproximadamente 1.300 (mil e trezentos) processos nessa situação”.

8 “Quase 11 mil processos aguardam parados que o STF julgue o RE 603.397” (Idem, fl. 13).

9 Pauta de sessão de uma das oito Turmas do Tribunal Superior do Trabalho realizada no primeiro semestre de 2013.

5	AIRR-74-62.2011.5.05.0371	58	AIRR-53000- 27.2007.5.07.0008
6	AIRR-99-86.2011.5.23.0076	54	AIRR-31700- 86.2011.5.21.0005
7	AIRR-244-34.2012.5.04.0401	59	AIRR-56100- 33.2012.5.21.0005
8	AIRR-245-16.2010.5.10.0015	60	AIRR-56200- 86.2009.5.01.0057
9	AIRR-284-92.2011.5.19.0058	61	AIRR-67700- 73.2008.5.02.0020
10	AIRR-320-97.2010.5.010.0001	62	AIRR-75100- 73.2009.5.01.0007
11	AIRR-340-58.2010.5.11.0002	63	AIRR-91700- 15.2009.5.01.0026
12	AIRR-351-84.2010.5.10.0012	64	AIRR-93200- 26.2009.5.17.0009
13	AIRR-364-77.2010.5.010.0014	65	AIRR-98600- 54.2009.5.04.0018
14	AIRR-393-18.2010.5.10.0018	66	AIRR-104400- 43.2009.5.15.0055
15	AIRR-496-79.2011.5.23.0001	67	AIRR-110800- 73.2009.5.07.0030
16	AIRR-518-83.2010.5.10.0018	68	AIRR-112900- 66.2010.5.16.0013
17	AIRR-531-06.2010.5.10.0011	69	AIRR-113200- 04.2009.5.05.0002
18	AIRR-560-75.2011.5.04.0015	70	AIRR-115300- 86.2009.5.02.0301

19	AIRR-591-60.2011.5.15.0057	71	AIRR-122900-71.2011.5.21.0007
20	AIRR-628-08.2011.5.15.0051	72	AIRR-125100-51.2011.5.21.0007
21	AIRR-699-54.2011.5.15.0101	73	AIRR-1327-2006-35-01-40-5
22	AIRR-821-97.2010.5.10.0018	74	AIRR-132900-77.2006.5.01.0035
23	AIRR-827-04.2010.5.10.0019	75	AIRR-137300-66.2009.5.05.0020
24	AIRR-880-52.2011.5.14.0402	76	AIRR-146900-71.2009.5.15.0008
25	AIRR-925-20.2011.5.11.0053	77	AIRR-147700-83.2009.5.11.0017
26	AIRR-951-95.2011.5.03.0067	78	AIRR-178200-36.2011.21.0001
27	AIRR-1071-25.2010.5.05.0195	79	AIRR-18630-65.2009.5.15.0017
28	AIRR-1105-22.2010.5.05.0026	80	AIRR-209200-47.2009.5.05.0461
29	AIRR-1130-20.2011.5.10.0007	81	AIRR-217500-64.2009.5.02.0078
30	AIRR-1138-19.2011.5.24.0003	82	AIRR-223700-96.2008.5.01.0451
31	AIRR-1142-56.2010.5.10.0011	83	AIRR-226300-58.2000.5.01.0224
32	AIRR-1148-39.2010.5.10.0019	84	AIRR-298700-91.2005.5.02.0027

33	AIRR-1303-60.2010.5.10.0013	85	AIRR-324485-37.2009.5.12.0027
34	AIRR-1312-13.2010.5.10.0016	86	AIRR-341300-18.2008.5.12.0004
35	AIRR-1538-17.2010.5.10.0011	87	AIRR-3025900-24.2009.5.09.0007
36	AIRR-1494-17.2010.5.15.0062	88	RR-50.17.2011.5.09.0664
37	AIRR-1496-54.2010.5.10.0020	89	RR-285-74.2010.11.0013
38	AIRR-1678-39.2010.5.15.0137	90	RR-1685-92.2010.5.10.0000
39	AIRR-1720-28.2010.5.10.0008	91	RR-4137-75.2010.5.10.0000
40	AIRR-1740-70.2010.5.09.0000	92	RR-16100-18.2009.5.01.0501
41	AIRR-1965-46.2009.5.10.0017	93	RR-17797-07-2010.5.04.0000
42	AIRR-1967-61.2009.5.10.0002	94	RR-69000-33.2008.5.02.0026
43	AIRR-1994-26.2011.5.03.0016	95	RR-93900-57.2009.5.19.0005
44	AIRR-2200-55.2009.5.15.0152	96	RR-101500-98.2011.5.21.0007
45	AIRR-2377-75.2010.5.15.0025	97	RR-1021.1994.053.09.40.2
46	AIRR-2448-93.2010.5.10.0000	98	RR-389-11.2010.5.01.0283
47	AIRR-2731-60.2011.5.12.0054	99	RR-266-28.2011.5.03.0011

48	AIRR-4600-11.2009.5.02.0441	101	RR-623-35.2011.5.22.0004
49	AIRR-8300-70.2009.5.01.0037	102	RR-57300- 91.2009.5.17.0005
50	AIRR-18840-32.2006.5.10.0006	103	RR-114900- 60.2010.5.17.0191
51	AIRR-20900-15.2010.5.21.0011	104	RR-130800- 96.2009.5.17.0004
52	AIRR-21600-77.2009.5.05.0461	105	RR-170900- 68.2008.5.12.0004
53	AIRR-25000-77.2009.5.07.0030	106	RR-181600- 46.2009.5.15.0017

Com o mesmo tema – responsabilidade subsidiária –, um exemplo ainda mais recente, contudo sob um enfoque algo diverso, demonstra que o quadro continua inalterado.

PAUTA DE JULGAMENTO – 2ª T – 19.2.2014		
Número Processo	Tema	Fls. impressas
AIRR 1430-48.2010.5.02.0036	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 57-82.2010.5.02.0035	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 162-67.2012.5.04.0121	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 228-92.2012.5.04.0203	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 273-54.2011.5.04.0002	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 600-16.2010.5.01.026	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 736-87.2012.5.09.0659	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 859-85.2012.5.09.0659	Responsabilidade subsidiária	2

AIRR 862-07.2011.5.04.0015	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 925-87.2011.5.09.0663	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 943-15.2010.5.19.0001	Responsabilidade subsidiária	3
AIRR 1011-84.2012.5.14.0404	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 1051-63.2010.5.10.0011	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 1053-39.2011.5.15.0082	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 1150-86.2010.5.15.0013	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 1259-07.2010.5.19.0008	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 1293-05.2011.5.04.0512	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 1298-30.2011.5.04.0511	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 1357-69.2010.5.05.0561	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 1376-95.2011.5.10.0013	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 1457-22.2010.5.01.0048	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 1503-47.2011.5.09.0664	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 1534-79.2011.5.04.0511	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 1968-08.2011.5.15.0044	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 2300-79.2011.5.11.0013	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 66300-42.2007.5.02.0090	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 77800-76.2008.5.01.0065	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 92000-73.2012.5.17.0010	Responsabilidade subsidiária	1
AIRR 142600-66.2009.5.01.0037	Responsabilidade subsidiária	1

AIRR 181400-06.2008.5.02.0318	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 263300-52.2006.5.04.0018	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 326600-80.2009.5.04.0018	Responsabilidade subsidiária	2
AIRR 4000059-19.2011.5.03.0100	Responsabilidade subsidiária	1
RR 634-73.2011.5.03.0075	Responsabilidade subsidiária	1
RR 706-37.2010.5.05.0464	Responsabilidade subsidiária	1
RR 784-46.2012.5.03.0034	Responsabilidade subsidiária	1
RR 1251-50.2010.5.04.0201	Responsabilidade subsidiária	1
RR 1471-82.2010.5.03.0037	Responsabilidade subsidiária	2
RR 1603-45.2010.5.03.0036	Responsabilidade subsidiária	1
RR 2066-43.2011.5.03.0006	Responsabilidade subsidiária	1
RR 2138-42.2010.5.02.0087	Responsabilidade subsidiária	1
RR 97900-22.2009.5.02.0281	Responsabilidade subsidiária	2

Do total de 65 cotas – manifestações simplificadas da promotoria do trabalho –, 42, que representam 64%, tinham como tema a responsabilidade subsidiária, num total de 83 folhas utilizadas.

Da mesma fonte anuária da Justiça do Trabalho (2012), apenas em mais um exemplo, a “controvérsia em torno do recolhimento do FGTS em casos de contratação de servidor público” é responsável por um estoque de 7 mil processos no Tribunal Superior do Trabalho.

Não fosse suficiente essa amostragem, seria possível, a fim de superar qualquer resistência sobre o potencial prático da proposta de agilizar, ao menos um pouco, a “justiça do século XXI”, fazer uma remissão ao primoroso trabalho apresentado na monografia “Demandas repetitivas decorrentes de ações de omissões da adminis-

tração pública: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição”, em que a autora faz uma demonstração qualitativa do número de processos repetitivos no tocante aos 28,86%¹⁰ e aposentadoria especial¹¹.

O panorama, seguindo a mesma trilha, não é menos extenso no Superior Tribunal de Justiça, pois, “mesmo com o rito processual que permite julgar casos-paradigma cujo tema de fundo se repete em centenas de milhares de processos a demanda aumentou” (ANUÁRIO DA JUSTIÇA DO TRABALHO, 2012, p. 15), sendo crível estimar que, naquele ramo do Judiciário, a Lei n. 11.672/2008, que já no ano de 2011 tinha filtrado 352 recursos¹², *represou até o momento nos Tribunais de Justiça centenas de milhares de recursos especiais, todos, claro, contendo promoção ministerial.*

Estão vocacionados à manifestação ministerial antecipada não só os milhares de processos apreendidos pelos filtros das súmulas vinculantes, repercussão geral e recursos repetitivos, mas igualmente os que são objeto de enunciados de súmulas ou orientações jurisprudenciais dos tribunais superiores, dos tribunais de justiça dos estados ou regionais federais, os incidentes de unificação de jurisprudência, assim como todos aqueles, inclusive com tramitação em varas, que tratem de tema específico já pacificado e com *fattispèce* definida¹³.

10 Trata-se de matéria atrelada ao Direito Administrativo que diz respeito à remuneração de servidor público onde se pleiteia, com base na existência de omissão legislativa, a extensão do reajuste de 28,86% previsto nas Leis n. 8.622 e n. 8.627, ambas de 1993.

11 Em que se discutem judicialmente os parâmetros utilizados pelo Instituto Nacional para a concessão de aposentadoria com a conversão do tempo especial em comum pelo fator multiplicador previsto na legislação em vigor à época da atividade. Discussão a respeito do termo final da conversão.

12 “Quanto aos processos julgados sobre o rito dos recursos repetitivos – que orientam os tribunais do país acerca de matérias presentes em grande número de demandas – foram submetidos a julgamento 294 recursos [...]. Há ao todo 58 recursos repetitivos aguardando julgamento.” (Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2011). Em 2013, o quadro, como era de se esperar, só se agravou, com 578 julgados e 127 aguardando julgamento.

13 Acrescentem-se outros exemplos de veio inesgotável: cobrança de comissão de permanência em contratos bancários e direito dos defensores públicos estaduais

Destaque-se que, no Superior Tribunal de Justiça, têm adequação, por antonomásia à atuação ministerial antecipada, as matérias submetidas às Turmas julgadoras de Direito Público que, é comum observar – *verbi gratia*, na hipótese de cobrança de Imposto de Renda sobre valores de complementação de aposentadoria, ou da validade como notificação de lançamento tributário da remessa ao endereço do contribuinte do carnê de pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) –, têm a mesma hipótese legal com enquadramento fático invariável.

Observe-se que o agir proposto não precisa representar um fator de congelamento doutrinário do *Parquet*, pois pode ser, ao contrário, sincrônico à evolução jurisprudencial – “O Direito tem suas épocas. Divertida Justiça esta que um rio ou uma montanha baliza. Verdade aquém, erro além dos Pirinéus” (ENGLISH, 1983, p. 16) –, basta que, é algo por demais evidente, a instituição delibere seu acompanhamento¹⁴.

2 Suporte formal da proposta

Constituem suporte formal da proposta, na Carta de Outubro, o art. 5º, inciso LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, e o art. 37, *caput*: “A admi-

de receber honorários advocatícios. Também se incluem aqui todos os interesses metaindividuais em áreas diversas, ainda que demandados em ações individuais e não ações civis públicas. Ainda, sistema financeiro de habitação; defesa dos investidores no mercado de capitais; deficientes físicos; criança e adolescente; defesa do consumidor, saúde pública; proteção ao idoso.

- 14 Calha pôr em destaque que aconteceu, em setembro de 2012, a 2ª Semana do Tribunal Superior do Trabalho, na qual houve, tão somente no tocante às súmulas, 68 propostas de revisão, 18 propostas de cancelamento, 14 propostas de edição e 3 propostas de restabelecimento, farta composição nova ou renovada de jurisprudência consolidada com importância relevante o suficiente para provocar no Ministério Público do Trabalho uma reflexão sobre a revisão da posição institucional que cada tema deve merecer. Posteriormente, em maio deste ano, pela Resolução n. 194, foi alterada a Súmula n. 262, convertidas treze orientações jurisprudenciais em súmulas e cancelado um número igual de orientações jurisprudenciais.

nistração pública [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Dão-lhe ainda sustentação, na legislação complementar, a Lei n. 75/1993, especialmente o inciso II do art. 83 e os incisos II e IV do art. 84; na legislação codificada, os arts. 154 e 285 do Código de Processo Civil; na legislação ordinária, a Lei n. 8.625/1993; o art. 38 da Lei n. 8.038/1990 e o art. 62 c/c art. 65 da Lei n. 9.099/1995; na normativa regimental tribunalícia, entre outros, o inciso IV, § 2º, do art. 83 do Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho; nos órgãos de controle externo da Justiça e do Ministério Público, a Recomendação n. 38 do Conselho Nacional de Justiça, de 3 de novembro de 2011; o Pedido de Providências n. 0.00.000.000915/2007-08 e a Recomendação n. 16, de 28 de abril de 2010, do Conselho Nacional do Ministério Público.

2.1 Análise do principal suporte formal

Art. 5º, inciso LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

[...]

Art. 37, caput: “A administração pública [...] obedecerá aos princípios [...] (d)e eficiência.” (CR/1988)

A superioridade normativa da Constituição implica, como ensina Canotilho (2003, p. 1148), no princípio da conformidade de todos os atos do poder político com as normas e princípios constitucionais, entre estes, o da celeridade e eficiência nos julgamentos, e, entre aquelas, a do agir de uma instituição com assento constitucional e integrada por agentes com *status*, segundo reconhece a doutrina, de agentes políticos com “racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes” (RODRIGUES, [2012?], p. 91).

Ressalte-se que a conformidade entre os princípios constitucionais ressaltados – sobretudo o da celeridade – e uma evolução no agir institucional é uma deferência que se há de prestar à racionalidade que vem

empolgando, ainda que passível de críticas, como se indicará em seu momento, inevitavelmente, todo o Judiciário brasileiro, como é exemplar, de *lege ferenda*, o art. 882 do projeto do Código de Processo Civil¹⁵.

Lei n. 8.625/1993 e Lei Complementar n. 75/1993, especialmente o inciso II do art. 83 e os incisos II e IV do art. 84

Tal como se verá na sequência, em razão do princípio da instrumentalidade, os atos e termos processuais não dependem de forma determinada e, com efeito, na Lei n. 8.625/1993 – que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados – não há dispositivo que trate da matéria, *dotando, portanto, de liberdade o modo operacional do ofício ministerial*.

Na Lei Complementar n. 75/1993, por sua vez, há um único dispositivo quanto à forma do ofício ministerial, no inciso IV do art. 84, que, na parte final, faz referência a emissão *de parecer escrito*. Essa circunstância poderia ser irrelevante para o presente estudo, já que a ferramenta ora proposta, como se verá a seu tempo, adota a forma escrita, não fosse a oportunidade para esclarecer, em campo próprio, uma importante conexão operacional do Ministério Público que decorre do modo de intervir e de se manifestar.

Art. 154 do Código de Processo Civil: “Os atos e termos processuais não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir [...]”

Como é de conhecimento geral, os atos e termos processuais não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir, e, no caso do Ministério Público da União, só há regra que exige a forma escrita, mesmo assim na hipótese de intervenção para o Ministério Público do Trabalho no art. 84, inciso IV (LC n. 75/1993).

15 “Art. 882. Os tribunais, em princípio, velarão pela uniformização e pela estabilidade da jurisprudência, observando-se o seguinte: I – sempre que possível, na forma e segundo as condições fixadas no regimento interno, deverão editar enunciados correspondentes à Súmula da jurisprudência dominante.”

Art. 285-A do Código de Processo Civil

A Lei n. 11.277 de 2006, em mais uma resposta do legislador às constantes crises do Poder Judiciário brasileiro, marcadas pelo acúmulo crescente do volume de processos, acrescentou o artigo em comento à Lei n. 5.896/1973, cujo *caput* dispõe que quando “a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de *total improcedência em outros casos idênticos*, poderá ser dispensada a citação e proferida a sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada” [grifo nosso].

A despeito da consistência da crítica que se possa desferir em face do dispositivo em sede doutrinária, evidenciada por epítetos como “sentença emprestada”¹⁶ ou sentença-tipo, o fato incontestável é que, hipótese *legis*, mesmo que se trate de causas de intervenção obrigatória pelo *Parquet* (art. 82 do Código de Processo Civil), o art. 84 do Código de Processo Civil está derogado.

O que de fato não pode ser negado é a evidência de que o *dictum* normativo – ainda que, insiste-se, sem aceitação tranquila de parte da doutrina que inquina a norma em comento de inconstitucional por alegada violação ao devido processo legal, ao acesso à Justiça, à ampla defesa e ao contraditório – radicalizou quanto à necessidade/obrigatoriedade da atuação do Ministério Público, tendência que já estava de algum modo presente como embrião, dependendo da fase de desenvolvimento do processo, no art. 330 do Código de Processo Civil.

Art. 38 da Lei n. 8.038/1990

A precedência no exame do art. 285-A sobre o ora em comento¹⁷ não responde apenas ao estatuto de um Código de Processo Civil frente a uma lei esparsa.

16 Por toda a crítica, inclusive à nova racionalidade processual configurada pelas alterações legislativas antes mencionadas: “Sentença emprestada: uma nova figura processual”, por Paulo Roberto Gouvêa Medina (RP 135/152); “A introdução da sentença-tipo no sistema processual civil brasileiro. Lei nº 11.277”, por Jean Carlos Dias (RDDP 37/63).

17 “Art. 38. O relator, no Supremo Tribunal Federal ou no Superior Tribunal de Justiça, decidirá de pleno o pedido ou recurso que haja perdido seu objeto, bem como

Isso porque, sob o enfoque processual, se os dispositivos são semelhantes quando autorizam o julgamento sumário do mérito do processo, sem que haja sequer a citação do réu, e a *fortiori* sem audiência do Ministério Público, a diferença reside no fato de que, neste nos Tribunais Supremo e Superior de Justiça, as súmulas são aplicáveis não só a si próprios mas também aos demais órgãos jurisdicionais, sob o pálio do § 1º do art. 518 do Código de Processo Civil.

A precedência, portanto, do art. 285-A em relação ao art. 38 da Lei n. 8.038/1990 deve-se a sua radicalidade, pois o desfecho do processo no primeiro grau ocorre como se vigente o sistema de súmula vinculante, porém, sem súmula.

Art. 62 c/c art. 65 da Lei n. 9.099/1995

Dispõe o art. 62 que o processo perante o Juizado Especial, onde tem assento o Ministério Público pelo art. 11¹⁸ e parágrafo único do art. 57¹⁹, orientar-se-á pelos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e *celeridade*, enquanto o art. 65, fazendo remissão aos critérios constantes do primeiro, estipula que os atos processuais serão válidos sempre que preencherem as finalidades para as quais foram realizados.

Apela o legislador, portanto, apoiado no princípio da celeridade, à efetiva cooperação processual do Ministério Público com o Judiciário, e não a um reclamo abstrato de promoção individual e formalizada.

Art. 83, § 2º, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho

O reconhecimento de que determinada *vexata questio* enquadra-se em tema pacificado na jurisprudência atrai a incidência do não envio do processo à Procuradoria-Geral do Trabalho, conforme a parte final

negará seguimento a pedido ou recurso manifestamente intempestivo, incabível ou improcedente, ou, ainda, que contrariar, nas questões predominantemente de direito, Súmula do respectivo Tribunal.”

18 “Art. 11. O Ministério Público intervirá nos casos previstos em lei.”

19 “Parágrafo único. Valerá como título extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público.”

(“processos de remessa facultativa que exijam urgência no julgamento ou que versem sobre tema pacificado na jurisprudência”) do § 2º, inciso II, art. 83, do Regimento Interno desta Corte, a critério do Relator, e, a fortiori, se remetido, a desnecessidade de promoção ministerial.

Recomendação n. 38, de 3.11.2011, do Conselho Nacional de Justiça

A recomendação de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário se estende, conforme expressão literal da Recomendação n. 38, “com a finalidade de institucionalizar meios para dar maior fluidez e agilidade à *comunicação entre os órgãos judiciários e outros operadores sujeitos ao processo*, não só para cumprimento de atos judiciais, mas também para harmonização e *agilização de rotinas e procedimentos forenses*” (inciso I).

“Os pedidos de cooperação jurisdicional”, que deverão ser prontamente atendidos, consoante o art. 2º do anexo da recomendação em tela, são o instrumento ideal para viabilizar o registro da manifestação-tipo, ou, numa expressão mais acertada, para uma manifestação-hipótese do *Parquet*, principalmente nas ações repetitivas.

Pedido de Providências²⁰ n. 0.00.000.000915/2007-08 e Recomendação do CNMP n. 16, de 28 de abril de 2010

Racionalizar e efetuar estudos sobre os resultados do Ministério Público deve estar na ordem diária das Administrações da Instituição com o apoio do Conselho Nacional. Nesses trabalhos, deve a Instituição estar atenta à importância da atuação no segundo grau. Sugerindo a reflexão sobre o tema, não se quer, de forma alguma, mitigar o que não pode ser mitigado ou deixar de atuar no que tem, realmente, repercussão social e interesse público. (Conselheiro do CNMP Cláudio Barros Silva)

A Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público, no Pedido de Providências n. 0.00.000.000915/2007-08, que, conforme anota sua ementa²¹, trata da atuação dos membros do

20 A cópia consultada não possui numeração.

21 Na íntegra: “**EMENTA** PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SEGUNDO GRAU. NECESSIDADE DE PERMANENTE DISCUSSÃO INTERNA DOS MEMBROS E DA INSTITUIÇÃO. INICIATIVA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO

Ministério Público no segundo grau, cuja *ratio*, porém, determina a generalização, provoca a instituição a “romper com praxes ultrapassadas, burocráticas e desassociadas de sua atuação, em busca de novas práticas, por vezes até desconhecidas, mas mais próximo da realidade social e da efetividade do direito”²².

Segue-se que, na mesma convocação,

[...] a velocidade imposta à vida contemporânea, que se manifesta pelas transformações sociais, pela virtualidade das comunicações e do próprio processo, exige a efetiva adequação institucional ao seu tempo. Anseia a sociedade por uma justiça menos burocratizada, construída ao longo do tempo em modelos anacrônicos e excessivamente formais, onde a adequação ao mundo contemporâneo se faça presente, efetivamente²³.

Acrescente-se, ainda da mesma fonte, à guisa de conclusão deste raciocínio preambular sobre o exame do conjunto dessa normativa, que

[...] questões referentes à atuação do Ministério Público em segundo grau [*rectius*: em todos os graus do Judiciário], inegavelmente, são de grande relevo e importância nas discussões institucionais. Cada vez mais deve o Ministério Público brasileiro privilegiar o exame desse tema e análise dos seus dados e dos seus resultados, em razão dos seus movimentos, refletindo sobre o custo social da Instituição e sobre a repercussão de suas práticas no contexto social brasileiro.

Idêntica orientação se pode extrair dos *considerandos* que justificam a Recomendação do CNMP n. 16, de 28 de abril de 2010, a

PÚBLICO PARA ESTABELECEER SUGESTÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE DISCUSSÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ANÁLISE DE INFORMAÇÕES SOLICITADAS E REPASSADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO. PROPOSTA PARA ENCAMINHAMENTO E CONSTRUÇÃO DE NOVO MODELO PARA O APROVEITAMENTO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE ATUAM NO SEGUNDO GRAU, POR SEU PREPARO TÉCNICO E EXPERIÊNCIA. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS JULGADO PROCEDENTE”.

22 Pedido de Providências n. 0.00.000.000915/2007-08.

23 Item 2 da Ementa. A cópia consultada também não possui numeração.

qual dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. Transcreve-se:

CONSIDERANDO a necessidade de *racionalizar* a intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis; CONSIDERANDO a necessidade e, como decorrência, a imperiosidade de (re)orientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do Ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República (artigos 127 e 129), que nitidamente priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente; [...] [grifo nosso].

A proposta que ora se apresenta é exatamente a de uma ruptura com um modelo que, se não anacrônico para algumas hipóteses de processos, pode ao menos ser aperfeiçoado com a implementação de uma racionalidade que evite a remessa desnecessária, ainda que num futuro imediato somente virtual²⁴, de processos para emissão de pareceres em matérias que se inscrevam na tipologia recortada por “questões predominantemente de direito”; repetitivas; matéria controvertida unicamente de direito; tema pacificado e afins. Racionalidade ou irracionalidade, que parece já ocorrer²⁵, para o bem ou para o mal²⁶,

24 Não se desconhece que os tribunais superiores, a exemplo do Tribunal Superior do Trabalho, estão em estágio avançado na implantação do PJE; porém, também não se pode desconhecer as dificuldades, não só internas (implantação do mesmo sistema nas mais de mil varas espalhadas pelo País) como externas (disseminação da banda larga).

25 “Também, ao examinar as informações que foram repassadas, destaca-se o número dispare de manifestações, por membro do Ministério Público com atuação em segundo grau. Em algumas unidades, como, por exemplo, o Ministério Público do Estado de Alagoas e do Estado do Amazonas, o volume médio mensal de processos por membro é muito pequeno. No Ministério Público alagoano foram feitas no período, em média, no cível, 7,83 manifestações por membro e, no crime, 11,63 manifestações. No Ministério Público amazonense, no período examinado, foram feitas 9,05 manifestações no cível, em média por membro, 12,78 em matéria criminal e 20,60 em matéria especializada.” (Pedido de Providência n. 0.00.000.000915/2007-08, cópia sem numeração).

26 “Não há como se pensar que se tenha estrutura formal, com profissionais extremamente qualificados e experientes, com suporte técnico dos serviços auxiliares, que caracterizam a qualificação dos recursos humanos que dispõe o Ministério Público, para atuação

em vários ramos do Ministério Público, como se extrai das informações constantes das notas 25 e 26 aqui citadas, e registradas no Pedido de Providência n. 0.00.000.000915/2007-08.

Justo por isso, preconiza, ainda uma vez, o conselheiro Cláudio Barros Silva em relação ao Ministério Público brasileiro, que

[essas] questões devem ser objeto de exame mais apurado, onde deveria ser destacada a necessidade de estruturação com recursos materiais e humanos, que permitiria melhores resultados, com custos menores e, também, a otimização, em razão do custo da instituição e do comprometimento com os percentuais da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁷.

Conforme Recomendação n. 16 do CNMP, fl. 10,

Impõe-se, por conseqüência, que tenhamos a noção clara e exata do limitado tamanho da Instituição e o que, necessariamente, deve ser feito pelos seus membros, a fim de que o Ministério Público possa ser, realmente, essencial, não pela quantidade de suas intervenções, mas sim, e especialmente, pela qualidade da sua presença, em função da sua utilidade e da sua efetividade e, também, pela presença marcante na defesa dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis.

A essas razões, que parecem ser suficientes para um “posicionamento funcional mais crítico”, ainda se poderia acrescentar, necessariamente por força da fonte de que dimanam, o que consta nos arts. 6º e 7º, respectivamente, da Recomendação CNMP n. 16, à folha 13. Transcreve-se em nota²⁸.

em ambientes próprios, com estrutura material necessária, para atuação, como em algumas unidades dos Estados, de média mensal, por membro, entre dez (10) e vinte (20) pareceres por mês”. No Estado do Ceará, perante “as Câmaras Cíveis reunidas atuam duas (2) Procuradoras de Justiça que participam da distribuição e recebem cada, em média, dois (2) processos por mês.” (Pedido de Providência n. 0.00.000.000915/2007-08, cópia sem numeração - grifo nosso).

27 Pedido de Providências n. 0.00.000.000915/2007-08.

28 “Art. 6º Recomenda-se, ainda, que as unidades do Ministério Público, respeitada a autonomia, disciplinem a matéria da intervenção cível, também por ato interno, preservada a independência funcional dos membros da Instituição, sem caráter normativo ou vinculativo, nos termos acima referidos.

3 Suporte doutrinário

Na doutrina jurisprudencial colhe-se, mesmo no campo penal, onde a aplicação de uma atuação prévia deve ser concretizada com as cautelas derivadas de uma tipologia mais rígida, as palavras do relator ministro Nelson Jobim²⁹, cujo caráter pedagógico aconselha sua transcrição, se pensadas para o fenômeno da demanda massificada, *verbatim*: “são absolutamente inadequados os instrumentos tradicionais que vêm de um fundamentalismo acadêmico que nada tem a ver com a realidade histórica [...]”.

Segue na mesma alheta e também na ADIn citada o posicionamento do ministro Sepúlveda Pertence ao elucidar que, “aliás, esse vício de tratar fenômenos de massa como se fossem individuais não para no processo penal. Veja Vossa Excelência a discussão sobre a proposta de Súmula Vinculante”³⁰.

A lição citada serve para demonstrar a aplicação da proposta de manifestação antecipada também no processo penal, ainda que *cum grano salis*, como por exemplo nas varas especializadas no julgamento de processos contra integrantes do crime organizado³¹, cuja criação foi saudada pelo ex-secretário de Reforma do Judiciário Pierpaolo Bottini como positiva por favorecer um “olhar mais contextualizado”,

Art. 7º Recomenda-se que as unidades do Ministério Público, no âmbito de sua autonomia, priorizem o planejamento das questões institucionais, destacando as que, realmente, tenham repercussão social devendo, para alcançar a efetividade de suas ações, redefinir as atribuições através de ato administrativo, ouvidos os Órgãos Competentes, e, também, que repensem as funções exercidas pelos membros da Instituição, permitindo, com isto, que estes, eventualmente, deixem de atuar em procedimentos sem relevância social, para, em razão da qualificação que possuem, direcionar, na plenitude de suas atribuições, a sua atuação na defesa dos interesses da sociedade”.

29 ADI 1.570/UF, p. 79.

30 Idem.

31 O STF declarou, na ADIn n. 4.414, válida a Lei n. 6.806/2007 do Estado de Alagoas, que abre precedente para outros Estados criarem varas colegiadas destinadas exclusivamente a processar e julgar delitos praticados por organizações criminosas.

já que, “ao se especializarem, os juízes [*rectius*: promotores] acumulam conhecimento, o que facilita o julgamento”³².

Desta constatação – a especialização como fator importante não só para a celeridade como também para a eficiência – decorre logicamente a probabilidade da cristalização de entendimento ministerial sobre determinado tema, possibilitando seu registro no cartório e a desnecessidade de atuação individualizada em cada processo.

Pela mesma razão nuclear, as atuações das promotorias do trabalho junto às Varas Especializadas em Acidentes do Trabalho e de Execução Fiscal na Justiça Especializada³³, que tendem a aumentar, são clientela natural da proposta ora lançada.

Em insuperável reforço a toda argumentação desenvolvida, colhe-se, *verbatim*:

Deixei de ouvir o Ministério Público Federal, uma vez que em inúmeros outros casos que versavam sobre a mesma questão, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela legitimidade do *Parquet* para propor ação civil pública contra os TARES, firmados entre o DF e empresas privadas, tendo em vista a defesa do patrimônio público. Menciono, dentre outros, os seguintes processos: [...] (RE n. 576.155/DF, rel. min. Ricardo Lewandowski).

4 Ferramenta processual

Nos limites gizados para esta oportunidade, é de se admitir que o caminho mais prático para o registro da posição institucional do Ministério Público em processos repetitivos é aquele, ou similar,

32 STF valida vara de crime organizado. *Correio Braziliense*, Brasília, 1º jun. 2012. 1º Caderno, p. 8.

33 Resolução n. 63, de 28 de maio de 2010, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Observando-se que nas Varas de Execução Fiscal, em coerência com o que consta abaixo com relação às contribuições previdenciárias do INSS, ter-se-ia manifestação ministerial exclusivamente com relação à execução de multas administrativas decorrentes de infração à legislação trabalhista.

que foi em certa oportunidade utilizado pela Procuradoria-Geral do Trabalho³⁴, relativo aos processos do INSS³⁵.

A diferença de qualidade entre o precedente citado e a presente proposta é que, embora em ambas as hipóteses não haja remessa do processo ao Ministério Público, no precedente não há promoção, enquanto na presente proposta haverá anotação da manifestação pelos tribunais ou varas nos respectivos acórdãos e sentenças da posição enunciativa ministerial sobre o tema, uniforme e antecipadamente registrada nos cartórios ou secretarias por qualquer meio oficial, inclusive por ofício.

À míngua, todavia, por qualquer razão do referido instrumento ou de qualquer outro entabulado entre o órgão judiciário e o *Parquet* que adjunto oficia, há a conveniência de se utilizar do protesto ou notificação previsto no art. 867 do Código de Processo Civil (“Todo aquele que deseja prevenir responsabilidade, prover a conservação e ressalva de seus direitos ou manifestar qualquer intenção de modo formal [...]”), que ostenta caráter de jurisdição voluntária e permite a expressão ou a comunicação de vontade da pessoa ou instituição tão somente para manifestar qualquer intenção de modo formal.

Sem dúvida, o aspecto mais relevante é precisamente a dispensa da manifestação do *Parquet* se ligar a determinado processo, *seja atual, seja ulterior*, e toda providência se esgota no encaminhamento ao requerido

34 Foi informado ao Tribunal Superior do Trabalho, por meio do ofício n. 95/2009, pelo Procurador-Geral do Trabalho, que “os Procuradores que atuam nesta Procuradoria-Geral manifestaram entendimento de que não serão exarados pareceres nos processos onde figure como parte ou terceiro interessado o INSS ou União, representada pela Procuradoria da Fazenda Nacional, quando a discussão se referir a crédito tutelável mediante execução fiscal, tendo por objeto o recolhimento de contribuição previdenciária”. Posteriormente, o TST, por meio de Ato da Presidência, deixou de remeter esses processos ao Ministério Público.

35 Na mesma Sessão do TST que serviu de referência para a elaboração da tabela anteriormente estampada, havia 11 processos do INSS para os quais, em razão do expediente descrito acima, foi desnecessária a promoção: AIRR-1366-16.2010.04.0381; AIRR-1708-88.2010.5.12.0030; AIRR-2635-15.2010.5.6.0000; AIRR-13800-03.2011.5.13.0009; AIRR-52500-85.1997.5.04.0010; AIRR-67500-88.2010.5.21.0013; RR-123200-49.2009.5.02.0066; RR-170900-61.2009.5.02.0085; RR-223900-40.2009.5.15.0076; RR-59500-90.2006.5.02.0491; RR-71700-78.2007.5.04.0026.

da manifestação apresentada pelo notificante que, sendo o *Parquet*, está por certo isento de custas (art. 872, CPC) e, dada sua característica não especificamente cautelar, está fora de cogitação a aplicação do art. 806 do Código de Processo Civil.

Autorizada literatura não rejeita, ainda que excepcionalmente, os efeitos jurídicos na sua atividade conservativa no campo processual³⁶, tal como se pretende para a hipótese proposta.

4.1 Manifestação e intervenção: dois modos distintos de ofício ministerial

Malgrado não conste da LOMPU uma menção expressa, convém extrair uma nítida linha de demarcação entre duas distintas atividades que o Ministério Público exerce no processo na função de *custos legis*, que são a manifestação e a intervenção.

A construção linguística, com campo semântico bem delimitado, como se buscará demonstrar, apesar de particularizada, uma vez que consta da seção I, Capítulo II, Título II, da Lei Complementar n. 75/1993, que trata do Ministério Público do Trabalho, *deve ser aplicada a todos os ramos do Ministério Público brasileiro em razão da aplicação do princípio constitucional da unidade*.

A distinção, como norma implícita e atendendo à exigência de validade³⁷, pode ser deduzida do texto legal³⁸ – inciso II, art. 83 –,

36 “Tanto o processo protestativo quanto o notificativo e o interpretativo são produtivos de efeitos jurídicos no plano do direito material, *raramente no processual*.” (PONTES DE MIRANDA, *Comentários ao Código de Processo Civil*, p. 160).

37 Riccardo Guastini, ao tratar das classes de normas implícitas, elenca como primeira aquela “norme che possono essere validamente inferite a partire dalle norme esplicite secondo schemi di ragionamento logicamente validi e senza l’aggiunta di ulteriore premese (cioè senza l’impiego di premesse che non siano norme esplicite)” (*Teoria e dogmatica delle fonti*, p. 18).

38 “Art. 83 [...] II – manifestar-se em qualquer fase do processo trabalhista, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a intervenção.”

mas não só, já que é possível demonstrar sua coerência sistêmica com o inciso IV do art. 84 da lei antes referida, quando estabelece a obrigatoriedade de que o *Parquet* trabalhista seja cientificado “pessoalmente das decisões proferidas pela Justiça do Trabalho, nas causas em que o órgão tenha *intervindo* ou emitido parecer por escrito” [grifo nosso].

Nesse inciso, no qual o significado categorial³⁹ da conjunção alternativa que enlaça as unidades “que tenha *intervindo*” e “parecer por escrito” exprime equivalência, a razão da exigência de intimação pessoal é o exame, para efeito de eventual recurso, da repercussão da proposta prescritiva⁴⁰, anteriormente feita pela promotoria do trabalho, na decisão *sub examine*.

Não sendo possível ignorar que os discursos prescritivo e descritivo são, segundo o ponto de vista pragmático, reciprocamente excludentes, parece oportuno dar nomes distintos a atividades da promotoria do trabalho fundamentalmente diferentes.

Extraindo da norma que a intervenção é a participação da promotoria que contenha ao menos uma proposição prescritiva, ou seja, ao menos a proposição de um comportamento, essa expressão será reservada à formalização pelo Ministério Público de uma conduta, processual ou material, entendida como aquela cuja execução possa ser empiricamente verificável.

Quando existente uma fiscalização aprovativa, tácita ou expressa, com o emprego de uma proposição descritiva ou uma atividade meramente enunciativa, utilizar-se-á a expressão *manifestação*, introduzindo uma terminologia só parcialmente *ad hoc*, porque foi empregada, nesse sentido, pelo legislador na hipótese do inciso II do art. 83 da LOMPU.

39 Significado categorial, segundo a definição de Evanildo Bechara, é o que corresponde ao como da apreensão do mundo extralinguístico, a forma de intuição da realidade ou, ainda, o modo de ser das palavras no discurso. (*Moderna Gramática Portuguesa*, p. 109).

40 “Generalmente parlando, si dice prescrittivo (direttivo, precettivo, imperativo) un enunciato la cui funzione sia non già quella di formulare e trasmettere informazioni e conoscenze, bensì quella di modificare, dirigere, influenzare il comportamento degli uomini.” (GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, p. 24).

Por ser norma de Direito formal, é valioso conferir a redação do inciso em tela:

Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho: [...]; II - *manifestar-se* em qualquer fase do processo trabalhista, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a *intervenção*; [...] [grifos nossos].

Nesse inciso, o legislador, combinando um recurso de dicotomia nominal de natureza lógica e uma técnica redacional repleta de consequências, inseriu duas normas, uma que diz respeito à manifestação, em qualquer fase do processo trabalhista, outra concernente à intervenção quando a promotoria do trabalho entender existente o interesse público.

Por sua vez, no inciso XIII do mesmo artigo, o legislador usou apenas o verbo *intervir* para prescrever a obrigatoriedade da participação da Promotoria do Trabalho “em todos os feitos quando a parte for pessoa jurídica de Direito Público, Estado estrangeiro ou organismo internacional”.

A particularidade do recurso técnico usado na composição redacional no inciso II – motivada, permita-se suspeitar, por uma relevante racionalidade – está dada pelo fato de que a *manifestação* pode, se, e somente se, justificado o interesse público, converter-se em uma *intervenção* e, nesta hipótese, gerar importantes consequências no plano processual e para a proposta ora esboçada, como se verá nos passos ulteriores.

Ao se tratar analiticamente as proposições normativas contidas nos incisos II e XIII, tem-se como elemento geral a finalidade de defesa do interesse público pelo *Parquet* no processo, e, como elemento particular, duas formas de defesa de naturezas marcadamente distintas, exigindo diferentes análises com relação às consequências que determinam no processo.

O inciso XIII do art. 83 da Lei Complementar n. 75, que atribui competência ao Ministério Público do Trabalho junto aos órgãos da Justiça do Trabalho, dispõe ser obrigatória “a intervenção da promotoria do trabalho, em todos os feitos no segundo e terceiro graus

de jurisdição, quando a parte for pessoa jurídica de Direito Público, Estado estrangeiro ou organismo internacional”.

A determinação categórica utilizada na norma pressupõe que o legislador considerou a participação do Ministério Público, além do elemento de relevância fiscalizadora no processo – como acontece com a manifestação tratada na primeira parte do inciso II do mesmo artigo –, uma intervenção indispensável ao aprofundamento e certeza da lide controvertida, quando no processo se apresentam as pessoas qualificadas na norma.

Enquanto o citado inciso XIII evidencia a preocupação em proporcionar um maior controle do Estado, por meio do Ministério Público, em litígios que, em razão da qualidade das pessoas envolvidas, o legislador considerou, sem desembaraçar-se de cargas inúteis da tradição⁴¹, haver interesse público, no inciso II do mesmo artigo, o legislador achou por bem facultar ao *Parquet* uma dupla via: a manifestação e a intervenção.

A instância judicial, sem retirar a autonomia do Ministério Público no exercício da sua função, ou, em outros termos, sem vincular a convicção do *Parquet* na identificação do interesse público em cada caso concreto, além de possibilitar à instituição articular a dupla via mencionada, parece ter justificativa no fato de que, em determinados processos, nos quais aparentemente a decisão possa repercutir no interesse público, o magistrado, obrigado a manter-se reservado, pela exigência de comportamento imparcial, tanto sobre o conflito formalizado quanto sobre as manifestações das partes no processo, provoque o Ministério Público para participar, abstendo-se de tomar iniciativas que revelem, ainda que indiretamente, a formação progressiva de sua convicção.

41 Substancialmente porque, se a União conta para representá-la com a Advocacia-Geral (art. 131 da Constituição da República), os Estados e o Distrito Federal, com seus procuradores (art. 132, *idem*), e as demais pessoas jurídicas de direito público têm suas próprias procuradorias, com advogados recrutados, nos termos da Constituição de 1988 (inciso II, art. 37), por concurso, não há motivo para o exercício de uma intervenção do Ministério Público da União em razão da qualidade das pessoas, como ocorria ao tempo das Constituições Federais de 1946 (art. 126, parágrafo único) e 1967 (art. 138, parágrafo 2º), bastando a manifestação (função de fiscalização) do *Parquet*.

Descer ao étimo *intervenire*, vir por dentro, contribui para compreender a *ratio distinguendi* entre a manifestação e a intervenção que compartilhem o inciso II, pela qual a linha divisória é traçada pela medida do interesse público envolvido, que pode limitar-se à função fiscalizadora da regularidade processual, tácita ou expressa, porém sem proposição quanto ao interesse público material, em posição externa, portanto, à dialética do processo, ou pode vir por dentro, internalizada na dialética, deduzindo uma proposição teleológica.

Um olhar para a expressão *intervir* nos arts. 82 e 83 do Código de Processo Civil, sobretudo o modo imperativo no primeiro (“Compete ao Ministério Público *intervir*”) e a expressão literal constante do segundo (“Quando a lei considerar obrigatória a intervenção do Ministério Público [...]), ratifica a distinção aqui preconizada.

Para confirmar que o paralelismo entre intervenção e audiência não é uma passagem de *coq à l'âne*, recorre-se novamente, em razão da sua fecundidade explicativa, ao inciso IV, art. 84, da LOMPU. A norma contida nesse inciso só faz sentido – “ser cientificado pessoalmente das decisões proferidas pela Justiça do Trabalho” – desde que não se force em nenhuma medida sua literalidade – mediante a presença das razões pelas quais o juiz rejeitou a intervenção ou “parecer” emitido “por escrito” do Ministério Público⁴².

Ao fiscalizar o processo, é de igual importância tanto a manifestação quanto a intervenção do Ministério Público, bifurcação que, longe de ser apriorística, somente é possível, ou é justamente determinada, no momento mesmo da irrupção do juízo, pelo membro do Ministério Público, sobre o concreto interesse público.

Não se pode perder de vista que a estrutura do raciocínio, embora voltada para a legislação de mais de 20 anos, antes, portanto, do início das ondas reformistas do processo civil, é rigorosamente válida para os recursos repetitivos, que devem ter sua contrapartida na manifestação padrão do Ministério Público.

42 Em oposição ao parecer verbal, cuja forma fluida inviabilizaria uma rejeição fundamentada pelo juiz, exceto se tomada a termo, assumindo, portanto, a forma escrita.

Tal como literalmente articulado antes em toda extensão, se a exigência metodológica racional da *intervenção* do Ministério Público só se faz necessária em presença de uma proposição formal sobre o interesse público material ou processual, se já existente jurisprudência consolidada nos tribunais sobre esse mesmo interesse, é suficiente que o Ministério Público emita manifestação enunciativa, não prescritiva.

Em epítome, por uma circunstância acidental – formação de jurisprudência consolidada –, não há objeto juridicamente relevante a ser submetido à *intervenção*, e *sim* à *simples manifestação do Ministério Público*.

5 O princípio da unidade

Antes de concluir, evidencia-se que a pedra angular de todo o edifício de racionalização do Ministério Público brasileiro exige uma mudança cultural dos seus integrantes, já que qualquer instituição que deva intervir em políticas públicas, ainda que instrumentais ao processo, não se desenvolverá se não houver tensão dialógica na fixação de um discurso único, eliminando-se, na medida do possível, a mera representação ou ideação individual⁴³ – algo como “o direito segundo o pensamento” da cada membro da instituição.

6 Conclusão

A autorização para repensar a atuação do Ministério Público junto ao Judiciário não exige modificação legislativa, principalmente “*considerando a exclusividade do Ministério Público na identificação*”

43 Crítica que tem tido repercussão na sociedade e no Judiciário: “Essa era a questão, por isso estes autos fizeram todo esse passeio. Inicialmente, a Justiça estadual mandou o processo para a Justiça Federal de primeiro grau que, depois, suscitou conflito negativo de competência. E foi mantido, mas a jurisprudência que se firmou neste Tribunal é no sentido de que, independentemente do provimento ou não de recursos, tendo em vista o interesse da União na matéria, é questão da Justiça Federal. *Até para ter um pouco de coerência, o Ministério Público deveria zelar para que seus pronunciamentos fossem coerentes com a ideia de unidade da Instituição.*” (STF, 2ª Turma, ministro Gilmar Mendes. Relator do Habeas Corpus n. 10.077/Goias. p. 7/11. Grifo nosso).

*do interesse que justifique a intervenção da Instituição na causa*⁴⁴, liberdade de inovação (“novas práticas, por vezes até desconhecidas” in PP n. 0.00.000.000915/2007-08) tão adequadamente destacada no multicitado Pedido de Providências⁴⁵, que autoriza, parafraseando o relator Cláudio Barros da Silva, ressaltar que, diante da insana quantidade de processos distribuídos nas diversas instâncias do Judiciário, não há mais motivo ou justificativa para evitar a tarefa de repensar a atuação como *custos legis*, que pode ser algo complexo, mas que não só é inevitável como poderá dar alento vital aos membros do Ministério Público brasileiro antes que sucumbam “assoberbado[s] pelo volume processual” (Rec. n. 16, fl. 15).

Referências

ANUÁRIO DA JUSTIÇA DO TRABALHO 2012. São Paulo: Conjur, 2012.

BECHARA, Evanildo. *Moderna gramática portuguesa*. 37. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lucerna, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CHURCHILL, Winston. *Jamais ceder! os melhores discursos de Winston Churchill*. Selecionado e organizado pelo seu neto Winston S. Churchill. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2005.

44 Sexto CONSIDERANDO da Recomendação CNMP n. 16, de 28 de abril de 2010.

45 “Todavia, a modificação legislativa das leis de organização, no panorama político-institucional, torna-se praticamente inviável. Assim, o acertamento objetivo das atribuições e das funções, como outros acertos democráticos necessários, deve merecer a atenção e a capacidade de criação do Ministério Público nas suas necessárias reflexões voltadas à construção e à consolidação das atribuições dos membros da Instituição. Por certo, será dentro deste espaço de regras de organização institucional que terá de ocorrer o repensar da atuação do Ministério Público em segundo grau. Cabe, no entanto, ressaltar que não há mais motivo ou justificativa para evitar esse trabalho que será extremamente difícil e árduo, mas que poderá dar novo ânimo ao trabalho dos membros da Instituição”.

ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1983.

GUASTINI, Riccardo. *Teoria e dogmatica delle fonti*. Milano: Giuffrè, 1998.

LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. 2. ed. Martins Fontes: São Paulo, 1993.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Vânia Cardoso André de. *Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição*. Brasília: CJF, 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil*. V. IX. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo: a atual missão institucional. In: LOPES, Cláudio Soares; JATAHY, Carlos Roberto. (Orgs.). *Ministério Público: o pensamento institucional contemporâneo*. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais [2012?].

STF VALIDA VARA DE CRIME ORGANIZADO. *Correio Braziliense*, Brasília, 1º jun. 2012. 1º Caderno, p. 8.