

# O NOVO CONCEITO DE DEMOCRACIA E O MINISTÉRIO PÚBLICO REFUNDADO: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DA DEMOCRACIA MILITANTE. A PEC 37 E AS AMEAÇAS AO PARQUET REFUNDADO. NOVAS POSTURAS RESOLUTIVAS DO PARQUET.

**Pablo Antonio Cordeiro de Almeida<sup>1</sup>**

*Epígrafe - “(...) temos (...) a guarda da Sociedade por um corpo de membros do Ministério Público. São aqueles que nos termos de sua presente atuação se comportam como soldados da Lei Fundamental, sacerdotes do Estado de Direito, órgãos da democracia participativa, que eles fazem passar da região teórica às esferas da práxis e da realidade” – Paulo Bonavides.<sup>2</sup>*

**Resumo:** O vocábulo “Democracia” é juridicamente polissêmico, o qual, hodiernamente, tem adquirido sentido mais amplo. Consequentemente, ampliando-se o conceito de democracia, avultam-se também as atribuições do Órgão incumbido de sua defesa: o *Parquet*. A democracia substancial ou de três vértices, que somente se realiza com democracia formal e participativa (sem corrupção e com liberdade), com crescimento e desenvolvimento econômico-sustentável e com igualdade social (distribuição da riqueza), pressupõe instrumentos aptos e expeditos e agentes que possam induzir e fiscalizar a efetivação destes pilares, os quais serão objetos deste artigo. Democracia é antes de tudo praxe (exercício), razão pela qual o MP, com seu agir, contribui para a consolidação da Democracia Militante.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Especialista em Direito do Estado pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Pós-graduando em Direito Urbano e Ambiental pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 43.

## Introdução

O Ministério Público brasileiro, desde o seu advento, tem passado por inúmeras transformações. A Constituição Federal de 1988, nesse diapasão, representou um marco histórico importantíssimo, ao qual o Ministério Público, ainda hoje, mais de vinte anos após a sua promulgação, vem se adaptando progressivamente. A Constituição de 1988 erigiu o Ministério Público, por exemplo, à categoria de instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições, *da defesa do Regime Democrático*.

Em razão de se atribuir ao Ministério Público a função de defensor do regime democrático poder-se-ia dizer que ao *Parquet* fora deferido um verdadeiro poder-dever de controlar e fiscalizar todos os atos da Administração Pública, em todas as suas esferas, com o fito de esta última bem desempenhar os papéis que lhe foram arrogados pelo Constituinte de 1988, de acordo com a nova significação que se dá, hodiernamente, ao vocábulo democracia, além de tal mister se estender também aos próprios particulares, que de alguma forma possam interferir nos “processos” inerentes a uma democracia. Entretanto, antes de analisarmos à fundo as atribuições do Ministério Público na defesa do Regime Democrático, faz-se imperioso conceituar o que seja uma Democracia e também o que vem a ser um Regime Democrático, principalmente porque o vocábulo Democracia é juridicamente polissêmico, o qual, na atualidade, tem adquirido um sentido muito mais amplo do que o tradicional.

Consequentemente, ampliando-se o conceito de democracia, avultam-se também os misteres do Órgão incumbido de sua defesa, qual seja: o Ministério Público. Assim, a ampliação do conceito de democracia vem exigindo a adaptação do próprio Ministério Público, o qual não pode ficar inerte, sob pena de suas atribuições se tornarem anacrônicas.

Essa ampliação do conceito de democracia gera, ainda, a crescente demanda pela efetivação dos direitos coletivos, difusos e individuais indisponíveis, assegurados constitucionalmente, o que vem exigindo um Ministério Público cada vez mais eficiente e resolutivo, cujos membros atuem, em especial, como promotores de medidas judiciais e extrajudiciais, principalmente, de realização daqueles.

## 1. O Ministério Público e a defesa do Regime Democrático e da Democracia

### 1.1 O novo conceito de Democracia – Proposição – O MP como agente da Democracia Militante

Conceituar democracia, segundo o Professor Darcy Azambuja, nunca foi tarefa das mais fáceis. Vejamos:

Nenhum termo do vocabulário político é mais controverso que Democracia. Empregado pela primeira vez por Heródoto há quase dois mil e quinhentos anos, a significação do vocábulo tem variado e se transmutado; na prática, através dos períodos históricos, e em teoria nas obras de todos os autores. Atualmente, na filosofia e na ciência política, vivemos em tempo de democracia confusa, e na realidade de confusão democrática, como disse Sartori (...). A palavra e o conceito Democracia vieram da Grécia, e especialmente de Atenas. Significa literalmente 'poder do povo', expressão que era entendida como poder exercido pelo povo<sup>3</sup>.

Este mesmo autor, todavia, não se esquivava de fornecer o seu conceito de Democracia. Vejamos:

A democracia é, pois, o regime em que o povo se governa a si mesmo, quer diretamente, quer por meio de funcionários eleitos por ele para administrar os negócios públicos e fazer as leis de acordo com a opinião geral. Baseia-se em certas idéias, cujo reconhecimento e realização foi demorado e difícil, em reivindicações que foram causa, e ainda são, de lutas prolongadas, quase sempre sangrentas, entre o povo e os indivíduos que lhe queriam impor pela força sua autoridade e sua vontade. Baseia-se, em primeiro lugar, na idéia de que cada povo é senhor de seu destino (...). Uma definição rigorosamente jurídica de democracia seria considera-la apenas como o regime em que os governantes são periodicamente eleitos pelos governados. Mas, o conceito completo de democracia é mais amplo. Para que os governados realmente elejam, isto é, escolham os governantes, é preciso absolutamente que haja liberdade de eleger e igualdade entre os eleitores. (...) A democracia, pois, supõe a liberdade e a igualdade (...). A democracia de que tratamos é um regime político, uma forma de vida social, um método de coexistência e cooperação entre indivíduos membros de uma organização social<sup>4</sup>.

Vê-se, pois, que o conceito de democracia hodiernamente não se resume a descrever uma espécie de regime político em que os governantes são periodicamente eleitos pelos governados, sendo, ao revés, muito mais amplo.

3 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado: A origem do Estado - Soberania, poder político, nação território, formas de governo*. 38ª ed. São Paulo: Editora Globo, 1998. pp. 215/216.

4 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado: A origem do Estado - Soberania, poder político, nação território, formas de governo*. 38ª ed. São Paulo: Editora Globo, 1998. pp. 236/237/238.

Esta acepção restrita do conceito de democracia é denominada por Norberto Bobbio de “democracia formal”, a qual deveria coexistir com a chamada “democracia substancial”.

Norberto Bobbio, a esse respeito, assim leciona:

O discurso sobre o significado de democracia não pode ser considerado concluído se não se dá conta do fato de que, além da democracia como forma de governo de que se falou até agora, quer dizer, democracia como conjunto de instituições caracterizadas pelo tipo de resposta que é dada às perguntas ‘Quem governa?’ e ‘Como Governar?’, a linguagem política moderna conhece também o significado de democracia como regime caracterizado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera. O princípio destes fins ou valores, adotado para distinguir não mais apenas formalmente mas também conteudisticamente um regime democrático de um regime não democrático, é a igualdade, não a igualdade jurídica introduzidas nas Constituições liberais mesmo quando estas não eram formalmente democráticas, **mas a igualdade social e econômica**<sup>5</sup>.

O Ex-presidente do STF, o Ministro Carlos Ayres Britto, sobre o tema, assim ministra:

(...) a Democracia ocidental dos dias correntes é a que constitui em inexecidível paradigma de mobilidade vertical nos campos, justamente: a) da política enquanto área específica do poder governamental; b) da economia enquanto fonte de toda riqueza material; c) da educação formal enquanto espaço de um saber direcionado ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania (...). Tudo isso de par com as citadas relações sociais de facilitado acesso à jurisdição, aos serviços públicos e à seguridade social, mais o pluralismo político e o social (...). Democracia que em Constituições como (...) a brasileira ostenta os seguintes traços fisionômicos: I – democracia procedimentalista, também conhecida por Estado Formal de Direito ou Estado Democrático de Direito, traduzida no modo popular eleitoral de construir o Poder Político, (...) assim como pela forma predominantemente representativa de produzir o Direito legislado. II – democracia substancialista ou material, a se operacionalizar: a) pela multiplicação dos núcleos decisórios de poder político, seja do lado de dentro do Estado (desconcentração orgânica), seja do lado de fora das instâncias estatais (... o plebiscito, o referendo, ...); b) por mecanismos de ações distributivistas no campo econômico social. Vínculo funcional esse entre democracia e a segurança social (...). III – democracia fraternal, caracterizada pela posituação dos mecanismos de defesa e preservação do meio ambiente, mais a consagração de um pluralismo concludado com o não-preconceito, especialmente servido por políticas públicas de ações afirmativas que operem como fórmula de compensação das desvantagens historicamente sofridas por certos grupos sociais<sup>6</sup>.

---

5 BOBBIO, Norberto. *Estado – Governo – Sociedade: para uma teoria geral da política*. 10ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003. p. 157.

6 BRITTO, Carlos Ayres. *O Humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Editora

A preemente necessidade de se atribuir um sentido substancial ao conceito de democracia não é, todavia, uma percepção apenas dos teóricos, ao contrário, já que por todos os recônditos do globo terrestre já ecoam vozes que apregoam a imperatividade dessa mudança conceitual.

O advogado e ex-Presidente do Chile Ricardo Lagos Escobar, que presidiu o país entre os anos de 2000-2006, em obra literária recente, assim defende:

Un buen gobierno se basa en tres pilares. Para prosperar, todo país moderno necesita democracia, crecimiento económico e igualdad social. La ausencia de cualquiera de estos componentes hace muy probable que el aparato completo se desplome. Si se trabaja duro por los tres, se descubre que la suma es mayor a las partes. (...) Necesitamos democracia y crecimiento en partes iguales, y debemos asegurarnos de que las ganancias en ambas áreas alcancen a toda la sociedad<sup>7</sup>.

Entretanto, propomos neste artigo um conceito ainda mais abrangente, qual seja: o da Democracia militante.

Não podemos falar, pois, de democracia substancial, de uma democracia tridimensional, ou de três vértices, ou seja, de uma democracia que somente se realiza plenamente com democracia formal e participativa (sem corrupção e com liberdade), com crescimento e desenvolvimento econômico-sustentável e com igualdade social (distribuição da riqueza), sem falarmos dos instrumentos e agentes que podem induzir e fiscalizar a efetividade destes pilares.

Ora, afirmar a importância da efetividade dos direitos fundamentais e da consagração da democracia em seu sentido substancial sem estabelecer mecanismos e agentes para a fiscalização e realização daqueles é permitir que triunfem os inertes, nos dizeres de Bobbio<sup>8</sup>. É tornar a Democracia promessa constitucional inconsequente.

Assim, devem multiplicar-se na Constituição e, principalmente, fora dela instrumentos jurídicos diversos, aptos à correção de “rumos” equivocados, tendo ao norte, sempre, a Constituição Federal de 1988.

Além de existirem instrumentos, devem ser estes efetivos e capazes de motivarem resultados rapidamente.

---

Fórum, 2010. p. 32/35.

7 ESCOBAR, Ricardo Lagos. *Asílo Vivimos: la via chilena a la democracia*. Santiago de Chile: Taurus, 2012. p. 247 e ss.

8 “(...) não permaneçamos espectadores passivos e para que não encorajemos, com nossa passividade, os que dizem que ‘o mundo vai ser sempre como foi até hoje’; estes últimos – e torno a repetir Kant – ‘contribuem para fazer com que sua previsão se realize’, ou seja, para que o mundo permaneça assim como sempre foi. QUE NÃO TRIUNFEM OS INERTES!”. BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 13a reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 128.

Ademais, é preciso consagrar e reforçar a legitimidade e operacionalidade dos agentes responsáveis por tais importantes *misteres*.

Por essa razão, não podemos concordar, por exemplo, *concessa maxima venia*, com assertiva já consignada em julgamento da lavra do Conselho Nacional do MP, de que limitações orçamentárias, por si somente, obstam o crescimento do MP, eis que obstar o crescimento do *Parquet* é permitir que a democracia não seja “militante”, não seja agente. É tolerar que os avanços constitucionais sofram estagnação por ausência de fiscalização adequada.

As limitações orçamentárias, invocadas pelo CNMP, quando da edição da Recomendação nº 16, de 28 de abril de 2010, que supostamente justificariam a racionalização das atividades na área cível, em nosso sentir, não podem ser consideradas como restrições intransponíveis ao crescimento do MP. Já começa a ganhar força no MP, por exemplo, a tese da necessidade de se majorar o percentual orçamentário de 2%, previsto em lei, para a manutenção das atividades ministeriais, com o que concordamos plenamente.

A respeito da questão orçamentária como elemento limitador do crescimento do MP, vejamos trecho do voto do ex-conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, Cláudio Barros Silva, no PROCESSO Nº 0.00.000.000935/2007-41 - APENSO PCA Nº 0.00.000.000818/2009-79:

Neste contexto, faz-se necessária a discussão sobre o tamanho do Ministério Público, onde estão incluídos os ramos do Ministério Público da União e o dos Estados. Os Ministérios Públicos dos Estados brasileiros estão limitados a 2% da receita corrente líquida para pagamento de pessoal, por disposição da Lei Complementar nº 101/01. Todavia, quem exerceu ou exerce cargo na administração da Instituição sabe que o percentual de comprometimento com pessoal, de fato, é de 1,80% da receita corrente líquida do Estado. Caso ultrapassado este percentual, deverá ocorrer a necessária adequação e ajustamento nos dois quadrimestres seguintes.

(...)

Não há maiores espaços, portanto, para o crescimento da Instituição, principalmente nos Ministérios Públicos dos Estados, que somente poderão avançar na medida em que o próprio Estado cresça. 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 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 identificação desta limitação, todavia, não necessariamente indica a prospecção de futuro *suso citada*. Ou seja, não concordamos, *concessa maxima venia*, com a afirmação de que “não há maiores espaços (...) para o crescimento da Instituição”, firmada pelo ex-conselheiro do CNMP o Insigne Cláudio Barros Silva, mesmo porque os cenários restantes seriam a estagnação ou o enfraquecimento da Instituição, os quais não seriam consentâneos com o postulado da vedação ao retrocesso, aplicável principalmente no âmbito dos direitos fundamentais.

O princípio da vedação ao retrocesso consagra a seguinte ideia:

as conquistas relativas aos direitos fundamentais não podem ser destruídas, anuladas ou combalidas, por se cuidarem de avanços da humanidade, e não de dádivas estatais que pudessem ser retiradas segundo opiniões de momento ou eventuais maiorias parlamentares” (escólios de Cámen Lúcia Antunes Rocha)<sup>9</sup>.

A esse respeito, faz-se *mister* enaltecer os escólios do Professor Ingo Wolfgang Sarlet:

Que o princípio da proibição do retrocesso atua como relevante fator assecuratório também de um padrão mínimo de continuidade do ordenamento jurídico nos parece, portanto, mais um dado elementar a ser levado em conta (...). No embate entre o paradigma do Estado Social intervencionista e altamente regulador e a nefasta tentativa de implantar um Estado minimalista à feição dos projetos globalizantes do modelo econômico e da ideologia neoliberal, o correto manejo da proibição do retrocesso na esfera dos direitos fundamentais sociais poderá constituir uma importante ferramenta jurídica para a afirmação do Estado necessário, do qual nos fala Juarez Freitas. E necessário será justamente o Estado apto a assegurar nunca menos do que uma vida com dignidade para cada indivíduo e, portanto, uma vida saudável para todos os integrantes (isolada e coletivamente considerados) do corpo social. Do contrário, tal qual com lucidez nos lembra Paulo Bonavides, estaremos cada vez mais próximos de uma lamentável, mas cada vez menos controlável e contornável transformação de muitos Estados democráticos de Direito em verdadeiros “estados neocoloniais”, onde estarão seguros (a exemplo dos “amigos do rei”) apenas os amigos e parceiros do “colonizador” ou mesmo de alguma ditadura de plantão ou maioria parlamentar ocasional, mas somente enquanto gozarem da privilegiada condição de amigos e parceiros!<sup>10</sup>.

Romeu Thomé é também bastante elucidativo quanto ao postulado em comento:

---

9 *Apud*. SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 57, p. 5-48, out./dez. 2006.

10 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 57, p. 5-48, out./dez. 2006.

Esse princípio tem por escopo obstar medidas legislativas e executivas que implementem em efeito *cliquet* (termo francês, com acepção de não retrocesso), ou um efeito catraca (...). Os poderes públicos devem atuar sempre no sentido e avançar progressivamente (...). A proibição de retrocesso diz respeito mais especificamente a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, e também proteção em face da atuação da administração pública<sup>11</sup>.

Ora, se no âmbito dos direitos fundamentais já se fala no postulado supracitado, porque não se cogitar da sua aplicabilidade às instituições imiscuídas da defesa daqueles<sup>12</sup>. Seria a faceta orgânica do postulado da vedação ao retrocesso. Assim, um Ministério Público que não tenha condições de continuar avançando na realização de seus *misteres* constitucionais há de ser considerado como uma Instituição necessariamente fadada ao enfraquecimento, à estagnação. Não há como caminhar em direção ao futuro, ao progresso, estando parado. Além disso, se os próprios membros do MP considerarem que “não há maiores espaços (...) para o crescimento da Instituição” cria-se com isso um ambiente favorável aos “críticos de plantão”, proliferando-se propostas de Emendas Constitucionais e legais contrárias aos interesse ministeriais. Ademais, permitir que limitações orçamentárias obstem, por si somente, o bom exercício dos misteres ministeriais é tolerar atentado direto aos projetos constitucionais confiados ao *Parquet* pela CF de 88. Ora, façamos um paralelo: não basta garantir a liberdade de expressão, de manifestação, de peticionar aos órgãos públicos. Deve-se garantir também a liberdade de manifestação com poder de influência, garantindo-se, conseqüentemente, o direito a ter suas pretensões legítimas respeitadas e garantidas, acaso afrontadas. Não basta, pois, democracia formal, muito menos democracia formal de vontade eleitoral viciada, seja pelo poder econômico, dos meios de comunicação ou do poder político. Não basta também uma democracia substancial de caráter programático, de promessas legislativas e constitucionais inconsequentes.

A Constituição deve ser, portanto, organismo vivo, vivificada por instituições como o Ministério Público, que tem essa função expressamente consignada na Carta Magna de 1988, qual seja: a defesa do Regime Democrático. O Ministério Público é, pois, agente da democracia militante, o qual, portanto, não pode ficar estagnado, parado no tempo, muito menos devem ser tolhidas suas atribuições fundamentais, como se pretendia, por

---

11 THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 3a ed. Salvador: JusPODVIM, 2013, pp. 88/89.

12 “É o que se pode designar por constitucionalismo cumulativo. Um constitucionalismo crescente superavitário, como se dá com a ciência e a cultura, a ponto de autorizar a ilação de que, graças a ele, o Estado de Direito termina por desembocar num Estado de direitos”. BRITTO, Carlos Ayres. *O Humanismo como categoria constitucional*. 1a reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 23.

exemplo, com a PEC n. 37/2011 (Proposta de Emenda Constitucional que, em última análise, pretendia retirar o imanente poder investigatório do MP na área penal).

A PEC n.37, referida acima, e a PEC n. 33, que possibilita ao Congresso Nacional sustar decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal, ainda em tramitação no legislativo federal, representariam, pois, a ruptura do Regime Democrático, da denominada democracia de três vértices, ou seja, de uma democracia que somente se realiza plenamente com democracia formal e participativa (*sem corrupção e com liberdade*), com crescimento e desenvolvimento econômico-sustentável e com igualdade social (e distribuição da riqueza), haja vista que democracia é antes de tudo praxe (exercício), e cada vez menos enunciação. Ora, se as Instituições agentes da Democracia Militante forem enfraquecidas, esvaziadas em suas atribuições e garantias fundamentais, amortizada e amainada será a própria Democracia Substancial. Ademais, a função de defender o Regime Democrático não torna o Ministério Público um *extraneus* do processo democrático, ao contrário, eis que o *Parquet*, em verdade, é agente da democracia em seu conceito ampliado e renovado, dela também fazendo parte. Lênio Luiz Streck e Luciano Feldens, a respeito das atribuições do Ministério Público no Estado Democrático de Direito, assim defendem:

No marco do Estado Democrático de Direito, às funções ordenadora e promotora do direito, próprias das fases do Estado liberal e social respectivamente, agrega-se a função de potencial transformação social. A bem compreendermos este câmbio de paradigma, torna-se imperioso verificarmos como se alteram, paulatinamente, os papéis institucionais dos poderes do Estado. Atente-se: se no Estado liberal observávamos, na relação Estado-poder-sociedade, uma nítida proeminência do Poder Legislativo (do 'império da lei'), e no Estado Social verificávamos uma forte influência do Poder Executivo em face da necessidade de implementação de políticas públicas – o que acarretava um perfil autoritário a esta forma de Estado -, no Estado Democrático de Direito verifica-se uma nítida migração dessa esfera de tensão, a culminar com o seu deslocamento em direção ao Poder Judiciário, abrindo campo àquilo que hoje se entende por justiça constitucional. Parece-nos claro que é nesse contexto político-constitucional que se procura conceber o Ministério Público nos diversos países do mundo. Fortalecido fica o Ministério Público porque se fortalece o Poder Judiciário, enquanto possibilidade de realização dos direitos fundamentais sociais assumidos pelos textos constitucionais dirigentes e compromissários. A Constituição passa a figurar como remédio contra maiorias eventuais. No limite, políticas públicas arbitrariamente não implementadas pelos Poderes Legislativo e Executivo passam a ser exigíveis por intermédio de ações de índole prestacional. Nesse sentido, a principal instituição eleita pelo poder constituinte e autorizada a buscar essa intervenção da justiça constitucional é o Ministério Público, o

que resulta claramente perceptível a partir da leitura do art. 127 e imediatamente seguintes da Constituição brasileira”<sup>13</sup>.

Não se pode tolerar, portanto, que o MP seja tolhido em suas atribuições fundamentais, sob pena de se vulnerar a própria democracia, na sua acepção substancial.

## 1.2 – A nova democracia e o MP refundado – Necessidade de adequação do MP, maximizando-se a sua atuação

Ante o novo conceito de democracia fala-se, na atualidade, na refundação, na recriação, do Ministério Público, tanto enquanto Instituição, como no que pertine às suas atividades preponderantes. Além disso, temos sustentado a necessidade de maximização de suas atribuições – como contraponto à racionalização. Cássio Casagrande, nesse sentido, defende que a atuação do MP,

no quadro presente de judicialização da política representa no mínimo a presença institucional de um ‘contra-poder’, de modo que a atuação dos promotores e procuradores na defesa do interesse público e social acaba por lhes determinar (...) um papel de fiel da balança no sistema de freios e contrapesos entre os três poderes, sobretudo quando as ações da instituição resultam em implementação de políticas públicas ou efetivação de direitos sociais parcamente regulados pelo legislativo. (...) o Ministério Público foi ‘recriado’ ou transformado pela Carta de (...) 1988. (...) A mudança do papel do Ministério Público tem como ponto de partida a preocupação generalizada entre os constituintes de que a Carta (...) tivesse mecanismos que assegurassem a sua efetiva implementação, de modo a que o processo de redemocratização pudesse assegurar mais do que uma democracia formal, mas sim um regime em que os direitos civis, políticos e sociais ganhassem concretude material, na forma de bens juridicamente exigíveis perante os tribunais. Na organização dos trabalhos (...) instalou-se ‘uma Subcomissão de efetividade da Constituição’. Os debates (...) giravam em torno da idéia de criação de um sistema de ombudsman ou ouvidoria-geral dos cidadãos, a quem incumbiria (...) a implementação dos direitos previstos na Constituição. Essa ideia foi deixada de lado justamente por ter prevalecido o entendimento de que este papel deveria caber aos membros do Ministério Público, instituição que faria as vezes de filtro e motor para todas as espécies de queixas, petições e reclamações do público em geral, selecionando os órgãos dos Poderes do Estado que deveriam ser acionados<sup>14</sup>.

Verifica-se, do excerto doutrinário supra, que o intento da Constituição de 88 e dos constituintes originários foi alçar o MP à condição de Instituição

---

13 Apud. CALABRICH, Bruno. *Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais*, 1.ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 112.

14 CASAGRANDE, Cássio. *Ministério Público e a Judicialização da Política: estudos de casos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008. p. 102 e ss.

essencial ao Estado Democrático Social de Direito, aumentando, e muito, o plexo de suas atribuições, transformando-o em, verdadeiro, *ombudsman* ou numa ouvidoria-geral dos cidadãos. Ademais, segundo tem sustentado a doutrina, o MP deixou de ser somente o *custos iuris para ser também o custos societatis*. Gregório Assagra de Almeida<sup>15</sup>, a esse respeito, assim expende:

Na defesa dos interesses primaciais da sociedade, o Ministério Público deixou de ser o simples guardião da lei (*custos legis*). Assume agora, pelas razões já expostas, o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*) e, fundamentalmente, o papel de guardião do próprio direito (*custos juris*), conforme ensinamento de Cláudio Souto. A respeito já assinalou Antônio Alberto Machado: “[...] *Esse desafio de ruptura com o modelo tradicional da ciência e da praxis do direito, reproduzido pelo ensino jurídico brasileiro, essencialmente normativista e com evidentes traços ainda do modelo coimbrão, assume uma clara importância histórica que vai além da mera ampliação dos limites e possibilidades de atuação de um dos operadores jurídicos tradicionais. A existência de um ‘custos juris’ com possibilidade de empreender a defesa jurídico-prática da democracia e de um ‘custos societatis’ destinado a defender os direitos fundamentais da sociedade, representam não apenas uma conquista efetivamente democrática da sociedade brasileira, mas também uma autêntica possibilidade de ruptura com o positivismo do direito liberal que desde o século passado sustentou, ‘nos termos da lei’, as bases oligárquicas do poder social, econômico e político no País.*”

Por conta disso e tendo em vista a complexidade da tarefa sob a incumbência do MP, os membros do Ministério Público precisariam “ser educados” de maneira interdisciplinar, de modo que pudessem ser mediadores de conflitos, desenvolvendo também habilidades bastante específicas, deixando-se de priorizar, apenas e tão somente, a formação jurídica, mesmo porque o MP vem intervindo cada vez mais diretamente na sociedade, não necessariamente através do Poder Judiciário.

Os membros do MP precisam possuir, portanto, conhecimentos nas áreas da psicologia, do comportamento, dentre outras, de modo a atuar de maneira ainda mais resolutiva (os quais devem ser treinados para tanto). Tais conhecimentos, como regra, não são fornecidos na Faculdade de Direito, muito menos nos cursos de formação do MP, o que deve ser reavaliado. Sobre o tema, Gregório Assagra de Almeida verbera que:

4.11 Formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público. Para que haja a concretização do novo Ministério Público, constitucionalmente delineado, faz-se necessária uma mudança cultural de

---

15 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *O Ministério Público No Neoconstitucionalismo*: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. Fonte: [www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/9990](http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/9990). Acesso em 01 de novembro de 2012.

mentalidade atrelada aos valores éticos e humanos que compõem o núcleo do direito no pós-positivismo jurídico. A vida e sua existência com dignidade, em todos os seus planos, devem ser fatores de direcionamento da atuação institucional do Ministério Público. Conforme bem ressaltou Jorge Alberto de Oliveira Marum: “[...] *democracia não significa apenas liberdade, requerendo também justiça social e busca da igualdade material, ou seja, condições de vida, saúde, moradia, educação e alimentação adequadas, o que se realiza mediante a garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais. Daí a profunda ligação entre o regime democrático, que cabe ao Ministério Público defender, e os direitos humanos*”. (...) Os cursos de ingresso, de vitaliciamento, de promoção na carreira e outros cursos que visem ao aperfeiçoamento funcional dos membros e servidores do Ministério Público devem ser tratados a partir de uma visão humanística fundada na solidariedade coletiva e no direito à diferença. Os próprios editais dos concursos públicos para ingresso na Instituição devem exigir o conhecimento sobre direitos humanos. Por outro lado, a formação multidisciplinar e interdisciplinar é fundamental para que os membros e servidores do Ministério Público tenham uma visão mais holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional da Instituição. Uma das características principais dos novos direitos, especialmente os de dimensão coletiva, é a sua extrema complexidade. (...) O operador do direito tem dificuldade para compreender e interpretar adequadamente os direitos coletivos somente com fundamento nas diretrizes estabelecidas pela ordem jurídica. Esses direitos, em geral, exigem um grau de conhecimento que se baseie em outras áreas de conhecimento, tais como a engenharia, a biologia, agronomia, sociologia, economia, ciência política, geologia etc. A interpretação fundada no diálogo multidisciplinar e interdisciplinar é o melhor caminho para a boa e adequada compreensão dos novos direitos de dimensão massificada. A tendência é no sentido de ampliação desse diálogo com outras áreas de conhecimento, caminho hoje imprescindível para a oxigenação e revigoramento do próprio Direito como instrumento de justiça e de transformação da realidade social. (...) Sustentando a necessidade de uma formação crítica e transdisciplinar do órgão do Ministério Público, afirma Antônio Alberto Machado: “*Pensamos que a atuação dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro, sobretudo a partir da Constituição de 1988 e legislação subsequente, institucionalizando conflitos coletivos e operando instrumentais com caráter jurídico-político, ‘na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais’, apesar de sua cultura formalista e unidimensional, está em condições de fazer do ‘Promotor de Justiça’ um operador do direito consciente de suas funções não só jurídicas, mas também políticas e sociais, pelo relacionamento transdisciplinar que doravante estará forçado a fazer entre a estrutura normativa do direito que aplica e as estruturas sociopolíticas que estão na gênese dos conflitos coletivos.*”

## Paulo Valério Moraes e Márcia Moraes, no particular, assim lecionam:

De fato, os relacionamentos massificados, urbanizados e globalizados, paradigmas da chamada pós-modernidade, estão tornando obsoleta a atuação do Direito como mecanismo de real pacificação e harmonização social, porque o grande número de demandas gerado pelo grande número de relacionamentos em conflito não tem encontrado respostas adequadas nas estruturas judiciárias, nelas estando incluído não somente o Poder Judiciário, mas também o Ministério Público, a Defensoria Pública e as advocacias públicas e privadas em geral (...). Isto ocorre porque os procedimentos judiciais são extremamente burocráticos, formais e demorados, o que, igualmente, tem suas razões de ser, haja vista as necessidades de concretização dos supremos princípios da ampla defesa, do devido processo legal (...). Não bastasse isso, percebe-se, eventualmente, uma desestimulante inclinação de alguns profissionais do direito no sentido de estabelecer como foco sua atuação profissional, seus interesses pessoais, em detrimento da resolução eficaz da controvérsia, o que significa uma propensão à realização de bones arrazoados, repeltos de doutrina, de jurisprudência, com excepcionais relatórios que se repetem e cheios de erudição, mas sem objetividade e criatividade para, efetivamente, resolver o conflito posto. Pgs. 29/30. (...) Temas desta monta deveriam receber uma abordagem diferente, em que os vários envolvidos na solução pudessem sentar à mesa de negociação, sejam os representantes do Poder Judiciário de mais alto escalão e os responsáveis pelas ações administrativas específicas eventualmente impugnadas, a fim de concluir de maneira unitária pela resolução do problema, evitando que os foros fiquem entulhados de processos iguais. Infelizmente, ainda não temos um tribunal especial para solucionar as questões administrativas massificadas por intermédio da conciliação. Pg. 35. (...) Por isso, se impõe um olhar para outros horizontes, buscando agregar novas posturas tendentes à resolução dos conflitos, pois resolver seus problemas é o que a sociedade deseja, motivo pelo qual cabe, principalmente aos agentes públicos, encontrar alternativas para atender às legítimas expectativas daqueles que merecem ser atendidos em suas justas demandas. Impõe-se um olhar para outras vias de trabalho que, de maneira concreta, efetivem o princípio da eficiência, pois uma correta abordagem e utilização das técnicas de negociação tornará a atividade executada pelos agentes públicos mais objetiva e útil para o implemento das medidas esperadas pela comunidade. Pg. 46<sup>16</sup>.

Não só os membros do MP precisam ser preparados também para “gerir” as suas respectivas Promotoria e, em última análise, a própria Instituição. Ora, num país onde a eficiência foi erigida à categoria de postulado constitucional aplicável à Administração Pública, artigo. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público e seus membros não podem gerir suas unidades de atuação amadoristicamente. Imprescindível,

---

16 MORAES, Paulo Valério Dal Pi; MORAES, Márcia Amaral Corrêa de. *A negociação ética para agentes públicos e advogados: mediação, conciliação, arbitragem, princípios, técnicas, fases, estilos e ética da negociação*. Belo Horizonte: Forum, 2012. pp. 29/46.

pois, que o MP qualifique seus membros e servidores, de forma a garantir que estes atuem gerencialmente, fornecendo-lhes conhecimentos nas áreas de gestão de pessoas, administração pública, administração gerencial etc.

Além disso, os processos legais e constitucionais de escolha dos líderes institucionais não admitem que a Instituição seja dirigida por um *extraneus*, um CEO, por exemplo, o que exige uma formação continuada de todos os membros nas áreas supra, uma vez que, como citado a seguir, gerir uma Promotoria, ou o próprio MP, não é uma escolha, não é uma opção, uma vez que esta atividade necessariamente será realizada, mas gerir com “qualidade sim”.

Ou seja, ao mesmo tempo em que os membros do MP seriam qualificados para a gestão das suas respectivas Promotorias, ou Procuradorias, se qualificaria também o debate institucional interno, bem como seriam formados quadros aptos a gerir o MP não apenas de acordo com as malfadas correntes institucionais de política interna. Os processos de escolha dos líderes institucionais seriam, pois, qualificados, haja vista que disseminados conhecimentos na área de gestão, dentre outros. Conhecimento, por si somente, é poder e a sua disseminação é manifestação de democracia. Não é razoável que o MP fomente campanhas públicas de qualificação do voto do eleitor comum (cidadão), bem como atue de maneira a induzir boas práticas administrativas nos três Poderes da República, Executivo, Legislativo e Judiciário, e não o faça “em sua própria casa”, de maneira generalizada e inclusiva.

A não disseminação destes conhecimentos específicos, a um só tempo, inibe pessoas comprometidas, que por vezes não se acham habilitadas para o exercício de cargos superiores no MP, facilitando também a subsistência da escolha de líderes segundo as correntes institucionais de política interna. No prefácio do livro “Gestão de Promotorias de Justiça e seus Processos de negócios”, de autoria de Ana Cecília Gouvêa, Renan Evangelista e Renata Evangelista, o Juiz de Direito Haroldo Dutra Dias assim introduz o tema supracitado:

O século XXI consolidou profundas transformações, nas telecomunicações, na informática, na engenharia, na organização e gestão de empresas, e incorpora a cada dia mudanças avassaladoras (...).Nesse cenário conturbado e ao mesmo tempo promissor se movimenta o profissional do Direito (...).No âmbito do Ministério Público e do Judiciário, a questão é ainda mais desafiadora. Depositárias de competências constitucionais da mais alta relevância, ligadas à concretização da justiça na sociedade, essas instituições receberam da Carta Magna as prerrogativas da independência funcional, administrativa e financeira. Todavia, o exercício efetivo dessa

independência requer competências que extrapolam o saber jurídico, exigindo do membro do Ministério Público e da Magistratura o domínio de assuntos ligados à gestão, em suas múltiplas vertentes. Em síntese, o membro do Ministério Público e da Magistratura é um gestor na sua unidade de atuação. Portanto, exerce atividades jurídicas e administrativas, ainda que não queira e ainda que não tenha sido informado no momento da aprovação no concurso. A gestão não é opcional; a qualidade sim. Sabendo ou não, querendo ou não, todos somos forçados a gerir, nos limites das atribuições funcionais<sup>17</sup>.

O desenvolvimento destas habilidades específicas é fundamental para que o Ministério Público possa exercer, com amplitude e eficácia, o seu desiderato constitucional, de maneira resolutiva. Sobre o Ministério Público Resolutivo, vejamos os escólios de Gregório Assagra de Almeida<sup>18</sup>, auxiliado pelas lições de Marcelo Goulart:

Dentro do novo perfil constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart sustenta que existem dois modelos de Ministério Público: o *demandista* e o *resolutivo*. O Ministério Público *demandista*, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma, afirma o autor, é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados. O Ministério Público *resolutivo* é o que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social. Marcelo Goulart ainda ressalta que é imprescindível que se efetive o Ministério Público *resolutivo*, levando-se às últimas conseqüências o *princípio da autonomia funcional* com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados. Para tanto, é imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências públicas, de sorte a fazer o seu uso efetivo e legítimo. Portanto, nesse contexto, a atuação extrajurisdicional da Instituição é fundamental para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito. Essa situação tem mudado, mas de forma muito lenta e não retilínea. Não se nega aqui a importância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, ao contrário, o que se constata e deve ser ressaltado é o seu despreparo para a apreciação das questões sociais fundamentais. Um Judiciário preparado e consciente

---

17 *Apud.* GOUVÊA, Ana Cecília Gouvêa; EVANGELISTA, Renan; EVANGELISTA, Renata. *Gestão de Promotorias de Justiça e seus Processos de negócios*. 1ª ed. Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça, 2012.

18 ALMEIDA. Gregório Assagra de. *O Ministério Público No Neoconstitucionalismo*: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. Fonte: [www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/9990](http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/9990). Acesso em 01 de novembro de 2012.

de seu papel é das instâncias mais legítimas e democráticas para conferir proteção e efetividade aos direitos e interesses primaciais da sociedade. Novamente, Marcelo Goulart propõe que o Ministério Público deve: *“[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; (...); buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação)”*. O Ministério Público *resolutivo*, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros *trabalhadores sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais.

Neste cenário, da pós-modernidade, é que o Ministério Público deve assumir funções ainda mais preponderantes, a fim de que contribua para efetivação de todos direitos fundamentais, inclusive os direitos fundamentais de acesso à jurisdição e à razoável duração do processo. Por essa razão, propomos também a maximização da atuação do MP, como contraponto à racionalização, com a necessária ampliação da legitimidade ministerial para ações coletivas.

Ampliar a legitimidade ministerial, por exemplo, para a atuação coletiva teria o condão, inclusive, de ajudar no combate à demora na prestação jurisdicional, já que inúmeras demandas individuais deixariam de ser propostas, sendo, no lugar destas, intentada uma única ação pelo MP, contribuindo-se, a um só tempo, com o respeito ao princípio da igualdade no tocante à distribuição da Jurisdição. Ou seja, o MP não auxiliaria a celeridade num processo específico (apenas), mas de maneira geral, como política judiciária e não como atividade endoprocessual, reafirmando, por outro lado, frise-se, o postulado da igualdade no exercício da jurisdição. Sobre o tema, vejamos os escólios de Márcia Regina Lusa Cadore:

(...) não encontra justificativa razoável o Estado, no exercício da função jurisdicional, proferir decisões distintas para situações semelhantes que lhe sejam submetidas. O critério da distinção não pode ser o sorteio para a distribuição dos feitos ou dos recursos no segundo grau de jurisdição. Não é critério razoável perante a Constituição. O problema das decisões distintas para casos semelhantes torna-se ainda mais grave quando da existência de demandas semelhantes em larga escala. Para a população, a ocorrência de julgamentos díspares em tais ações é mais chocante, chegando mesmo a comprometer a confiança dos jurisdicionados. Nos países do *common law*, a isonomia judiciária está assegurada pelo tratamento equânime conferido aos casos análogos e, assim, a premissa

do tratamento igualitário está na base do próprio sistema. [...]. Há que ser perseguida, pois, a uniformização. E, depois de discutida determinada tese jurídica, pacificada a orientação da jurisprudência em órgãos jurisdicionais colegiados, por meio de um dos instrumentos previstos a tanto no sistema, decisão divergente de tal orientação igualmente não se compadece com o princípio da isonomia<sup>19</sup>.

A legitimidade do Ministério Público nas demandas de massa se justificaria também em razão dessa circunstância específica, qual seja: necessidade de algum órgão velar pela observância do princípio da igualdade no exercício da jurisdição. A não observância do princípio da isonomia, neste particular, poderia ocasionar o descrédito do Judiciário perante a sociedade em geral e perante os demais Poderes Públicos e certo grau de insegurança jurídica, visto que possível a coexistência de decisões díspares a respeito de uma mesma questão, por tempo indeterminado.

Além disso, contribuiria o MP com a celeridade processual enquanto política judiciária. Assim, pouco importaria o “direito de fundo”, já que nestes casos a atuação do MP se justificaria por razões macroestruturais. De qualquer sorte, seja com exclusividade ou não, a atuação do Ministério Público passa a ser fundamental para a garantia desses novos direitos, principalmente numa sociedade como a brasileira onde a participação de organismos sociais ou da sociedade, diretamente, nas “decisões políticas fundamentais” nacionais ainda é incipiente<sup>20</sup>. Vejamos um exemplo: a legitimidade ou não do Ministério Público para intentar Ações Cíveis Públicas em matéria tributária, por exemplo, apesar de o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça entenderem de maneira diversa, deveria ser interpretada levando-se em consideração as conclusões retro. Ou seja, a importância da atuação ministerial para garantir a aplicabilidade do princípio da igualdade no exercício da jurisdição, bem como a redução do número de demandas individuais, garantindo-se também o princípio da duração razoável dos processos, justificaria a atuação do MP, independentemente de qualquer consideração a respeito do “direito de fundo”<sup>21</sup>. As interpretações

---

19 CADORE, Márcia Regina Lusa. *Súmula Vinculante e Uniformização de Jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 34.

20 “Assim, é hoje público e notório que o Ministério Público é a Instituição que mais tem atuado para a defesa dos interesses e direitos massificados, seja no campo extrajurisdicional, seja no jurisdicional, especialmente por intermédio do inquérito civil e do ajuizamento de ações civis públicas. Antônio Augusto de Camargo Ferraz faz essa observação ao afirmar que mais de 90% (noventa por cento) dos casos de atuação jurisdicional na defesa dos interesses massificados no País decorrem da iniciativa do Ministério Público, o que para o autor é motivo de preocupação com essa tímida atuação dos demais legitimados ativos, já que tal situação seria efeito da *fragilidade de nossa democracia*”. *Apud* ALMEIDA, Gregório Assagra de. *O Ministério Público No Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social*. Fonte: [www.mp.mg.gov.br/portal/public/inter-no/arquivo/id/9990](http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/inter-no/arquivo/id/9990). Acesso em 01 de novembro de 2012.

21 STJ - REsp 883.690/SP - Rel. Ministro LUIZ FUX - PRIMEIRA TURMA - DJ 22/10/2007 - p. 204

supracitadas, do STJ e do STF, privilegiam as disposições das legislações infraconstitucionais existentes sobre o tema, como, por exemplo, a prescrição do artigo 1º, parágrafo único, da Lei Federal n. 7.347/85, em detrimento das normas constitucionais que, em nosso sentir, se sobrepõem àquelas. Aqui existiriam outros interesses sociais “mirados” pelo Ministério Público, quais sejam: a diminuição do número de demanda em trâmite no Poder Judiciário, a fim de que se consiga cumprir o postulado da duração razoável do processo, bem como a garantia do postulado da isonomia no exercício da jurisdição. Ou seja, o que o Ministério Público deve buscar em ações como estas não seria, necessariamente, e tão somente, a defesa dos contribuintes propriamente ditos, mas sim as nefastas consequências que a sua omissão poderia ocasionar. É preciso que se diga, ademais, que as ações relacionadas às contribuições para a iluminação pública, por exemplo, são conhecidas pelo seu diminuto valor individual, o que, como regra, desestimula a propositura de demandas individualmente, sendo este mais um fator a recomendar a atuação do MP, sob pena de se negar o efetivo acesso à Jurisdição à maioria da população. A esse respeito, vejamos o entendimento do Prof. Hugo de Brito Machado, *ad litteram*:

Realmente, no caso de tributos como a taxa de iluminação pública, diante de cobrança de valor diminuto, não se sentem motivados para a defesa de seu direito, até porque a despesa com essa defesa é consideravelmente maior do que o valor do tributo indevido (...). podem ocorrer situações nas quais o valor econômico do direito individual de cada contribuinte não justifique o ingresso em juízo, embora a repercussão do tributo ilegal ou inconstitucional seja de grande significado para a coletividade.<sup>22</sup>

Retirar a legitimidade para a propositura de ações civis públicas em matéria tributária do Ministério Público seria, portanto, em casos como

---

- 1. O Ministério Público não tem legitimidade para propor ação civil pública com objetivos tributários, escopo visado na demanda com pedido pressuposto de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu a cobrança de taxas de limpeza, conservação de vias e logradouros e iluminação pública, assumindo a defesa dos interesses do contribuinte. (Precedentes: RESP 845034/DF, 1ª Seção, Rel. Min. José Delgado, Data de julgamento: 14/02/2007; RESP 701913/DF, 1ª Seção, Rel. Min. José Delgado, Data de Julgamento: 28/02/2007; AgRg no REsp 710.847/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 29.08.2005; AgRg no REsp 495.915/MG, Rel. Min. Denise Arruda, DJ de 04/04/2005; RESP 419.298/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 06/12/2004). STJ - REsp 82.461/MG - Rel. Ministro CASTRO MEIRA - SEGUNDA TURMA - DJ 06/09/2004 - p. 188 - PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. O Ministério Público não tem legitimidade para promover ação civil pública com o objetivo de impedir a cobrança de tributos na defesa de contribuintes, pois seus interesses são divisíveis, disponíveis e individualizáveis, oriundos de relações jurídicas assemelhadas, mas distintas entre si. Contribuintes não são consumidores, não havendo como se vislumbrar sua equiparação aos portadores de direitos difusos ou coletivos. STF - RE 559985 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU - Segunda Turma - PUBLIC 01-02-2008 - EMENT VOL-02305-12 PP-02613 - EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRIBUTÁRIO. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 2. O Ministério Público não tem legitimidade para propor ação civil pública que verse sobre tributos. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

22 MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 473.

o sub examine, negar à coletividade prejudicada o direito à jurisdição, além de se verificar a vulneração dos princípios supracitados. Estas mesmas razões se aplicariam à defesa em juízo, ou fora dele, dos direitos individuais homogêneos. Em relação aos direitos individuais homogêneos e a legitimidade do MP, vejamos rápida compilação de entendimentos. Uma primeira corrente somente admite a atuação do MP quando os direitos individuais homogêneos forem também indisponíveis. A esse respeito, ver informativo n. 197/2004 - STJ ou Resp 146483. Uma segunda corrente sustenta que o MP estaria legitimado quando os direitos individuais homogêneos, apesar de disponíveis, fossem dotados de relevância social ou repercussão social. Além disso, os direitos deveriam ser compatíveis com a finalidade da instituição. Ver: Informativo 229/2004 ou STF RE 163 231 ou RE 472489 julgado em 2008. A terceira corrente, mais consentânea com os argumentos expendidos neste artigo, é a defendida pela ministra Nancy Andrighi, que “considera os interesses individuais homogêneos como socialmente relevantes de per si, porquanto supra-individuais e porque, de um modo ou de outro, a causa atingirá a coletividade, reduzindo-se o número de demandas postas em juízo”. Ver: RESP 635 807. A esse respeito, pertinente trazer a lume os escólios de Leonardo Barreto Moreira Alves e Marcelo Zenkner:

É que, considerados em seu conjunto, os direitos individuais homogêneos, mesmo disponíveis, passam a ter significado ampliado, de resultado maior que a simples soma de posições individuais, de modo que sua lesão compromete valores comunitários privilegiados pelo ordenamento jurídico por sua dimensão social. Por essa linha doutrinária, numa época de grande massificação, é conveniente obviar a proliferação de demandas múltiplas, prestigiando-se um tratamento molecularizado, a partir da identificação do seu interesse nuclear. Nesse sentido, o Ministério Público estaria legitimado para demandar em juízo em qualquer caso que envolvesse direito individual homogêneo, sem perquirir a relevância social ou a indisponibilidade dos interesses<sup>23</sup>.

A legitimidade do MP, portanto, não dependeria, apenas e tão somente, da verificação da “pertinência temática” ou do “direito de fundo”, mas, principalmente, da relevância social da ação, com a análise de outras questões como as retro invocadas.

Além disso, o MP deve buscar a implementação de “políticas públicas” pelo Poder Judiciário, o que no Brasil já é uma realidade, a qual, todavia, enfrenta, ainda, muitas resistências. O direito à saúde, por exemplo, tem sido constantemente objeto de decisões pelo Poder Judiciário, o qual vem

---

23 ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ZENKNER, Marcelo. Ministério Público. 1. Ed. Juspodivm. Salvador, 2009. p. 80 e ss.

tomando decisões alocativas. Em se tratando de direitos individuais e omissões do Poder Público a questão tem sido decidida de forma menos tormentosa. Em demandas coletivas, todavia, os Tribunais têm sido mais restritivos, principalmente no que concerne aos direitos difusos em sentido estrito. Todavia, necessário se faz a superação dessa barreira. Alguns autores chegam a afirmar, inclusive, que decisões alocativas prolatadas pelo Poder Judiciário em casos individuais não podem ser qualificadas como decisões tendentes a implementar políticas públicas. Ao contrário, tais decisões poderiam atrapalhar a implementação de políticas públicas coletivas. A esse respeito, vejamos os escólios de Têmis Limberger:

É sabido que o juiz não pode se furtar a decidir demandas que lhe são propostas, mas isto, por vezes, acaba por distorcer dispositivos orçamentários, fazendo com se atue mais na parte curativa do que preventiva, que remédios ainda não comprovados sejam prescritos e se privilegie as ações individuais em detrimento das ações coletivas (pg. 264). (...) Deste modo, quando há interposição de uma demanda individual, apesar da importância que isto significa para o proponente, não se trata efetivamente da fiscalização de política pública pelo poder judiciário, mas de apreciação de parte do processo (pg. 265). (...) O controle das políticas públicas está relegado com o processo na fase de estatuição, escolha e execução, bem como à transparência a respeito dos recursos utilizados. Não se trata de ação pontual a respeito de determinado assunto, mas uma atuação do Estado contendo início, meio e fim<sup>24</sup>.

Por essa razão, o membro do MP deve ficar atento quando intentar uma ação para a defesa de direito individual indisponível, a qual pode e deve sim ser proposta, mas esta deve-se fazer acompanhar de investigação quanto à problemática coletiva. Recentemente, no exercício dos meus *misteres*, tive a oportunidade de compatibilizar essas exigências: individual e coletiva. Ao intentar ação para a defesa do direito à saúde e à vida de idoso específico, referente ao benefício do TFD, Tratamento Fora do Domicílio, busquei compatibilizar as exigências individuais daquele cidadão com a necessidade de se aprimorar o controle do programa de saúde retro no Município como um todo, haja vista que as informações colhidas davam conta do caráter coletivo do problema inicialmente relatado na Promotoria por uma única pessoa (não pagamento do valor referente ao TFD – inviabilização do tratamento médico visando combater neoplasia). Além de requerer que fosse concedida tutela individual, em favor do cidadão específico, fora pleiteada tutela definitiva coletiva. Outro passo para a resolução da questão coletiva foi verificar o motivo pelo qual o Município utilizava-se tanto do

---

24 LIMBERGER, Têmis. *O solipsismo jurídico e o (des)controle das políticas públicas*. In. Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Org. André Luís Callegari; Lenio Luiz Streck; Leionel Severo Rocha. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010. pp. 264/265.

TFD. Ou seja, buscou-se reforçar a atenção básica municipal. O Ministério Público da Bahia, neste particular, desenvolveu interessante programa: o MP e os Objetivos do Milênio – Saúde e Educação de qualidade para todos, o qual, inclusive, fora premiado pelo CNMP, em 2013, como um dos melhores projetos do Parquet brasileiro. Ver site: <http://milenio.mp.ba.gov.br/>. Ou seja, em cada questão individual deve-se tentar buscar a raiz do problema, resolvendo-se, também, a questão coletiva, ou as questões coletivas subjacentes. Sobre a importância de se compreender o problema de maneira conglobante, vejamos os escólios da doutrina:

Alexandre Amaral Gavronski - (...) ainda mais difícil que reconhecer um direito próprio individual é ter a percepção de que ele pode assumir caráter coletivo e, assim, ser defendido para todos os interessados sem que o cidadão precise procurar um advogado e figurar como autor em um processo. (...) Os obstáculos (...), na perspectiva coletiva, são atenuados na medida em que para ela contam menos as experiências com advogados e (...) mais o contato com as associações, COM O MINISTÉRIO PÚBLICO (...), que receberão os pleitos e representações e os “converterão” em demandas jurídicas coletivas. Esses legitimados tendem a contar com uma maior penetração social (...)<sup>25</sup>.

Geisa de Assis Rodrigues, sobre esta mesma questão, assim leciona:

(...) inclusive para a proteção plena do indivíduo fez-se mister considerá-lo também em suas relações organizacionais com os demais indivíduos. deveras, em determinadas situações só a proteção da comunidade pode ser medida da proteção de cada um de seus componentes. (...) em outras situações, como nos direitos individuais homogêneos, muito embora o direito esteja sob as mesmas vestes convencionais, podendo ser limitável a apenas um indivíduo, a sua proteção assume uma relevância tamanha que para garantir a viabilidade efetiva do direito deve ocorrer o tratamento coletivo da questão. pg. 30<sup>26</sup>.

Ademais, por mais que seja o homem importante enquanto tal, ser individual, a sua dimensão coletiva não deve ser desprezada. Sobre tal questão, mister enaltecer os escólios de Carlos Ayres Britto:

(..) esse novo humanismo de necessária mão dupla absorve, sim, a referida máxima de que “o homem é a medida de todas as coisas” (Protágoras), porém, primeiro, o homem enquanto gênero; isto é, de sorte a abranger todos os exemplares masculinos e femininos sem nenhuma exceção.<sup>27</sup>

Ou seja, garantir o direito de um e relegar todos os demais à própria sorte, os quais, na sua grande maioria, nunca acorrerão ao Ministério Público

---

25 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 203.

26 RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e prática*. 3a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 30.

27 BRITTO, Carlos Ayres. *O Humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 52/53.

e ao Judiciário, porque ignorantes quanto aos seus direitos, significa analisar o direito de maneira parcial e não conglobante, permitindo-se, ainda, que o ente público “trabalhe” com o princípio da demanda, beneficiando-se da cifra oculta. Ora, muitos se prejudicam e poucos reclamam, principalmente em municípios pequenos, onde reclamações deste tipo são consideradas ofensas políticas imperdoáveis aos gestores públicos omissos (e autoritários). Enfim, seja de maneira individual, ou, preferencialmente, coletiva, o caráter prioritário dos direitos fundamentais impõe a intervenção fiscalizatória de um Poder sobre os demais, principalmente quando em discussão valores constitucionais caros, realizando-se, então, o que já deveria ter sido efetivado a bom termo pelo Ente competente, o qual, geralmente, permanece omissos na implementação dos direitos sociais. Atuação esta que deve ocorrer, preferencialmente, dando-se ênfase à questão coletiva. O ativismo judicial, com a implementação jurisdicional coercitiva de políticas públicas, já não é, pois, uma novidade, uma inovação, no direito ocidental, muito menos no Brasil, já que o STF não vem se furtando a fazê-lo quando provocado. Não mais se justifica, portanto, tamanha restrição e ojeriza ao ativismo judicial de implementação.

## **2. Posturas institucionais: novos métodos, fórmulas e fazeres**

O Ministério Público como agente da Democracia militante é aquele que consegue reagir aos fenômenos pós-modernos supracitados de maneira eficiente, sendo capaz de adotar novas posturas institucionais, novos métodos, novas fórmulas e novéis fazeres, de forma a otimizar suas atribuições, agindo sempre com o intuito de realizar plenamente a democracia formal e participativa, fiscalizando os seus caminhos e descaminhos, atuando com seriedade e efetividade na área eleitoral, bem como no combate à improbidade administrativa e à corrupção, com vistas a incentivar o crescimento e o desenvolvimento econômico, eliminando-se, também, os custos sociais da corrupção, de maneira preferencialmente preventiva (haja vista o baixo percentual de recuperação de ativos públicos desviados por atos de corrupção), respeitando-se também o meio ambiente, no sentido de que o crescimento seja sustentável e limpo.

Além disso, deve o MP atuar de forma a incentivar a igualdade social e a distribuição de riqueza e benesses públicas de maneira imparcial, fiscalizando políticas públicas nas mais diversas áreas. O Ministério Público como agente da democracia militante deve encarnar a exortação feita por Paulo Bonavides, tornando-se o Ministério Público da Constituição e não um Ministério Público de governo.

O Ministério Público (...) nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação, em nome da Sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições. p. 384. (...) O Ministério Público da Constituição, a heróica casa que abraça sem temor, sem tergiversação, sem recuo, a causa da nação, e, no confronto com os poderosos, reprime o crime, a improbidade administrativa, as malversações do erário. Sentinela da coisa pública, é o Ministério Público da Sociedade, do cidadão, do povo, do governante constitucional; o Ministério Público que padece a animadversão de um executivo depravado porque nunca a corrupção do Poder foi alvo de investigações tão rentes às esferas mais elevadas da administração pública, quanto ora acontece. p. 386. (...) Sem embargos de quantos obstáculos lhe foram postos pelo Executivo ao legítimo exercício de seu papel essencial à conservação do sistema constitucional, a instituição vanguardista do combate à corrupção cresceu (...) na estima dos cidadãos, na opinião comum, na fé pública. Cresceu como nenhuma outra nesta País. Se governantes maculados com frequência a hostilizam, a Sociedade (...) constantemente lhe aplaude a vigilância, os atos, as investigações. (...) é de destacar (...) a importância social dos Membros do Ministério Público tocantes às funções jurídicas que lhe foram cometidas pelos constituintes da Nova República de 1988. Empenhados em reformar os costumes políticos, os autores da Constituição busaram assegurar a ética no emprego dos mecanismos de governo, concretizar direitos fundamentais (...). Tudo obraram eles na teoria e, sem embargo de haverem introduzido o nobre princípio da moralidade administrativa na região do direito constitucional positivo, em verdade, durante a vigência da Lei Maior, se viram atropelados e atraícoados por poderes que esmagam a Constituição. Contra estes, porém, porfia com dessassombro o Ministério Público da Constituição, leal ao feixe de atribuições constitucionais que lhe foram traçadas. Faz-se mister, por conseguinte, como já o fizemos, louvá-lo, e exortá-lo a não esmorecer, quando sustenta essa bandeira que outros, por pusilanimidade, descumprindo deveres constitucionais, deixaram arriar. (...) Com os seus quadros rejuvenecidos, a instituição forceja por ser fiel executora da missão posta no artigo 127 da Carta Magna. (...) Ele é, portanto, pedaço vivo da Constituição; órgão que o Executivo (...) desejará morto ou inibido para o desempenho de sua missão ética e saneadora das instituições<sup>28</sup>.

A primeira mudança de postura institucional, aqui não necessariamente pessoal do membro do Ministério Público, mas sim da própria Administração Superior do MP, diz respeito à necessidade de se garantir ao Promotor um aparato técnico capacitado para fazer frente à essa crescente complexidade hodierna. Ora, se os direitos coletivos contemporâneos exigem um grau de conhecimento que se baseie em outras áreas de conhecimento, tais como a engenharia, a biologia, agronomia, sociologia, economia, ciência política, geologia etc, não se pode exigir que o Promotor, como uma ilha, tenha plenas

---

28 BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 384/388.

condições de atuar resolutivamente em especialidades tão distintas. Cada Promotoria deveria ser provida, portanto, de um corpo técnico específico, o que, todavia, revelar-se-ia extremamente custoso. Uma solução adequada, diante das limitações orçamentárias impostas legalmente ao MP, seria a regionalização dos serviços de apoio. Assim, os serviços especializados de engenharia, de biologia, de agronomia, de sociologia, de economia, de contabilidade etc, deveriam ser regionalizados, englobando no máximo 10 ou 15 cidades. Além da regionalização destes serviços especializados, indispensável também a atuação uniforme e interdisciplinar destes serviços especializados nas suas respectivas áreas de atuação, com a criação, por exemplo, de grupos de trabalho, v.g., grupo de trabalho de combate à corrupção e à improbidade administrativa, no qual atuariam Contadores, Assessores Jurídicos especialistas em licitações e contratos administrativos, engenheiros, Promotores especialistas em Improbidade Administrativa, etc, de forma a permitir uma análise profunda e célere da questão posta em discussão. Tais grupos acompanhariam, nas suas respectivas áreas de atuação, as publicações dos atos administrativos nos Diários Oficiais, os julgamentos dos Tribunais de Contas, as notícias publicadas na imprensa, as Auditorias realizadas pelos Ministérios e pelas Secretarias Estaduais etc, de forma a tentar identificar ilegalidades e desvios de padrão (indicativos de ilegalidade), bem como encaminhariam material de apoio aos Promotores que atuam nas respectivas áreas de execução, realizando também visitas técnicas, inspeções, auditorias etc, tudo isso de forma a atuar repressivamente, mas, principalmente, preventivamente, evitando-se a consumação de prejuízos ao erário, tanto patrimoniais como morais. Márcio Soares Berclaz e Millen Castro Medeiros de Moura advertem:

Nesta nova proposta de gestão, não se concebe a manutenção de situações hoje vivenciadas, nas quais o Promotor de Justiça – agente político que deveria ocupar-se da gestão e coordenação das atividades desenvolvidas pela Promotoria como órgão de execução – por força das circunstâncias, acaba obrigado a praticar atos materiais burocráticos e periféricos cuja realização deveria ser destinada a órgãos auxiliares oficiais. [...] Quando o *Parquet*, em vez de gerir, refletir e decidir a estratégia de atuação técnico-funcional, ocupa-se com atos materiais perfeitamente delegáveis, que são ‘atividades-meio’ distantes da previsão legal do artigo 129, §20, da CF, está colaborando para esse falido e ineficiente modelo de gestão. Corrigir tal situação exige uma racionalização tanto na ‘matéria’ objeto da intervenção como, sobretudo, na ‘forma’ de execução das atribuições. Ora, considerando que a única atividade efetivamente indelegável no exercício funcional do Ministério Público é a ‘tomada de decisão’, boa parte das tarefas atualmente integradas ao ofício do promotor de Justiça necessitam ser repassadas a serviços auxiliares oficiais de assessoramento. Contanto que haja efetiva fiscalização e orientação, tal distribuição de trabalho afigura-

se medida eficiente para canalizar as atenções e esforços dos membros àquilo que realmente importa ao planejamento estratégico-institucional. (BERCLAZ; MOURA, 2009, p. 25-27)<sup>29</sup>.

Segundo Mazilli as condições ideais seriam as seguintes:

Precisamos de Promotores dotados de completa estrutura administrativa. Assim, por exemplo, numa Comarca, dependendo de seu porte, deveria haver uma Promotoria Cível, outra criminal, uma de *ombudsman*, uma de meio ambiente, outra do consumidor, etc. Cada qual dessas Promotorias corresponderia a um único Promotor e teria adequada estrutura própria, com assessores jurídicos, advogados, estagiários e demais funcionários, sob direção do Promotor; seria ele o agente político encarregado de tomar decisões sobre se investiga, se denuncia, se arquiva, se propõe ação civil, se recorre – o mais caberia aos seus funcionários executar, sempre sob sua supervisão, direção ou iniciativa direta ou por ele delegada. (MAZZILLI, 2000, p. 279)<sup>30</sup>.

Importante também a proliferação de forças-tarefa. Sobre as forças-tarefa vejamos os escólios de Januário Paludo, Carlos Fernando dos Santos Lima e Vladimir Aras:

Do ponto de vista criminal, força-tarefa é a conjugação de meios materiais e recursos humanos voltada para o atendimento a necessidades temporárias, relacionada à persecução de delitos complexos, crimes graves ou infrações cometidas por organizações criminosas, sempre tendo em mira um objeto específico numa determinada área geográfica. Destina-se também um grupo-tarefa à atuação em causas criminais simples, embora expressivamente repetidas, e que, pelo seu volume, recomendem atuação conjunta e coordenada do Estado (...) – pg. 20. (...) O mesmo conceito e as mesmas observações se prestam às forças-tarefas cíveis, que, sendo também temporárias, destinam-se a permitir o enfrentamento de questões complexas ou de repercussão geral, na área da tutela coletiva do meio ambiente, do patrimônio público, da moralidade administrativa, da defesa do consumidor e da cidadania e nos demais direitos difusos e coletivos (pg. 21)<sup>31</sup>.

Forças-tarefas, todavia, como ressaltado acima, não devem se limitar à seara penal, ao contrário. Notícia publicada recentemente, informou da possível instituição no âmbito do MP de força-tarefa na seara do direito do consumidor, no rumoroso caso da Telexfree. Vejamos: “A liminar que suspende os pagamentos da Telexfree será analisada no dia 8 por

---

29 *Apud*. GOUVÊA, Ana Cecília Gouvêa; EVANGELISTA, Renan; EVANGELISTA, Renata. *Gestão de Promotorias de Justiça e seus Processos de negócios*. 1ª ed. Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça, 2012. p. 50.

30 *Apud*. GOUVÊA, Ana Cecília Gouvêa; EVANGELISTA, Renan; EVANGELISTA, Renata. *Gestão de Promotorias de Justiça e seus Processos de negócios*. 1ª ed. Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça, 2012. p. 51.

31 PALUDO, Januário; LIMA, Carlos Fernando dos Santos; ARAS, VLADMIR. Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável. Disponível em: [http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/coordenacao/eventos/ix-encontro/forca\\_tarefa\\_organizacoes\\_criminosas/manual\\_forcas\\_tarefa.pdf](http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/coordenacao/eventos/ix-encontro/forca_tarefa_organizacoes_criminosas/manual_forcas_tarefa.pdf). Acesso em 06 de marco de 2013.

desembargadores do Acre (...). Mas, se a decisão for derrubada, promotorias do consumidor de outros estados entrarão com ações para reativar o bloqueio o mais rápido possível, diz o presidente da Associação do Ministério Público do Consumidor (MPCon), Murilo Moraes e Miranda. 'Caso haja qualquer retrocesso na decisão do Acre, os MPs de todos os Estados ingressarão [com ações] para garantir que não haja mais pessoas ludibriadas pela Telexfree e para que se garanta um mínimo de devolução [do dinheiro investido pelos consumidores]', diz Miranda, promotor de Goiás<sup>32</sup>. Assim, devem se proliferar forças-tarefas, tanto intraestaduais como interestaduais, para o enfrentamento de questões complexas ou de repercussão geral, na área da tutela coletiva do meio ambiente, do patrimônio público, da moralidade administrativa, da defesa do consumidor e da cidadania e nos demais direitos difusos e coletivos, bem como na área criminal.

O MP deve participar mais ativamente também do processo legislativo brasileiro, contribuindo para a edição de leis com mais frequência e com maior poder de influência, com a criação, inclusive, de Frentes Parlamentares do Ministério Público, tanto no Senado, como na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas. Os Centros de Apoio devem também participar do processo legislativo de maneira permanente, acompanhando a tramitação de projetos de lei, com visitas regulares às Casas Legislativas, e encaminhando propostas de alterações legislativas através dos parlamentares integrantes das "Frentes" supracitadas. Os Centros de Apoio precisam achar formas de contribuir, ainda mais, para as atividades ministeriais, eis que o modelo atual já apresenta certo esgotamento. Sobre a participação mais incisiva do MP no processo legislativo, vejamos os escólios de Hugo Nigro Mazzilli:

Sugerimos, ainda, uma atitude ministerial mais criadora, na área de alterações legislativas. Por trabalhar com as leis, não raro os membros do Ministério Público podem bem apontar suas falhas. Congressos, seminários, grupos de estudos, iniciativas individuais – tudo isso pode e deve gerar anteprojetos de leis, que devem ser encaminhados aos Procuradores-Gerais, e, por estes, às autoridades competentes, para regular início do processo legislativo<sup>33</sup>.

Em instigante artigo apresentado recentemente ao 5º Congresso Nacional Virtual do MP, o Procurador da República Alexandre Assunção e Silva apresenta importantes sugestões nesta área. Segundo ele o MP deveria: "8. 1 – propor leis de interesse público ou social, assim como propostas de emenda à Constituição com o mesmo teor; (...)8.4 – aplicar

---

32 Fonte: <<http://economia.ig.com.br/2013-07-05/caso-telexfree-mps-criam-forca-tarefa-para-evitar-desbloqueio-de-pagamentos.html>>. Acesso em: 5 de julho de 2013.

33 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Propostas de um Novo Ministério Público*. In: Temas Atuais do Ministério Público. Coords. Cristiano Chaves, Leonardo Barreto Moreira Alves e Nelson Rosenvald. 3ª ed. Salvador: JusPODVIM, 2012, p. 173.

multas para assegurar o exercício de suas funções”, eis que, nos dizeres dele, “a produção do direito pode dar-se de maneira ascendente, partindo da organização social, inclusive das ações do Ministério Público, e indo até o poder central. Essa forma de produção da norma jurídica, com participação do povo, representado por organizações sociais ou pelo Ministério Público, significa uma forma de exercício de democracia semi-direta que precisa ser ampliada. A combinação da representação política, eleitoral, com a funcional, legal, aumentará a influência da sociedade na política governamental e proporcionará um maior controle dos atos agentes públicos, evitando a prática de corrupção e favorecimentos pessoais”<sup>34</sup>.

Uma experiência muito interessante que tem sido desenvolvida na Bahia, no âmbito dos Centros de Apoio, é a criação de Câmaras Temáticas, integradas por Promotores, mas principalmente por pessoas de outra áreas, com o objetivo de aprofundar os estudos técnicos-jurídicos em áreas do conhecimento específicas, com o fim de assessorar os promotores de Justiça e fortalecer o intercâmbio com as demais esferas da sociedade, em especial o Poder Executivo. As Câmaras Técnicas elaboram estudos e fundamentações técnicas relacionadas aos assuntos do seu tema, prestando assessoramento especializado aos Promotores de Justiça do Estado da Bahia, bem como promovem articulação e intercâmbio de conhecimentos técnicos com organizações públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais, com Universidades, tentando trazer o conhecimento acadêmico para a prática do dia a dia das Promotorias. As Câmaras Técnicas analisam, ainda, autos de infração, representações e demais peças oriundos de órgãos públicos federais, estaduais e municipais que iniciam ou levam a efeito uma ação ministerial. Objetivam também facilitar a integração e coordenação dos órgãos institucionais que atuam no tema de sua especialidade, observado o princípio da independência funcional, com o fornecimento de modelos de portarias, inquéritos civis, ofícios, termos de ajuste de conduta, ações civis públicas, constituindo verdadeiros “Kits de atuação”, uniformizando também a atuação da atividade fim. Não é o caso, pois, que se admita que conhecimentos técnicos tão especializados não sejam usados também para a confecção de projetos de leis, resoluções, decretos, pareceres técnicos sobre projetos de lei. Além disso, durante o processo legislativo o Centro de Apoio e as Câmaras Técnicas deveriam produzir matérias informativos, realizar palestra e reuniões com parlamentares, etc, tudo isso como forma de realizar uma atuação legislativa preventiva, evitando-se a edição de leis

---

34 SILVA, Alexandre Assunção e. *O Ministério Público como o Novo Tribunato*. Artigo apresentado ao 5º Congresso Nacional Virtual do MP. Acessível em <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-27/0-ministerio-publico-como-o-novo-tribunato>. Acesso em: 13 de julho de 2013.

inconstitucionais, por exemplo, ou atos lesivos ao patrimônio público. É o caso, inclusive, de se repensar a retomada da capacidade eleitoral passiva por parte dos membros dos Ministérios Públicos, os quais hoje são cidadãos de segunda categoria, uma vez que não podem ser votados, como regra.

O MP precisa se organizar de forma a distribuir melhor as suas atribuições e cargos, apresentando maior independência da organização do Poder Judiciário (rompendo a velha divisão territorial “promotoria versus comarca”), criando Promotorias e Procuradorias Regionais especializadas por matérias, as quais realmente funcionem e sejam exemplos de estruturação e atuação. As atividades mais complexas do MP e predominantemente difusas devem ser destacadas das demais, colocando-se promotores apenas para aquelas, os quais teriam mais tempo para se dedicar aos “grandes temas sociais”. Márcio Berclaz e Millen Castro, a esse respeito, assim lecionam:

Com a regionalização, o desenvolvimento deste trabalho em grupo, além de permitir maior uniformidade da ação ministerial (...), traz a inexorável vantagem de potencializar e maximizar a excelência dos efeitos obtidos pela instituição, isto é, maior alcance e melhor resultado com menor esforço e menos despesa. Isto porque ela não só favorece a prioridade da atuação extrajudicial na defesa da tutela coletiva como, sobretudo, permite a criação de arejado ambiente institucional amplamente favorável à troca de informações e à estrutura de novos canais democráticos para discussão, deliberação e planejamento das ações ministeriais passíveis de serem implementadas (...). Idealiza-se a possibilidade de que as Promotorias de Justiça Regionais possuam uma estrutura humana e material mais completa, com peritos, servidores administrativos, veículos e equipamentos de apoio, os quais seriam utilizados pelos membros das comarcas circunvizinhas no suporte a suas atividades. Pgs. 219/220<sup>35</sup>.

A forma de regionalizar, por seu turno, deve ser, entretanto, cada vez mais aprimorada.

### **3. Conclusões**

Um Ministério Público que não tenha condições de continuar avançando na realização de seus misteres constitucionais há de ser considerado como uma Instituição necessariamente fadada ao enfraquecimento, à estagnação. O Ministério Público, nestes termos, deve assumir funções ainda mais preponderantes, a fim de, por exemplo, lutar pela efetivação de direitos

---

35 BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. *Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: Racionalizar, Regionalizar e Reestruturar para assumir a identidade constitucional*. In: *Temas atuais do Ministério Público*. Org. Cristiano Chaves, Leonardo Alves e Nelson Rosenvald. Salvador, JusPODVIM, 2013. pp. 214.220.

como o de acesso à jurisdição, à razoável duração do processo, do direito à igualdade no exercício da jurisdição, o direito de possuir uma legislação constitucionalmente adequada, dentre outros. Isto porque o conceito de democracia, hodiernamente, não se resume a descrever uma espécie de regime político em que os governantes são periodicamente eleitos pelos governados, sendo, ao revés, muito mais amplo. Fala-se, atualmente, em democracia substancial, ou democracia tridimensional, de três vértices. Segundo esses novos conceitos a democracia somente se realizaria plenamente com democracia formal e participativa (sem corrupção e com liberdade), com crescimento e desenvolvimento econômico-sustentável e com igualdade social (e distribuição da riqueza).

A proposta deste artigo é ampliar, ainda mais, esse conceito, uma vez que democracia substancial, ou democracia tridimensional, não pode se realizar sem que existam instrumentos e agentes que podem induzir e fiscalizar a efetividade destes pilares. É preciso consagrar e reforçar, pois, a legitimidade e operacionalidade dos agentes responsáveis por tais importantes misteres. Não basta, pois, democracia formal, muito menos democracia formal de vontade eleitoral viciada. Não basta também uma democracia substancial de caráter programático, de promessas legislativas e constitucionais inconsequentes. A Constituição deve ser, pois, organismo vivo, vivificada por instituições como o Ministério Público, que tem essa função expressamente consignada na Carta Magna de 1988, qual seja: a defesa do Regime Democrático (Regime Democrático este de conteúdo ampliado – se o conteúdo do conceito de democracia foi ampliado, se ampliaria também a atribuição Ministerial). O Ministério Público deve ser, pois, um dos agentes da democracia militante, conseguindo reagir aos fenômenos pós-modernos supracitados de maneira eficiente, sendo capaz de adotar novas posturas institucionais, novos métodos, novas fórmulas e novos fazeres.

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *O Ministério Público No Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social*. Fonte: [www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/9990](http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/9990). Acesso em 01 de novembro de 2012.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público*. 1. Ed. Juspodivm. Salvador, 2009.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado: A origem do Estado - Soberania, poder político, nação território, formas de governo*. 38ª ed. São Paulo: Editora Globo, 1998.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. *Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: Racionalizar, Regionalizar e Reestruturar para assumir a identidade constitucional*. In: *Temas atuais do Ministério Público*. Org. Cristiano Chaves, Leonardo Alves e Nelson Rosenvald. Salvador, JusPODVIM, 2013.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 13ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Estado – Governo – Sociedade: para uma teoria geral da política*. 10ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. *O Humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

CADORE, Márcia Regina Lusa. *Súmula Vinculante e Uniformização de Jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007.

CALABRICH, Bruno, *Investigação Criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais*, 1.ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2007.

CASAGRANDE, Cássio. *Ministério Público e a Judicialização da Política: estudos de casos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

ESCOBAR, Ricardo Lagos. *Asílo Vivimos: la via chilena a la democracia*. Santiago de Chile: Taurus, 2012.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GOUVÊA, Ana Cecília Gouvêa; EVANGELISTA, Renan; EVANGELISTA, Renata. *Gestão de Promotorias de Justiça e seus Processos de negócios*. 1ª ed. Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça, 2012.

LIMBERGER, Têmis. *O solipsismo jurídico e o (des)controle das políticas públicas*. In: *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado*. Org. André Luís Callegari; Lenio Luiz Streck; Leonel Severo Rocha. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Propostas de um Novo Ministério Público*. In: *Temas Atuais do Ministério Público*. Coords. Cristiano Chaves, Leonardo Barreto Moreira Alves e Nelson Rosenvald. 3ª ed. Salvador: JusPODVIM, 2012.

MORAES, Paulo Valério Dal Pi; MORAES, Márcia Amaral Corrêa de. *A negociação ética para agentes públicos e advogados: mediação, conciliação, arbitragem, princípios, técnicas, fases, estilos e ética da negociação*. Belo Horizonte: Forum, 2012.

PALUDO, Januário; LIMA, Carlos Fernando dos Santos; ARAS, VLADMIR. Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável. Disponível em: [http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/coordenacao/eventos/ix-encontro/forca\\_tarefa\\_organizacoes\\_criminosas/manual\\_forcas\\_tarefa.pdf](http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/coordenacao/eventos/ix-encontro/forca_tarefa_organizacoes_criminosas/manual_forcas_tarefa.pdf). Acesso em 06 de março de 2013.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e prática*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 57, p. 5-48, out./dez. 2006.

SILVA, Alexandre Assunção e. *O Ministério Público como o Novo Tribunato*. Artigo apresentado ao 5º Congresso Nacional Virtual do MP. Acessível em <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-27/o-ministerio-publico-como-o-novo-tribunato>. Acesso em: 13 de julho de 2013.

THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 3ª ed. Salvador: JusPODVIM, 2013.