



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANA LUIZA DE SOUSA MATOS

A ATUAÇÃO DO MPF-DF POR MEIO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

BRASÍLIA – DF
2019

ANA LUIZA DE SOUSA MATOS

A ATUAÇÃO DO MPF-DF POR MEIO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Professor Orientador: Frederico Bertholini

AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus, por sua misericórdia, por seu amor constante, por seu cuidado. Agradeço a Ele pela família maravilhosa que me deu a oportunidade de ter. Sou privilegiada por ter tido Valter, Ana Tereza, Valter Jr. e João Alexandre durante a graduação e por tê-los sempre ao meu lado, pois, me dão força, apoio, cuidado, princípios e muito amor. Obrigada pelo esforço de todos os dias, pelo suor que é resultado de trabalho árduo e constante de todos os dias. Eu os amo! Obrigada por me ensinarem tudo aquilo que mais importa na vida.

Sou grata a Deus não só pela família nuclear, mas por todos aqueles que fizeram meus dias e semanas terem momentos mais alegres e mais leves, especialmente ao Matheus Naves, que acompanhou e esteve presente em todos os semestres da graduação. A você todo o meu reconhecimento e carinho por ser meu melhor amigo, confidente, suporte e o responsável por meus sorrisos e pelo ânimo que cultivo. Sem você teria sido muito mais complicado. Você é um presente pra mim, te amo.

Agradeço ainda à UnB e ao Instituto de Ciência Política por terem expandido meus horizontes e mudado parte da minha cosmovisão, sem dúvida saio mudada e com excelentes memórias do tempo da graduação. Aos servidores da Secretaria que, com toda paciência e polidez cuidam dos estudantes.

Mais uma vez deixo registrado meu carinho e gratidão ao Projeto Politeia e à Strategos. Durante os anos em que estive envolvida com tais projetos encontrei amigos, muito ensino, desafios a cada dia e encontrei até mais sentido à graduação. O complemento das extensões à teoria me encantou e me transformou em uma estudante mais apaixonada.

Aos meus amigos e colegas de curso deixo a minha gratidão registrada por serem excelentes profissionais, pelo apoio, companhia, pelos sábados compartilhados, pelos lanchinhos, pela motivação, pelo carinho e em muitas vezes, por serem exemplos. Um excelente futuro a vocês!

*“Acima de tudo, guarde o seu coração, pois dele
depende toda a sua vida.”*

Provérbios 4.23

RESUMO

O objetivo da pesquisa é analisar a atuação do Ministério Público Federal do Distrito Federal. A análise dos dados abrange referencial teórico que discute parte do surgimento do Ministério Público Federal, sua consolidação no país, bem como a estruturação de sua atuação no período pré e pós Constituição de 1988, exemplificando parte de sua atuação política para garantir a sua consolidação de direitos adquiridos enquanto uma instituição que pretendia ser independente dos outros poderes. Além disso, no trabalho aborda-se a discussão sobre o surgimento e o poder das ações civis públicas, um instrumento judicial usado para buscar o cumprimento de direitos que não estão sendo observados, além da definição e da evolução dos direitos passíveis de tutela pela instituição. Por meio da base de dados gerada pela coleta dos dados das ações civis públicas apresentadas no período de 2014 até 2018 levando em consideração a finalização da pesquisa no meio do ano de 2019. Dessa forma, tem-se a categorização das informações para entender como tem sido a atuação do Ministério Público Federal do Distrito Federal, especificamente no que tange à temática das ações apresentadas, que mostram quais direitos têm sido tutelados que categorizam a sociedade brasileira como hipossuficiente ou incapaz. Além das hipóteses iniciais, com a pesquisa descobriu-se que a atuação do MPF-DF tem sido mais focada em demandar a União Federal, a principal ré das ações civis públicas. Na maior parte dos casos de apresentação de ação civil pública, há pedido de decisão liminar, que requer uma decisão temporária, mas imediata do processo, esse instrumento pode ser usado para acelerar a conquista dos pedidos do autor da ação civil, como ferramenta judicial.

Palavras-Chave: Ministério Público Federal; Ação Civil Pública; Direitos difusos e coletivos.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1	Grau de confiança nas instituições – Ministério Público	23
Figura 2	Grau de confiança nas instituições – Congresso Nacional	23
Quadro 1	Definição de direitos pelo CDC	31
Figura 3	ACPs e ACPIAs apresentadas por ano	34
Figura 4	Requerentes	35
Figura 5	Requeridos	36
Figura 6	Relação entre requerentes e requeridos nas ACPs e ACPIAs	37
Figura 7	Porcentagem de pedidos de decisão liminar	38
Figura 8	Tipos de Direitos	40
Figura 9	Relação entre requerentes e requeridos nas ACPs	41
Figura 10	Análise de Correspondência Múltipla	42

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
2.1 O QUE É O MINISTÉRIO PÚBLICO.....	9
2.2 COMO ADQUIRIU FORÇA.....	17
2.3 O QUE SÃO AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS.....	26
3. METODOLOGIA	32
4. RESULTADOS	33
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

No Brasil atual, a cada dia existem novas disputas de poder e espaço no cenário político nacional, são novas delações, novos escândalos, novos protagonistas, novas investigações e sobretudo, muitas mudanças que geram a na população a sensação de instabilidade das instituições ou da própria democracia.

A divisão de poderes há muito estabelecida na federação faz com que existam três âmbitos do poder, que não devem se sobrepor, mas devem trabalhar de forma conjunta, agindo como *checks and balances* entre si, para que sua obrigação de manutenção da estabilidade do sistema, em prol da sustentação da democracia, seja um objetivo alcançado.

Embora muito jovem, a democracia brasileira já passou por experiências drásticas que a auxiliam a se moldar e se estabelecer a cada dia. Dois processos de impeachment, a volta das delações premiadas, a prisão de políticos e em especial a prisão de ex-presidentes, bem como o envolvimento do poder judiciário que é hoje um ator político essencial no cenário democrático e o poder da mídia na tomada de decisão dos gestores, fazem com que a democracia do Brasil seja cada vez mais peculiar.

Com o objetivo de investigar a atuação de uma instituição que tem passado “ílesa” e de forma sutil no cotidiano da sociedade, sem escândalos internos, mas uma instituição forte, uma das instituições do sistema de justiça, este trabalho se propõe a concentrar o debate na construção e atuação do Ministério Público Federal. Tal instituição é parte do Ministério Público da União e tem representação em cada um dos estados e no Distrito Federal, o foco será na atuação do Ministério Público Federal do Distrito Federal (MPF-DF).

Não serão analisados todos os processos ou peças judiciais que constituem o escopo de envolvimento do MPF-DF; serão analisadas apenas as ações civis públicas apresentadas até o ano de 2018, o último ano completo até o final desta pesquisa. As ações civis públicas são processos relativos apenas à área cível que buscam reequilibrar a acessibilidade aos direitos que de alguma forma foram suprimidos ou não estão sendo cumpridos. A importância do envolvimento do Ministério Público em casos assim é descrita pela Constituição Federal quando o apresenta como *custos legis*, o defensor de direitos, o advogado da sociedade.

O Ministério Público tem tido grande alcance de atuação na área cível por ser conclamado como o defensor dos mais fracos, incapazes, impossibilitados, da sociedade que não é suficiente em si própria. E toda essa atuação é feita apenas por meio das ações civis públicas, que deram ao MP o grande poder que desempenha hoje.

Cronologicamente, o desenvolvimento do Ministério Público não se concentra em apenas um evento isolado, mas é constituído por décadas de disputas por espaço e legitimidade. Mas o interessante é perceber como ao longo dos anos o MP tem conseguido emplacar muitas de suas intenções, mais do que deixar que percam força. Nesse sentido a instituição tem tido mais “vitórias” do que perdas e se valido de diversos dispositivos normativos para ampliar cada vez mais o seu escopo. Tais características serão apresentadas e usadas para a análise do banco de dados coletado por meio do banco de consulta processual disponibilizado pelo próprio Ministério Público Federal. O MP não contabiliza ou pelo menos não faz a publicidade de quantas ACPs são apresentadas ou quais os direitos são mais tutelados pelo MPF.

Como é perceptível, as ACPs se tornaram instrumento poderoso na mão de promotores e procuradores que podem conduzir processos investigativos contra empresas privadas, políticos, gestores ou a própria União Federal. A intenção do trabalho é perceber como tem sido a condução dos trabalhos do MPF-DF, para checar, por meio das ACPs, se há um desenho institucional sendo construído que faça do MP uma espécie de caçador de marajás, focado na caça dos gestores e dos políticos, seguindo alguma espécie de tendência após a deflagração de diversas fases de investigações contra membros do legislativo em conluio com empresas.

O envolvimento da instituição com casos que pudessem trazer fama e repercussão nacional e internacional ajudariam o MP a estar sempre debaixo dos holofotes da mídia e assim faria com que sua atuação baseada em princípios de combate à corrupção e em prol da melhoria da qualidade de vida da sociedade e defesa de recursos nacionais, dessem à instituição maior legitimidade frente à opinião pública. Dessa maneira o ciclo de estabelecimento de poder seria cada vez mais fortificado. Será apresentada a história cronológica do MP, como surgiu e se estabeleceu, como adquiriu força depois da Constituição de 1988, quais as suas atribuições por meio da tutela de direitos via ACPs, o que são as ações civis públicas e qual a sua finalidade. Após o referencial teórico, serão apresentados os dados coletados e quais resultados são sugeridos sobre a atuação específica do MPF-DF

O QUE É O MINISTÉRIO PÚBLICO

A origem do Ministério Público no mundo ainda não é precisa, nem data e nem lugar podem ser confirmados, mas o registro de uma instituição similar ao Ministério Público que temos hoje é originário da França. A expressão *Parquet* que se usa para denominar o Ministério Público, importada da língua francesa, remete a ritos próprios dos tribunais franceses onde o *parquet* era o espaço destinado aos procuradores do Rei. Em tradução livre: O *parquet*, cujo nome remete ao local no qual eram feitas as audiências dos procuradores do Rei, do antigo regime, tem como missão principal, garantir a aplicação da lei, em nome do respeito dos interesses fundamentais da sociedade (Vie Publique, um site de DILA France).

A expressão é observada desde a Idade Média, mas apenas após a revolução francesa, com Napoleão Bonaparte, é que se tem registros da instituição de um órgão com características similares às do Ministério Público de hoje (CARBASSE, 2000).

Depois, logo após sua institucionalização na França, a instituição foi adotada por outros países europeus e pelas Américas. Cada localidade guarda suas especificidades, mas a instituição se tornou mundial.

Apesar do nascimento do Ministério Público (MP) no mundo ainda ser um pouco incerto, o que se pode inferir do processo brasileiro é que o MP não surgiu sem precedentes. Como citado pelo histórico do Ministério Público da União:

“No período colonial o Brasil esteve sob o direito lusitano e não havia o Ministério Público como instituição, mas existiam as ordenações Manuelinas de 1521 e as ordenações Filipinas de 1603 que faziam menção a promotores da justiça, que tinham papel de fiscalizar o cumprimento da lei e fazer acusações criminais. Nessa época existia o cargo de defensor da coroa e o defensor do fisco, que atuavam pelo Rei” (Site institucional do MPU).

No período imperial brasileiro, a sistematização das ações do Ministério Público começa a ser detalhada com o Código de Processo Penal de 1832. Já no período republicano, quando se regulamentou a Justiça Federal, o Decreto nº 848 dispôs sobre a estrutura e atribuições do Ministério Público no âmbito da federação. A partir do mencionado Decreto, diversos processos do *Parquet* foram estabelecidos, como a escolha do Procurador-Geral que seria feita pelo Presidente da República e o estabelecimento da função do procurador se deveria "cumprir as ordens do Governo

da República relativas ao exercício de suas funções" e "promover o bem dos direitos e interesses da União." (Decreto nº 848 de 1890, Art. 24, alínea c).

Foram os processos de criação dos Códigos Civil e Penal, contudo, que fizeram com que o crescimento institucional ganhasse robustez na área cível, com a possibilidade de atuação em prol de incapazes oriundos de relações que houvesse o envolvimento de: menores de idade, anulação matrimonial, loucos de todo gênero, na curadoria de ausentes, entre outros casos (Código Civil de 1916, com grifos meus).

O Código de Processo Civil (CPC) de 1939 estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público nos processos em que houvesse interesses de incapazes. Com o Código de Processo Civil de 1973, as competências cresceram para dar legitimidade de intervenção nas causas concernentes ao: estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência, disposições de última vontade, ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

A área Penal também cresceu, com o passar dos anos, para possibilitar intervenção por meio de denúncias oferecidas pelo MP, (Código Penal de 1940). E, em 1951, a Lei Federal nº 1.341 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), lhe concedeu a função de zelar pela observância da Constituição Federal, das leis e atos emanados dos poderes públicos.

A lei orgânica, criou o Ministério Público da União (MPU), que se ramificou em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho, sendo que todos eles, à época, eram dependentes entre si para desempenhar suas atuações. O MPU era parte integrante do Poder Executivo federal nessa época.

Foi com a sua forte atuação criminal que as atividades do *Parquet* começaram a ganhar a atenção da população, fazendo com que houvesse projeção de destaque para a instituição que passou a ser mais próxima da sociedade, que a reconhecia como ator importante no processo legal.

Já no período do regime militar, o Ministério Público foi fortalecido para se estabelecer como um braço do executivo, sendo ele o órgão regido por civis responsável pelo controle interno do Estado, como parte do controle institucional sobre os políticos. Sem ainda se estabelecer como uma figura de execução da *accountability*, o Ministério Público teve crescimento paulatino e constante nos "anos militares" e, desde então, tem adquirido novos e significativos espaços de atuação.

Cabia a ele participar da área cível apenas em casos de tutela a incapazes, como o garantidor do cumprimento da lei.

A partir da década de 1950 até o final do século, têm-se pontos importantes para a compreensão dos ganhos do MP que lhe trouxeram novas atribuições, como as diversas intervenções em demandas civis - já citadas - e, mais recentemente, a proteção dos interesses coletivos e difusos.

É curioso perceber, porém, como o *Parquet* se comportava no período do regime militar, com a atuação focada em seus interesses, pois, sendo um órgão estatal, conseguiu prosperar em um contexto em que a sociedade era “anti-estado”, e a justificativa para isso é que, durante tal período de tempo, o MP também lutou para desvincular-se do próprio Poder Executivo, como se passasse à sociedade o recado de que, se era parte do Estado, o era apenas porque ainda não tinha força suficiente para reverter esse quadro.

Assim, desde sempre, o Ministério Público pensava em sua independência e atuava em prol da mesma, sob a justificativa de que a independência seria necessária para melhor servir à sociedade. O Ministério Público construiu junto à população a imagem de que era um agente da sociedade em prol da redemocratização e de mudanças estatais, como a fiscalização dos próprios poderes políticos (ARANTES, 2002).

Muito antes do processo de redemocratização, o Ministério Público vinha se transformando estruturalmente para ser o defensor da cidadania, em uma fase em que ainda crescia à sombra do Poder Executivo e, após esse período, outra vitória foi alcançada pelo *Parquet*, que conseguiu atrair para si a defesa dos direitos coletivos e difusos e sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro e dos instrumentos de tutela jurisdicional, parte disso ainda no período militar (ARANTES, 2002).

A premissa de que o MP agia para que os interesses da sociedade fossem de fato defendidos, ganhava força a cada dia. O discurso de que o Ministério Público necessariamente deveria se tornar independente dos poderes que envolviam a política cresceu, uma vez que seu escopo de atuação subiu de apenas casos que envolviam a administração pública e a defesa de incapazes, para todos os difusos e coletivos. O grande leque de atribuições dadas ao Ministério Público brasileiro o diferencia de seus pares ao redor do mundo, justamente por gerar um número extraordinário de possíveis casos de atuação (ARANTES, 2002).

O *Parquet*, que ainda estava sob o jugo do regime militar, era parte institucional do regime estabelecido, mas era intenção do governo legitimar o MP por vias jurídicas, sobretudo por vias constitucionais. O desejo do regime era desenvolver algo como a atuação do Ministério Público na sociedade, que trabalharia como braço do regime militar como forma de institucionalização da atuação militar sobre os civis (ARANTES, 2002).

Mas, o acúmulo de legitimidade genérica desemboca em uma grande discricionariedade, permitindo o uso deliberado de toda a criatividade dos servidores do *Parquet* para atuarem no processo civil e ainda se estabelecerem como necessários garantidores dos interesses gerais da sociedade. A contradição da atuação do MP era pouco evitável, por sua grande conexão ao executivo (ARANTES, 2002).

Vários atores fizeram parte da construção da estrutura do Ministério Público durante os anos de sua consolidação como instituição recheada de poderes. A união de promotores estaduais e o nascimento de associações em prol das carreiras de promotor e procurador contribuíram com inúmeros argumentos jurídicos perante as autoridades e, com a produção de anteprojetos de lei que apresentavam sugestões de novos caminhos para a atuação do MP.

Na lógica da ação coletiva, Mancur Olson (1999) explica o uso da especialização de grupos como ferramenta e estratégia de atuação. Há convergência de ações que contribuem para a geração de um ponto focal de atuação de um grupo que se move por meio da esperança da obtenção de benefícios, que por relação de causa e efeito, são maiores do que os custos envolvidos no esforço de agir.

Diversos fatores podem ser responsáveis por influenciar e incentivar a participação de um indivíduo no grupo e além dos benefícios adquiridos, já citados, há também o senso de pertencimento que move os indivíduos dentro de um grupo. Nesse sentido, o relato de Arantes (2002) se faz relevante para entender como a movimentação dos promotores se deu ao longo dos anos para que suas propostas fossem engajadas em diversas esferas do poder.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, a antiga CONAMP, com esse tipo de atuação, fez parte da conquista da Lei Orgânica do Ministério Público, que entrou em vigor em 1981. A grande modificação que a Lei Complementar (a lei orgânica) promoveu foi a unificação da organização do que deveria ser o Ministério Público nos estados da federação, um passo de extrema relevância para a

categoria que gerou a criação do dia nacional do Ministério Público, lembrando o dia da sanção da Lei Complementar nº 40 de 1981 (LC 40). Nesse momento, a instituição era extremamente ramificada e trabalhava em prol de sua organização interna em âmbito federal e estadual. O *Parquet* ganhou novos espaços no regime militar.

Muito precisos na articulação da defesa de seus interesses, os membros do *Parquet* faziam uso de um discurso “ensaiado” e bem estruturado, que relacionava a necessidade de sua ação com a garantia de direitos fundamentais da sociedade. Para o MP, a instituição incorporou diversos afazeres para continuar sendo a guardiã dos direitos fundamentais da sociedade e não agir em causa própria. A narrativa apresentada por ele é de que, durante o processo de redemocratização, a sociedade era politicamente incapaz de alcançar e defender seus direitos (ARANTES, 2002).

A Lei nº 7.347 de 1985, lei das ações civis públicas (LACP), sancionada pelo Presidente Sarney, foi grande vitória do Ministério Público, que acumulou mais funções na área cível, apesar de ter tido artigos vetados por sua abrangência explícita que, segundo o Presidente, à época, os atos abrangentes da forma que estavam, poderiam trazer certa insegurança jurídica (ARANTES, 2002).

As ações civis públicas (ACPs) realmente não tinham definição bem delimitada, o que as deixava com grande potencial de alcance, sendo que, uma das maiores perdas do MP nesse período foi a não exclusividade de apresentação das ações, ao contrário do pleiteado pela Carta de Curitiba¹, mas, ao menos, as áreas de atuação aumentaram e o Ministério Público foi beneficiado por isso (ARANTES, 2002).

Passaram a ser responsáveis, por meio das ACPs, por versar sobre: o meio-ambiente; os direitos do consumidor; além de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Lei nº 7.347/1985).

O processo de reconstrução institucional do Ministério Público é, de fato, intrigante por suas variáveis mostrarem grande ativismo e voluntarismo de seus

¹ Hugo Nigro Mazzilli, um dos procuradores que buscava maior abrangência do Ministério Público à época da Constituinte, explica o documento que ajudou a produzir: “Buscando um consenso no Ministério Público nacional, sobre os principais instrumentos de trabalho, direitos, deveres e garantias para a instituição, após diversos trabalhos preparatórios, em junho de 1986 realizou-se em Curitiba um encontro das lideranças políticas e institucionais de todo o Ministério Público do país. Nessa ocasião, como fruto de um trabalho desenvolvido em Congressos Nacionais do Ministério Público, Grupos de Estudos, Seminários, teses, anteprojetos, pesquisas, etc. - elaborou-se um documento, por todos acolhido, que consubstanciou as principais aspirações do Ministério Público nacional com vistas à Assembleia Nacional Constituinte. Esse documento foi chamado, na ocasião, de a “Carta de Curitiba”, que é um anteprojeto de texto constitucional do capítulo que diz respeito ao Ministério Público”. Além da própria Carta de Curitiba, foi disponibilizada por Mazzilli, uma cartilha que explicava aos constituintes o teor das petições do Ministério Público.

servidores, em prol da expansão da instituição. O MP vem se consolidando como um importante ator no cenário nacional, por seu desempenho político crescente nas últimas décadas. A própria instituição se autodenomina como *custos legis*, a defensora da lei, fazendo jus aos artigos 127 e 129 da Constituição Federal (CF) de 1988.

Segundo a Constituição Federal de 1988, o MP é "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis." De forma mais clara, o Ministério Público tem atuado e, pela Constituição, deverá continuar atuando como uma espécie de advogado da sociedade, visando sempre o bem comum, tendo em vista o favorecimento do coletivo por meio de suas ações, agindo em um espectro amplo para garantir direitos que, de alguma forma, estejam sendo cerceados. O MP se enxerga como uma espécie de Ouvidoria da sociedade brasileira.

Conforme dados do site do MPU, tem-se a evolução da legitimação da atuação e da construção institucional do Ministério Público, a partir dos textos das leis e do próprio texto constitucional.

Acredita-se que o processo de construção do Ministério Público como o importante agente político que é hoje, teve significativo esforço endógeno, com grande atuação de membros da instituição, como citado brevemente, sem grandes provocações externas ao MP, mas à luz do contexto vivido pelos promotores desde o regime militar. Em tal momento, os integrantes do MP se muniram da convicção de que, se ainda não eram, deveriam se tornar os defensores da sociedade. Assim, buscaram desenvolver atividades dentro e fora de seu círculo comum de atuação, para que os direitos sociais fossem garantidos. Dessa forma o Ministério Público conseguiu ultrapassar a fronteira política com a real possibilidade de começar a judicializá-la (ARANTES, 2002).

Dessa forma, a ideia de que o *Parquet* se fortaleceu apenas após a Constituição de 1988 é incompleta pois, como supracitado, foi um processo constante que não resultou em grandes perdas para a instituição, pelo contrário, na maioria dos casos, as mudanças pleiteadas foram alcançadas pelo Ministério Público como instituição, e para seus membros, com a estruturação de carreiras de promotores e procuradores. Dessa forma, o sentimento de voluntarismo tendia a crescer ao passo que maiores atribuições e regulamentações surgiram, formalizando as intenções crescentes da instituição. O que se viu ao longo dos anos foi a crescente atuação dos

membros do Ministério Público enquanto agentes políticos, principalmente no período de construção da Constituição Cidadã em 1988, para que houvesse a consolidação de seus direitos adquiridos.

Apesar de não poder se enxergar como o único momento de ganhos, a Constituinte fez com que o *Parquet* não perdesse a autonomia adquirida para atuar na área cível ou na criminal, não diminuiu a discricionariedade, atributos já adquiridos. Em 1988, a constituição trouxe um capítulo apenas sobre o Ministério Público, que trata do MPU, dividido em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Estes Ministérios Públicos cuidam até os dias atuais, respectivamente, das matérias que envolvem interesses da União, questões relativas ao trabalho, assuntos militares e pautas pertinentes ao Distrito Federal e Territórios brasileiros (Lei Complementar nº 75 de 1993). A lei também versava sobre os MPs nos estados, mostrando que têm natureza executiva e são, funcionalmente, independentes.

Além disso, o Procurador-Geral, o chefe dos Ministérios Públicos, no âmbito federal, só poderia ser indicado pelo Presidente da República, que tinha a liberdade de tomar sua decisão por meio de lista formulada internamente, por membros do *Parquet*; e, após escolha e sabatina pelo Senado Federal, o Procurador-Geral só poderia ser afastado de seu cargo por decisão de maioria qualificada dos Senadores.

Os membros do Ministério Público são reconhecidos como fortes agentes políticos e precisam sempre atuar com ampla liberdade funcional, dentro dos limites da lei. Desempenham suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis específicas que regulam o MP e suas atividades jurídicas. As normas constitucionais elaboradas para o Ministério Público o distinguem de qualquer outra instituição brasileira e de seus pares em nível internacional. Nesse sentido, o MP é mais uma "*jabuticaba*" brasileira!

O Ministério Público, que passou de "apêndice" do poder executivo a um órgão totalmente independente, agiu para que, durante o processo de reorganização institucional, houvesse alterações em prol de sua total transformação de representante dos interesses estatais para o defensor público da sociedade (ARANTES, 2002).

Gomes² explica o significado da atuação do defensor público, como era e como deveria passar a ser desempenhada pelo Ministério Público, principalmente no período pós 1988.

“A defesa da ordem jurídica significa a defesa da correta aplicação da Constituição e das Leis que, conjugada com a defesa do regime democrático, significa, enfim, a defesa do Estado de Direito. Considerada a destinação institucional, a defesa dos interesses sociais - expressão que compreende os interesses coletivos e difusos, somada à defesa dos interesses indisponíveis, pode-se afirmar que a atuação do Ministério Público estará sempre fulcrada na defesa do interesse público” (GOMES, 1989, p. 69).

Arantes (2002) salienta que foi o processo de transformação que possibilitou ao Ministério Público o lugar de destaque que hoje tem e como tal construção de status vem de um processo de judicialização da política e de direitos, que não poderia ter existido sem o voluntarismo de seus membros, para transformar-se em agente político responsável pela defesa da cidadania como um todo, não apenas em casos que envolvessem incapazes. Tem sido a intenção do MP redesenhar sua própria forma para se assemelhar ao que poderia ser um quarto poder brasileiro (ARANTES, 2002).

Ponto importante é destacar que a história da reconstrução institucional do *Parquet* deve ser vista como a história da ampliação das hipóteses de atuação no processo civil, que só pode acontecer mediante o surgimento de direitos novos e indisponíveis, que normalmente são associados a titulares juridicamente incapazes (ARANTES, 2002).

Para maior atuação no âmbito civil, o Ministério Público ultrapassou a fronteira da defesa de incapazes para tutelar direitos de toda a sociedade; mas, como o disposto até então era que sua atuação ficaria centrada onde houvesse incapacidade dos titulares de direitos, o Ministério Público teve que se modernizar mais. A mesma instituição capaz de transformar-se durante os anos de 1970 e 1980, sendo ela a escolhida do governo para assumir posição de destaque frente à sociedade, se mostrava - para essa mesma sociedade - como a garantidora de seus direitos, e passou a declará-la hipossuficiente para que assim pudesse assumir de uma vez as atribuições da própria sociedade, como bem salienta Arantes (2002).

² Maurício Augusto Gomes, promotor de justiça do estado de São Paulo

COMO ADQUIRIU FORÇA

Como citado, o Ministério Público passa a ter mais força no período pós 1988 e, como diz Fábio Kerche (2014), a combinação entre autonomia e instrumentos de poder adquiridos ao longo de algumas décadas e o amplo leque de atribuições passam a ser legitimados pela Constituição Cidadã. Dessa forma, os promotores e procuradores, munidos de poder nunca visto, se movimentam com constância para agir fortemente em âmbito federal e estadual.

Justamente essa atuação dos membros do Ministério Público fez com que o lobby da instituição durante a constituinte, sua legitimadora, desse ao *Parquet* muitas oportunidades de atuar politicamente e o MP, por sua vez, a impulsionou a normatizar outros direitos difusos e coletivos. Mesmo após vários anos de vigência de leis orgânicas e outros instrumentos legitimadores de suas ações, não é possível afirmar que o Ministério Público foi capaz de preencher todas as lacunas e esgotar as possibilidades de “esticamento” institucional que potencialmente tinha (ARANTES, 2002).

E foi essa combinação entre legitimação e força de atuação local, que permitiu que vários assuntos passassem a ser objeto de judicialização pela instituição: questões ambientais, trabalhistas, econômicas, casos de corrupção... Quase tudo que tangesse a coletividade dos cidadãos ou que fosse de alguma forma tratado pela Constituição Federal, podia tornar-se objeto de ação do Ministério Público (KERCHE, 2014).

Fala-se muito do período pós 1988, por ser esse o momento no qual o Ministério Público brasileiro adquiriu novas atribuições de forma inovadora para padrões mundiais. O MP foi selecionado pelo legislador como o escolhido para exercer a fiscalização dos gestores públicos de todas as instâncias, como fiscal da lei e agente de sua real execução, para agir em defesa do coletivo - o povo brasileiro - e em destaque estão os direitos sociais da população.

O *Parquet* se consolidou como um agente político atuante, inclusive em políticas públicas. Com grande possibilidade de judicialização, a sua atuação incluía a mediação e controle de situações que envolvessem as temáticas supracitadas. Nesse momento, o MP é o autêntico representante e a personificação dos supremos ideais da coletividade (ARANTES, 2002).

A autonomia do MP em relação aos atores externos é extrema e é agravada pelo baixo grau de *accountability*; a discricionariedade dos membros da instituição é certamente um ponto extremo. Não há garantias de instrumentos eficientes para que punições ocorram de forma sistemática e ágil, assegurando quase que uma imputabilidade aos promotores e procuradores (KERCHE, 2014).

O Ministério Público então, estava bem estabelecido. É poder contra-majoritário, extremamente discricionário pela potencialidade de ações que tinha, além de não ser transparente como deveria; o grau de *accountability* aplicado a ele sempre foi baixo. Tal arranjo, segundo Kerche (2014), deveria ser algo estranho para democracias já estabelecidas. O MP não pode tudo, mas pode muito; significando, assim, que sua lista de atribuições é maior do que a lista de sanções possíveis de lhe serem impostas, evidentemente percebido no período após a promulgação da Constituição Cidadã, que fez com que o Ministério Público acumulasse atribuições (KERCHE, 2014).

Foi pouco debatida a necessidade de aumentar a *accountability* do Ministério Público e nem a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2005, foi capaz de construir mais mecanismos efetivos de prestação de contas, apesar de ter sido um passo importante no sentido do aumento de transparência, pela atuação de agentes externos em processos da instituição. Mas, o CNMP ainda não é muito, estando ele, atado à própria organização interna do *Parquet* (KERCHE, 2014).

Além disso, as alternativas de criação de outros órgãos de controle durante a constituinte foram afastadas, uma vez que o Ministério Público pleiteou e ocupou o espaço que se abriu para a criação de outras possibilidades de controle estatal como um *ombudsman* (ARANTES, 2002). Apesar de afastar novas criações, à época da constituinte, o MP não se modernizou mais, a fim de se tornar mais *accountable* ele próprio; continuou pouco transparente em seus processos, com melhoras paulatinas; como a criação do CNMP – apenas em 2005 – porém, continuaram escassas.

Há tempos que os membros do MP se assemelham aos membros do poder judiciário, por serem dotados de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Apesar de ser órgão com independência das instituições judiciais, tem em seu cerne princípios de inércia e neutralidade, vistos nas instituições do sistema de justiça. Contudo com o seu redesenho para atuar politicamente, e com o passar dos anos, o MP encontrou ambiente extremamente favorável às mudanças que

pleiteava e ia contra o passado autoritário e a atuação do Estado em assuntos da sociedade (ARANTES, 2002).

Apesar de suas semelhanças, a atuação de entes do sistema de justiça em atividades do MP ainda é baixa e sua formação estrutural ainda é muito focada para o interior da própria instituição (KERCHE, 2014). Interessante perceber que, apesar de ser um agente que se colocava à frente da sociedade, a todo tempo, para atuar como seu advogado, o MP não se abria para permitir à população conhecê-lo mais. É cediço que sua atuação tem estado ligada a escândalos que cativam a atenção midiática e casos emblemáticos que permanecem na memória do povo, desde o começo, como as investigações sobre a máfia dos fiscais em São Paulo, por exemplo.

Mas o *Parquet* vinha a público para mostrar a sua boa repercussão e convencer a sociedade que a cada dia que passava ela poderia confiar em sua atuação, porque gerava resultados satisfatórios; e, sendo assim, o natural seria que colocasse sobre o Ministério Público, os seus pleitos. O MP não possuía a exclusividade de apresentação de ACPs, mas incentivava os outros legitimados a apresentar - Associações e Sindicatos, por exemplo - que delegassem a ele tal função. Para agir cada vez mais em prol da sociedade, o Ministério Público passava a atestá-la como hipossuficiente para atuar em pleitos que envolvessem direitos coletivos.

Só a partir da hipossuficiência é que o MP teria legitimidade completa para continuar atuando em demais casos sem ferir as legislações que lhe regiam. A intenção de desincentivar outras autorias de ACPs foi um processo calculado e sem muito alarde, mas como Arantes (2002) mostra, a lei das ACPs veio para definir seus parâmetros, mas também mostrar que o Ministério Público seria um bom e competente ator para cuidar das querelas das sociedade e assim, incentivava que as associações não dispendessem seus esforços em pleitos judiciais, antes, deixassem o MP atuar.

Dessa forma, as associações conseguiriam o que desejavam - a apresentação e uma tutela durante o processo - de forma simples, como uma espécie de carona no pleito, caracterizando um absenteísmo judicial. Atuações assim faziam com que membros do poder judiciário criticassem a forma como o *Parquet* procedia, principalmente pela falta de controle externo. E, apesar de ser tido como um controlador e *custo legis*, era um órgão de controle que, antes do Conselho Nacional do Ministério Público - que não sanou todos os espaços abertos à accountability - e segundo disposto pela constituição, seus membros prestam esclarecimentos apenas à Carta Magna e sua própria consciência.

A partir de então, com essa expressão de seu ativismo institucional, volta a argumentação de que a sociedade precisava mais uma vez da tutela de uma instituição, por não apenas inspirar cuidados paternos como antes, mas por ser hipossuficiente. Arantes (2002), registra que o Ministério Público tinha autoria de mais de 90% das Ações Cíveis Públicas apresentadas perante o Judiciário. Os fundamentos dessas ações estavam firmados sobre o binômio que as legitimava, a saber: a indisponibilidade de direitos e a incapacidade dos titulares; mas, se transformou, com o tempo, para abrigar novos interesses metaindividuais ou coletivos (ARANTES, 2002). Era justamente a modernização para classificação de novos direitos que ampliaria, mais uma vez, a possibilidade de ativismo do Ministério Público.

A discussão passa a girar em torno do que o Ministério Público estaria disposto a fazer para batalhar cada vez mais para atestar a relevância social e coletiva das ações que pautava e dele próprio. Dessa forma, a argumentação era para atestar mais a hipossuficiência da sociedade, pois, se não fosse dessa maneira, não poderia agir com legitimidade (ARANTES, 2002).

O *Parquet* buscou explorar o potencial obtido por meio dos textos constitucionais e passou a ser um ator recorrente em casos de denúncias contra gestores, alegando atos de improbidade administrativa na administração pública. Chegou a ser comparado com uma espécie de subsistema de justiça, por ter seu escopo próprio e atuação diversa em casos que iam de danos ao erário, passando por questões ambientais e patrimoniais até aos direitos civis relativos à saúde ou concursos públicos. O Ministério Público mudava as faces do ordenamento jurídico e, se estabelecia como um ator central nesse rearranjo institucional (ARANTES, 2002).

Mais uma vez, como um movimento interno, o MP se viu superlotado de demandas e passou a fazer, por conta própria, uma revisão de atribuições, para que pudesse deixar de lado aquelas que não lhe trariam grande repercussão, passando a atuar em causas "de interesse maior". O *Parquet* se justificava dizendo precisar manter a atenção focada em pleitos que requeriam sua atenção completa (ARANTES, 2002).

Interessante perceber que, pela grande gama de atribuições adquiridas, o Ministério Público poderia agir em favor do que julgasse ser o interesse público; essas seriam as suas ações de interesse maior, de acordo com seu próprio senso de oportunidade.

Em uma das entrevistas realizadas por Arantes, com membros do Ministério Público, Guimarães Júnior explicou que a intenção do Ministério Público era propor algum método de seleção para a atuação, fosse pela indisponibilidade do direito ou até mesmo pelo potencial alcance social das decisões que poderiam ser tomadas, ou então pela simples relevância do caso (ARANTES, 2002).

Fato é que a instituição, já pouco *accountable*, decidia, por conta própria, ser mais discricionária ainda, favorecendo aos seus membros a escolha de agir com base na oportunidade e conveniência, visando à atuação em processos de alta relevância. A seleção de assuntos quebrou o antigo binômio citado, entre a indisponibilidade e a incapacidade - obrigatoriedade de atuação - para dar lugar a um novo modelo, o da oportunidade e conveniência da ação (ARANTES, 2002).

Como justificativa do próprio MP, prezou-se pela qualidade ao invés da quantidade de ações ajuizadas. O Ministério Público muniu-se do argumento de que deveria despender seus recursos em ações cada vez mais específicas e estratégicas, para que não houvesse gasto com o universal e totalizante, que se frustrava em ser geral sem conseguir.

A cada momento que o Ministério Público visava se fortalecer como garantidor, ele atacava a suficiência da sociedade e/ou a eficiência dos legisladores. Como estratégia de fortalecimento institucional era vendida uma ideia pessimista da resolução de problemas pela sociedade e demais poderes, e se a população não poderia agir, havia a tutela do *Parquet*. Como explica Arantes (2002),

“O tripé do voluntarismo pode ser resumido a reduzir o espaço entre sociedade e Estado, fruto da fragilidade do social e o péssimo desempenho do sistema político representativo. O Ministério público apoiava-se sempre na hipossuficiência e na indisponibilidade de interesses sociais” (ARANTES, 2002, p. 119).

Mas, mesmo assim, é curioso perceber que a própria sociedade olha para o sistema de justiça e o Ministério Público com lampejos de esperança e ao citar Oliveira Vianna Arantes fala sobre a importância estratégica do judiciário em ser uma instituição paralela ao sistema político representativo, com ampla penetração em todo o país, capaz de se construir como instrumento da sociedade contra o mandonismo espalhado nas localidades e as demais práticas políticas degeneradas que têm caracterizado a democracia do Brasil, pela atuação de suas instituições políticas

A população não se importa em depositar no sistema de justiça sua confiança, por entender que essa é uma saída inclusive de se posicionar dentro do jogo político. Pela intensa propaganda da atuação constante em defesa de direitos coletivos de várias áreas e principalmente pelas ações ligadas ao controle de outras instituições, a saber, os poderes legislativo e executivo na figura dos gestores e políticos, com questões ligadas à atos de improbidade administrativa e corrupção especificamente.

Tais fatos levam a sociedade a crer que os demais poderes estão falidos, ao passo que cria sentimento positivo com relação à moralidade da atuação dos membros do Ministério Público. A organização global Transparência Internacional³ faz o levantamento dos dados mundiais da percepção das populações sobre a corrupção em seus países. Segundo dados disponibilizados, em 2019, a posição brasileira no ranking mundial caiu da 96ª para a 105ª. E a sua pontuação passou de 37 para 35, o valor mais baixo dos últimos sete anos, quanto mais baixos os números de percepção, menores são os índices de corrupção. O que significa que o brasileiro tem percebido maiores ocorrências da corrupção no país. O Brasil agora está ao lado da Armênia, El Salvador, Peru, Timor Leste, entre outros. A escala vai de 0 a 100 e quanto menor o valor, maior a percepção de corrupção.

O instituto Datafolha refez, em abril de 2019, pesquisa sobre níveis de confiança da população em diversas instituições nacionais. Seguindo a ideia de que, durante as últimas décadas, a credibilidade e a esperança da população foram mais creditadas ao sistema de justiça, em detrimento das instituições políticas e representativas, que corriqueiramente estão envolvidas em grandes escândalos de corrupção, em contraponto com as instituições promotoras da justiça, que deflagram operações a fim de zelar do Estado e sua sociedade.

No quadro 1, disposto abaixo está o compilado das respostas de brasileiros, quando perguntados se confiam muito, confiam um pouco ou não confiam, nas instituições brasileiras. Os dados são referentes à percepção sobre o Ministério Público, que tem mantido números estáveis e positivos.

³ Site: <https://transparenciainternacional.org.br/home/indice/> . A Transparência Internacional é um movimento global, que compartilha o objetivo de ver empresas, governos e as pessoas em seus cotidianos, livres da corrupção. Está presente em mais de 100 países, para a luta contra a corrupção e todos recebem apoio da base central da organização, em Berlim. Um de seus estudos é o Índice de Percepção da Corrupção (IPC)

Figura 1 - grau de confiança nas instituições - Ministério Público



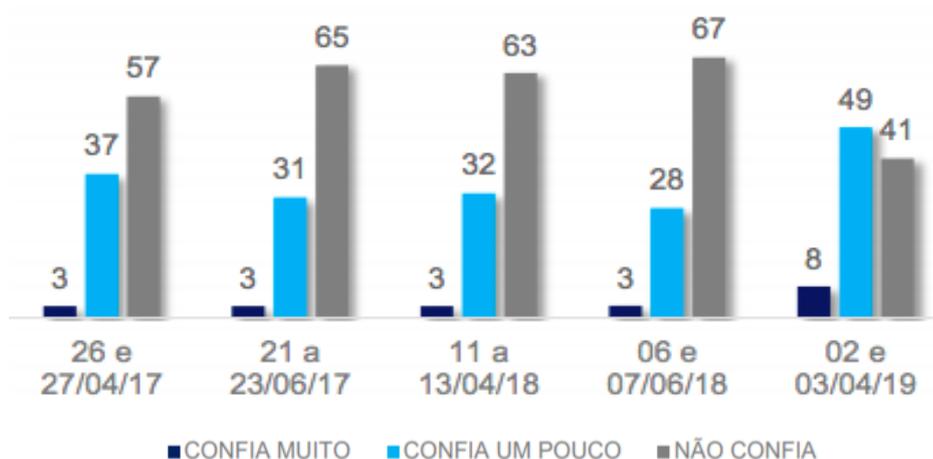
Resposta estimada e única em porcentagem

Fonte: Você diria que confia muito, confia um pouco ou não confia - Datafolha, 2019

Base: Total da amostra – Brasil

Com o passar dos anos, a confiança do brasileiro no *Parquet*, aumentou ou se manteve com a força que tinha, ao passo que o Congresso Nacional, aqui representando a classe política, tem acumulado porcentagens pouco agradáveis, apesar de ter obtido números melhores em relação ao último ano, como disposto no segundo quadro, exibido abaixo.

Figura 2 - grau de confiança nas instituições - Congresso Nacional



Resposta estimada e única em porcentagem

Fonte: Você diria que confia muito, confia um pouco ou não confia - Datafolha, 2019

Base: Total da amostra – Brasil

O Datafolha explica os resultados gerais da pesquisa que abarcou a percepção da população sobre 10 instituições diferentes.

Dentre 10 instituições, três relacionadas ao universo da representação política lideram empatadas como as menos confiáveis do país. Sete em cada dez (68%) declararam não ter confiança nos partidos políticos, 67% declararam não ter confiança no Congresso Nacional (o índice mais alto da série histórica), e 64%, na Presidência da República. As taxas de confiança registradas para as mesmas instituições foram, respectivamente, 31% (2% confia muito e 28% um pouco), 31% (3% confia muito e 28% um pouco) e 34% (5% confia muito e 29% um pouco)

No bloco intermediário aparecem: Justiça Eleitoral (16% confiam muito, 42% confiam um pouco e 41% não confiam), Supremo Tribunal Federal (14% confiam muito, 43% um pouco e 39% não confiam), imprensa (16% confiam muito, 45% confiam um pouco e 37% não confiam), grandes empresas nacionais (15% confiam muito, 49% confiam um pouco e 33% não confiam), Poder Judiciário (19% confiam muito, 48% confiam um pouco e 31% não confiam) e Ministério Público (20% confiam muito, 48% confiam um pouco e 30% não confiam). (Data folha, 2019)⁴

Em uma democracia de algumas décadas, é interessante perceber como a confiança social tem repousado sobre poderes pouco *accountable*, que não são estabelecidos por escolha popular. Como reflexo dos eventos veiculados por mídia nacional e internacional, casos da história recente, envolvendo tragédias ambientais e a corrupção de empresas e o envolvimento do Estado em parcerias público-privadas, por exemplo, contribuem para com a perda de espaço do sistema representativo e caracteriza bem a fase em que as instituições “neutras e imparciais” passam a ser ovacionadas por atitude mais célere e “efetiva”.

Os espaços destinados para a participação popular, seja no parlamento ou em outra esfera, como conselhos nacionais, têm recebido novos concorrentes. A judicialização dos temas que podem ser tratados em esferas deliberativas, tem subido ao judiciário como um mecanismo de garantia de que alguma providência será de fato tomada.

Não são poucos os casos onde há procura por atuação do Ministério Público ou da Defensoria Pública, para que tais instituições possam tomar para si os pleitos,

⁴Site: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/06/1971972-partidos-congresso-e-presidencia-sao-instituicoes-menos-confiaveis-do-pais.shtml> .Pesquisa Grau de confiança nas instituições, disponível para download

sem que haja necessidade de envolvimento por o Congresso, que é uma instituição de difícil acesso, que demanda um esforço e capital político consideráveis para que decisões possam ser tomadas.

Arantes (2002), explica a construção da atuação do Ministério Público em áreas nobres da sociedade. Baseado no caso do Ministério Público de São Paulo (MP-SP), um dos mais atuantes à época, que se valia da definição de cidadania, posta pela lei orgânica do MP-SP, que facilitava a judicialização de conflitos em duas áreas nobres, a da fiscalização da conduta pessoal dos governantes e a pressão ao governo para que ele seja cada vez mais responsivo e cumpra a lei.

O MP dispõe de algumas ferramentas jurídicas para atuar. Além das Ações Cíveis Públicas, também são usados os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), no sentido de garantir o cumprimento de políticas públicas, obras, entre outras ações de responsabilidade dos gestores, agindo, o MP, como *custos legis*.

A transformação institucional e o voluntarismo ainda marcam o *Parquet*, que age a fim de eliminar abismos entre Estado e sociedade, demandando os demais poderes, por meio de Ações Cíveis Públicas e Ações Cíveis Públicas de por ato de Improbidade Administrativa, por exemplo. Para membros do MP, o *Parquet* assume a função de canal institucional não viciado, para demandar ação dos gestores (ARANTES, 2002).

Para Costa⁵, promotor de justiça do estado de São Paulo, o ativismo do Ministério Público, além de muito aparente, se fez necessário inclusive para ditar o ritmo de toda a sociedade:

“[...] num movimento em que procura substituir funcionalmente a figura da imago paterna, responsável por ditar os valores morais da sociedade, que o Executivo e o Judiciário até então desempenharam.

[...] o Ministério Público do futuro, em grande medida, depende de um novo design institucional e do que fazem hoje seus próprios integrantes, para além das tendências do cenário jurídico. Conforme ressaltado, orientar-se pelas tendências das outras instituições seria perder aquilo que a instituição tem de mais precioso: os valores ético-morais de Promotores e Procuradores e que estão ditando o ritmo de toda a sociedade.” (COSTA, 2017, p. 127).

Mais uma vez a argumentação de uma transformação endógena é reforçada, quando se encontra uma visão positiva de toda a tutela, a moderação de assuntos

⁵ Rafael de Oliveira Costa, Professor Visitante na Universidade da Califórnia-Berkeley, Professor Visitante na Wayne State University e Professor na Escola Superior do Ministério Público

não sanados pelo legislativo ou pelo executivo e ainda se defende a continuação da atuação por meio de mais uma modernização institucional.

“Nesse contexto, não se pode desconsiderar a indispensável contribuição trazida pelos mecanismos de governança corporativa, responsáveis pela incorporação de novas tecnologias da informação capazes de tornar a atuação dos membros mais transparente, coerente e responsável.

Em suma, o papel de “superego” está a exigir da instituição que leve em conta as demandas sociais, reivindicando e acompanhando a implementação de políticas públicas. E, para tanto, o Ministério Público precisa promover um novo desenho institucional que afaste a burocratização e promova o interesse público, apresentando-se como abertura de possibilidades a serviço da construção de uma sociedade que privilegia o jurisdicionado” (COSTA, 2017, p. 127).

Costa salienta a importância da confiabilidade da sociedade no Ministério Público e essa seria uma das forças motrizes para a continuidade das ações cada vez mais focada em direitos individuais homogêneos (os chamados direitos transindividuais), coletivos e difusos, como forma de "cuidar" da sociedade que deposita em si parte de sua esperança e confiança.

Mas se a atuação do Ministério Público é para ser focada em ações coletivas e difusas será que não existem casos de interesse maior, que cativam mais o interesse do *Parquet*? O MP está dando mais atenção aos casos de improbidade administrativa, danos ao erário ou corrupção, por serem esses os casos, que nos últimos anos têm gerado, na população, um reconhecimento positivo com relação à sua atuação. Quais são os temas que o Ministério Público julga serem mais importantes para sua atuação?

O QUE SÃO AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

Para entender o valor que uma ação civil pública tem e o impacto que representa, antes de analisá-la, é preciso explicitar o seu poder. Como supracitado, a ACP entrou no ordenamento jurídico brasileiro em 1981, com a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, que versa sobre as normas gerais do Ministério Público nos estados. Segundo a LC nº 40, uma das funções institucionais do Ministério Público, é a promoção da ação civil pública. Apenas anos depois, a ACP ganharia

uma lei que disciplinaria apenas suas características, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a LACP.

A sua nomenclatura foi espelhada em ordenamentos estrangeiros que já faziam uso desse tipo de dispositivo. O caso base foi o italiano que fazia a diferenciação do tipo de ação com relação ao tipo de direito tutelado. Tinha-se a ação penal pública e se contrapondo a ela, havia a ação civil pública, cuidando de assuntos da área cível. Ambas podiam ser propostas pelo Ministério Público e usadas de acordo com a natureza do que seria tutelado (BOSQUÊ, 2018, apud LENZA, 2003).

Mas não foi só sua nomenclatura que recebeu influências estrangeiras, no contexto brasileiro, o Ministério Público ainda estava em construção de sua estrutura institucional e espelhou-se em casos internacionais de sucesso, para replicá-los ao contexto brasileiro. Os juristas explicam que o parâmetro brasileiro, a priori, foi o inglês, que tinha histórico de atuação coletiva, vindo desde o século XII, que cresceu após a organização política da sociedade.

Mas a posteriori, o parâmetro passou a ser o estadunidense que possui ações coletivas que por mais que sejam de iniciativa privada, possuem caráter coletivo. Com as chamadas *class actions*, espécie de demandas da sociedade baseadas em direitos coletivos, lato sensu. Um dos exemplos mais lembrados de *class action* na atualidade brasileira, é a ação coletiva movida por cidadãos americanos contra a Petrobras⁶. O modelo de *class actions* exemplifica um dos tipos de atuação coletiva, mesmo que parte da própria sociedade.

As ACPs, aqui no Brasil, têm como finalidade principal, princípios similares, como a proteção dos interesses coletivos de amplo espectro, os individuais homogêneos, para prevenir danos ou sancionar aqueles que já atentaram contra os direitos passíveis de tutela, podendo até determinar que haja reparação dos danos cometidos ou interromper ações que atentam contra a integridade dos direitos citados. Como explica o Art. 3º da Lei nº 7.347/85, “A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.”

⁶ A *class action* em questão, foi encerrada ainda na fase de investigações após acordo de reparação de US\$ 2,95 bilhões, pagos pela Petrobras, antes de qualquer decisão da corte americana que pudesse resultar em propostas por investidores em ações e bônus da Petrobras adquiridos nos Estados Unidos. O acordo eliminou o risco de um julgamento desfavorável que, poderia causar efeitos financeiros adversos. à Companhia. Além disso, põe fim a incertezas, ônus e custos associados à continuidade dessa ação coletiva. Este foi o valor indenizatório mais alto já pago, por uma empresa brasileira. O acordo resolveu o pleito só depois de quatro anos da apresentação da ação.

De outra forma, as ACPs são o instrumento destinado à intervenção judicial em quase quaisquer casos que envolvam a coletividade. Mais uma vez confere-se ao Ministério Público, o poder de atuar discricionariamente em temas da área cível e política com as ações por ato de improbidade administrativa.

Um ponto importante a ser ressaltado é que, apesar de se tratar de um instrumento judicial, cuja promoção constitui uma das funções específicas do Ministério Público, segundo o Art. 5º da LACP, têm, também, legitimidade para propor a ação:

- I - o Ministério Público;
- II - a Defensoria Pública;
- III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- V - a associação que, concomitantemente:
 - a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
 - b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”

Além de toda a sua atuação na área cível, o Ministério Público é possível autor das ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, advindas da Lei nº 8.429, de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre as sanções que os agentes públicos podem sofrer caso comprovada a existência de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Sendo assim, o MP é capaz de fazer pedidos de afastamentos cautelares de diversas autoridades administrativas, incluindo as políticas.

Segundo o artigo doze da lei de improbidade administrativa, a parte ré estando comprovadamente responsável pelo ato de improbidade pode ter, acrescida às sanções penais, civis e administrativas, as seguintes sanções, em conformidade com a gravidade do ato:

- I - perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil

e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios;

II - ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios;

III - ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios;

IV - perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”

Interessante ressaltar que a doutrina jurídica se divide quando versa sobre a relação entre a ACP e as competências dispostas na Lei de Improbidade Administrativa. É possível perceber que entre as duas normas há uma íntima relação no que tange seu escopo, a ACP e a Lei de Improbidade Administrativa são importantes ferramentas de combate da corrupção, por exemplo.

Contudo sua interrelação não é muito bem aceita entre os doutrinadores, como salientam Almeida e Alves. Mas a discussão teórica do direito apresenta que o uso combinado de instrumentos resulta, em legalidade, na criação de um tipo específico de ação civil pública que analisa atos de improbidade administrativa. Normativas que são semelhantes entre si e acabam se complementando para gerar uma ação mais eficaz dos atos normativos.

E sobre as competências atribuídas a esse novo tipo de ação, são seguidas as mesmas regras dispostas nas LACP, contudo, sob a justificativa de relevância e da necessidade de das ações de órgãos de controle contra a corrupção serem incentivadas e fortalecidas, foi dada ao Ministério Público a preferência para a

proposição de ações desse tipo, sendo assim, os demais possíveis autores ficam preteridos frente ao MP.

Não só o MP pode se valer da ferramenta que são as ACPs e as ACPIAs. Mas, como citado em exemplo dado por Arantes (2002), o Ministério Público de São Paulo não se incomodava em ser o maior proponente de ações em âmbito civil. Tal exemplo também foi constatado como certo, analisando a atuação do MPF-DF, sendo ele, o maior proponente de ações no âmbito do Distrito Federal.

Outro ponto importante a ser salientado sobre o teor das ações civil públicas é o espectro de direitos que podem ser tutelados pela instituição. A atualização da LACP, por meio da Lei nº 8.078, de 1990 (o Código de Defesa do Consumidor), traz disposta em seu Art. 21, que:

“Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.”

A referência feita ao Código de Defesa do Consumidor (CDC), abre ainda mais o leque de atuação, não só do MP mas de todos os outros proponentes para a atuação em áreas da sociedade.

O *Parquet* só poderia agir em casos que envolvessem incapazes; a modernização da legislação trouxe, então, novas possibilidades com os direitos difusos e coletivos e agora, faz-se referência a direitos individuais homogêneos, que na prática são direitos similares a um grupo específico de indivíduos, mas não engloba toda a coletividade. Como por exemplo o universo de cerca de 8 milhões de pacientes com doenças raras no Brasil, que pleiteiam por mais acesso a medicamentos específicos pelo Sistema Único de Saúde.

O Quadro 1, tem sua ideia extraída de Arantes (1999) e, explicita quais são as definições dos tipos de direitos agora dispostos pelo Código de Defesa do Consumidor, de 1990.

O foco está no novo quadro de direitos que passaram a ser alvos de tutela, os individuais homogêneos. Não englobam toda a população e não são decorrentes de algum fato extremo. O CDC dispõe sobre bens de consumo, que causam danos a um universo de consumidores, mas não atinge a todos. Os que sofreram danos, tem entre si necessidade de reaver direitos, seu pleito é o mesmo. Não se trata da indisponibilidade ou da incapacidade.

Quadro 1 – Definição de direitos pelo CDC

Interesses ou direitos	Definição segundo o CDC
Difusos	São os direitos que ultrapassam o que pertence ou diz respeito a somente uma pessoa, sendo de interesse coletivo ou pertencente a uma coletividade. São direitos de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.
	<i>Exemplo:</i> destinatários de propaganda enganosa, por exemplo. Trata-se de relação de consumo, mas sem vínculo jurídico ou fático muito preciso, tanto que é impossível identificar os titulares dos interesses e direitos envolvidos.
Coletivos	São os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.
	<i>Exemplo:</i> aumento indevido das prestações de um consórcio. Como há relação jurídica formalmente fixada, a sentença beneficia todas as vítimas lesadas pelo réu, em uma ação promovida em nome dessa determinada coletividade por um seu representante extraordinário.
Individuais homogêneos	São os advindos de origem comum.
	<i>Exemplo:</i> um certo bem de consumo, produzido em série, apresenta um mesmo defeito, lesando os usuários finais. Nesse caso, um fato comum liga inúmeros consumidores, mas que, por não estarem envolvidos por uma relação jurídica, não podem ser determinados formalmente. A sentença, que suspende a produção e pode implicar a reparação de danos, atinge a todos os consumidores indistintamente.

Fonte: Arantes (2009)

Como apresentado por Deborah Bosquê (2018), as disposições presentes no CDC sobre a ação em prol do consumidor, fazem com que o Código tenha se tornado o que chama de "Código Brasileiro de Processos Coletivos". As normas que versam sobre a tutela da sociedade conversam entre si, formando uma espécie de microsistema jurídico que engloba, além do CDC, a LACP e a Lei de Ação Popular.

“Desta forma, verificamos que a influência norte-americana baseada no sistema pioneiro inglês foi de grande valia para a formação e edição da LACP e de forma similar, o CDC foi essencial para ampliar não apenas o rol de legitimados ativos, , como também, a questão da tutela coletiva ir além dos direitos difusos e coletivos, isto é, haver a proteção dos interesses individuais homogêneos também.” (BOSQUÊ, 2018, p. 70).

Ainda segundo Deborah Bosquê (2018) as ações civis públicas se mostram serem ricos instrumentos processuais por terem vasto campo de atuação, capaz de

poder versar por uma extensa quantidade de temas, que passou por redefinições que apenas beneficiaram seu escopo de atuação.

É importante ressaltar que as ações civis públicas são as responsáveis por efetivar diversos direitos coletivos e difusos.

“[...] a ação civil pública é uma peça fundamental para a efetivação de direitos coletivos em sentido amplo dos brasileiros e estrangeiros residentes no país, nos ditames do art. 5º da Constituição Federal, isto porque o art. 1º da LACP ampliou o rol de bens tutelados em relação a tímida ação popular que só protegia os bens públicos nos ditames do art. 1º da Lei nº 4.717/65.” (BOSQUÊ, 2018, p. 71).

Dessa forma, com o entendimento do poder e da importância das ações civis públicas e tendo o arcabouço jurídico que delimita seu espaço de atuação, é que se pretende investigar como tem sido a atuação do Ministério Público Federal do Distrito Federal, como tem concentrado sua atuação cível por meio de ACPs.

METODOLOGIA

Para que questões assim, sobre o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério Público, fossem sanadas, foi desenvolvido um banco de dados, com dados primários, coletados a partir de buscas pelo site institucional de consulta processual do MPF. O foco é a categorização de Ações Civis Públicas e ACPs por ato de Improbidade Administrativa que estão cadastradas na primeira instância de tramitação no MPF-DF.

São mais de 190 mil autos judiciais cadastrados na primeira instância da Procuradoria do Distrito Federal. A intenção é encontrar as ACPs e ACPIAs que foram cadastradas e entraram em tramitação entre 2014 e 2018, o último ano concluído até o final desta pesquisa.

Por poderem ser propostas por grande número de atores, em todo o território nacional, não há categorização ou até mesmo o quantitativo das ACPs apresentadas. Não é possível precisar quantas se têm em tramitação no país, portanto, foi preciso buscar manualmente pelo site. Como recorte amostral, o foco está, apenas, na atuação do MPF-DF. Outro obstáculo encontrado foi a falta de filtros apenas para as ACPs, então ao menos 50 mil processos foram vistos para que pudessem ser colhidos dados dos últimos cinco anos e destrinchar os processos para compreender se há padrão de atuação do MP em alguma área específica ou se a atenção tem sido realmente dividida entre direitos difusos e coletivos.

Com o término da busca, foram separados 559 processos apresentados nos últimos cinco anos, média de 111 ACPs e ACPIAs por ano. Para a montagem de um panorama cronológico foram coletados dados, não tratados, que representam as quantidades totais de ACPs e ACPIAs já apresentadas em toda história do MPF-DF. Foram 1949 ações civis públicas e 711 ações civis de improbidade administrativa.

Para melhor proveito dos dados, analisados, que são relativos aos 5 últimos anos, a divisão das informações foi feita por tipo da ação (Ação Civil Pública ou Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa), data de apresentação, número da ação, proponente, réu, objeto ou motivo da ação - qual o direito difuso estava sendo tutelado - e, se havia pedido de liminar ou antecipação de tutela.

Por fim, para reconstruir o campo de atuação do MPF e entender sua relação com os tipos de ações, tipos de direitos tutelados, bem como requerentes e requeridos, além do pedido ou não de liminar, foi realizada uma análise de correspondência múltipla. Este é um método que permite identificar relações de dependência entre variáveis, localizar grupos homogêneos e determinar as dimensões que discriminam as categorias. Esta técnica estabelece escores para as categorias de uma variável em função de uma determinada dimensão. Cada dimensão, por sua vez, explica uma proporção da variância total observada e cada categoria contribui para determinar as dimensões que a discriminam. Os mapas perceptuais compreendem a plotagem, no plano, dos escores referentes às duas dimensões com maior variância extraída e permitem identificar, dessa maneira, relações de proximidade e distanciamento entre as categorias das variáveis de análise (LEITE, 2015).

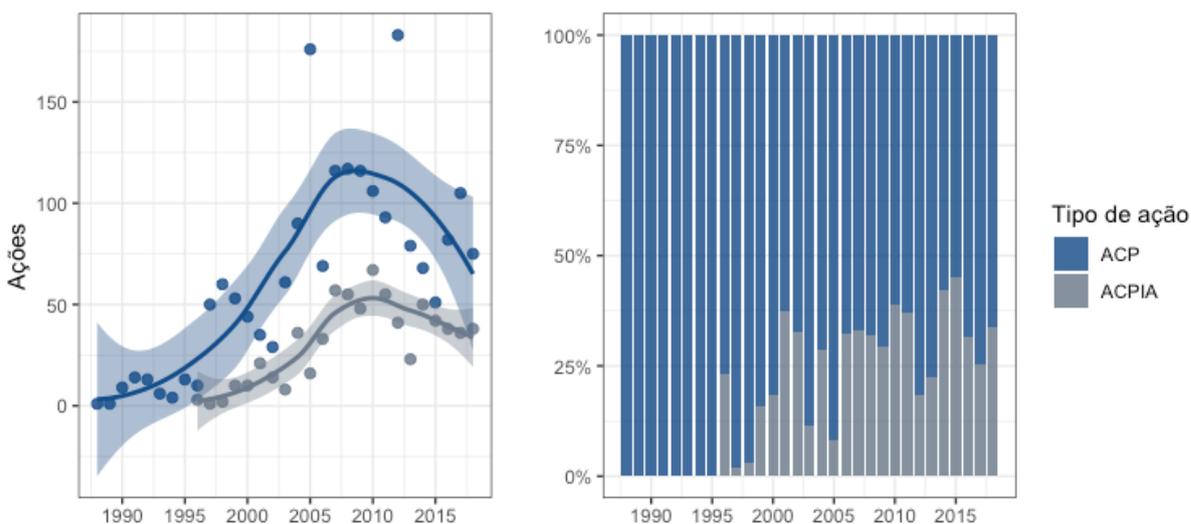
RESULTADOS

O site de consulta processual do Ministério Público dispõe de diversas informações brutas sobre as mais variadas peças judiciais, nas quais o MP atua de alguma forma. Por meio desse site foi possível mapear a quantidade total de ACPs e ACPIAs já apresentadas durante todo o desenvolvimento do MP no DF. Além disso, foram coletados dados sobre quem mais apresentou ações civis, quais os direitos mais tutelados, qual a prevalência do uso do pedido de decisão liminar (urgência) como instrumento de atuação do Ministério Público.

Pela Figura 3, percebe-se que as ações civis públicas por ato de improbidade administrativa são menos apresentadas em comparação às ações civis públicas. O

escopo de atuação das ACPs é maior, como se tem registro, a LACP foi revisada e alterada algumas vezes, aumentando a possibilidade de tutela de diferentes direitos. Como citado, o escopo das ações civis públicas é muito rico e não abrange apenas casos de improbidade administrativa ou danos ao erário, instrumentos comumente usados contra gestores de quaisquer poderes e políticos de todas as instâncias. A facilidade da utilização de uma ação civil pública contra um gestor é grande, dada à elevada burocracia pela qual se passa para a assinatura de processos licitatórios, gestão e distribuição de recursos, folha de pagamentos e afins.

Figura 3 - ACPs e ACPIAs apresentadas por ano

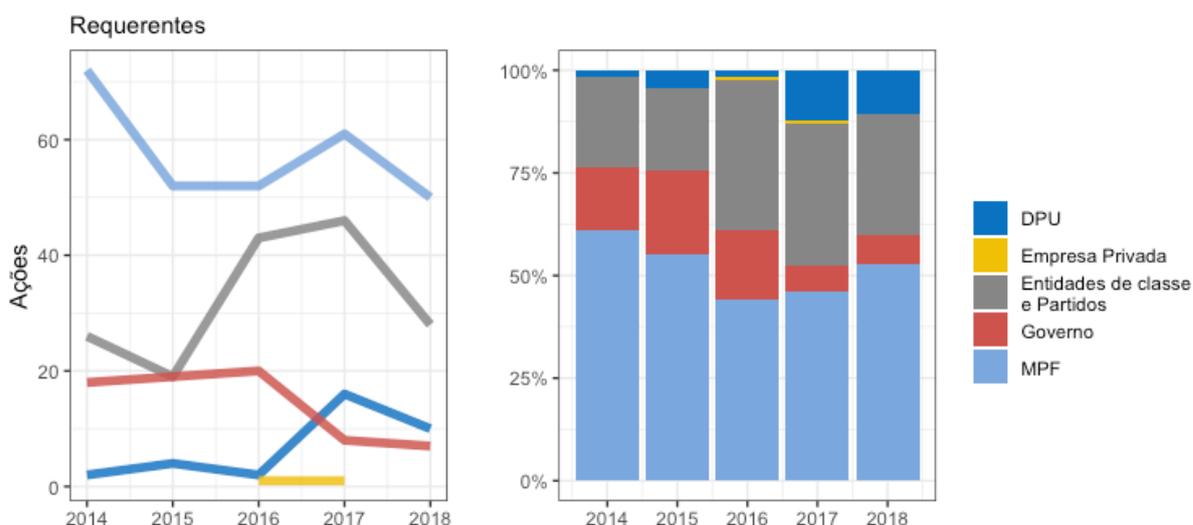


Fonte: Consulta Processual do MPF, 2019

O gestor tem medo da culpabilização que pode cair sobre si e se exime, muitas vezes, de desempenhar seu trabalho de forma completa. Para que a culpabilização do gestor não seja corriqueira e sem margem para abranger erros burocráticos, órgãos de controle como a CGU têm trabalhado para que os gestores novos e antigos, principalmente os que atuam em âmbito municipal, sejam capacitados para não cair em processos que podem levar às suas prisões. Nesse sentido também o Ministério Público abre inquéritos civis para que possam compor o escopo de suas ações civis públicas para que a coleta de dados seja profunda e efetiva e assim o MP possa atuar em casos que geralmente carecem de sua atenção e visem o restabelecimento de bens sociais perdidos.

Como explicitado, o MP não tem a exclusividade de apresentação das ações civis. Outros atores tem a possibilidade de serem os requerentes de ação civil pública com ou sem pedido de liminar. As ações apresentadas entram em tramitação no MP que passa a cuidar do processo, instalando inquéritos civis quando necessário e o rito normal, quando os processos saem da primeira instância e passam para a segunda é irem para a Justiça Federal. Mas, por hora, são analisados apenas os processos na primeira instância que é o Ministério Público. A Figura 4 apresenta os principais requerentes do 2014 a 2018.

Figura 4 – Requerentes



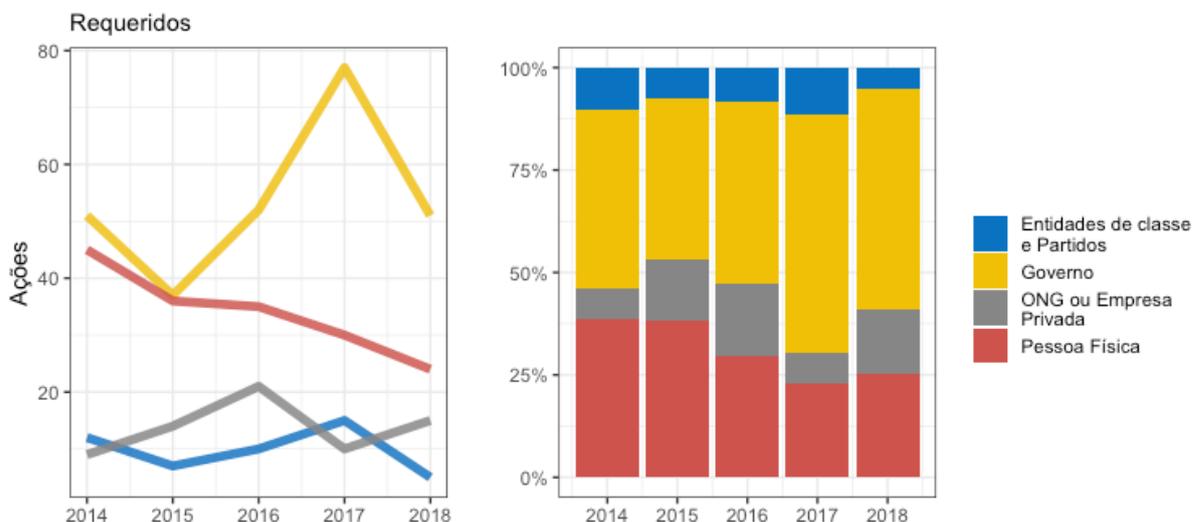
Fonte: Consulta Processual do MPF, 2019

É interessante perceber, como salientado por Arantes (2002), como o MPF é extremamente atuante e se importa em estar presente em todas as etapas da construção das ações civis públicas, seu principal instrumento de atuação na área cível, que caracteriza a hipossuficiência da sociedade. No caso acima, o MPF detém a autoria de 51% das ações.

No outro lado, como réus, os principais requeridos, conforme apresentado na Figura 5. Tecnicamente os requeridos são aqueles que tem gerado danos à sociedade por meio de práticas ilícitas, por danos ao patrimônio público, por suprirem direitos dos consumidores, por agirem contra incapazes, em suma, por cercearem direitos difusos e coletivos. Entre os requeridos de ACPs e ACPIAs estão ex-presidentes da república, funcionários públicos, servidores com cargos comissionados, empresas, conselhos, ex-prefeitos, ex-senadores e ex-deputados, entre outros.

São acusados de enriquecimento ilícito, fraudes no processo licitatório, fraudes no INSS, autorização de circulação frota de empresas em rodovias com excesso de peso, dano aos consumidores de energia elétrica, danos aos cofres da União, exclusão de negros ou deficientes de editais de concursos, dentre muitos outros casos.

Figura 5 - Requeridos

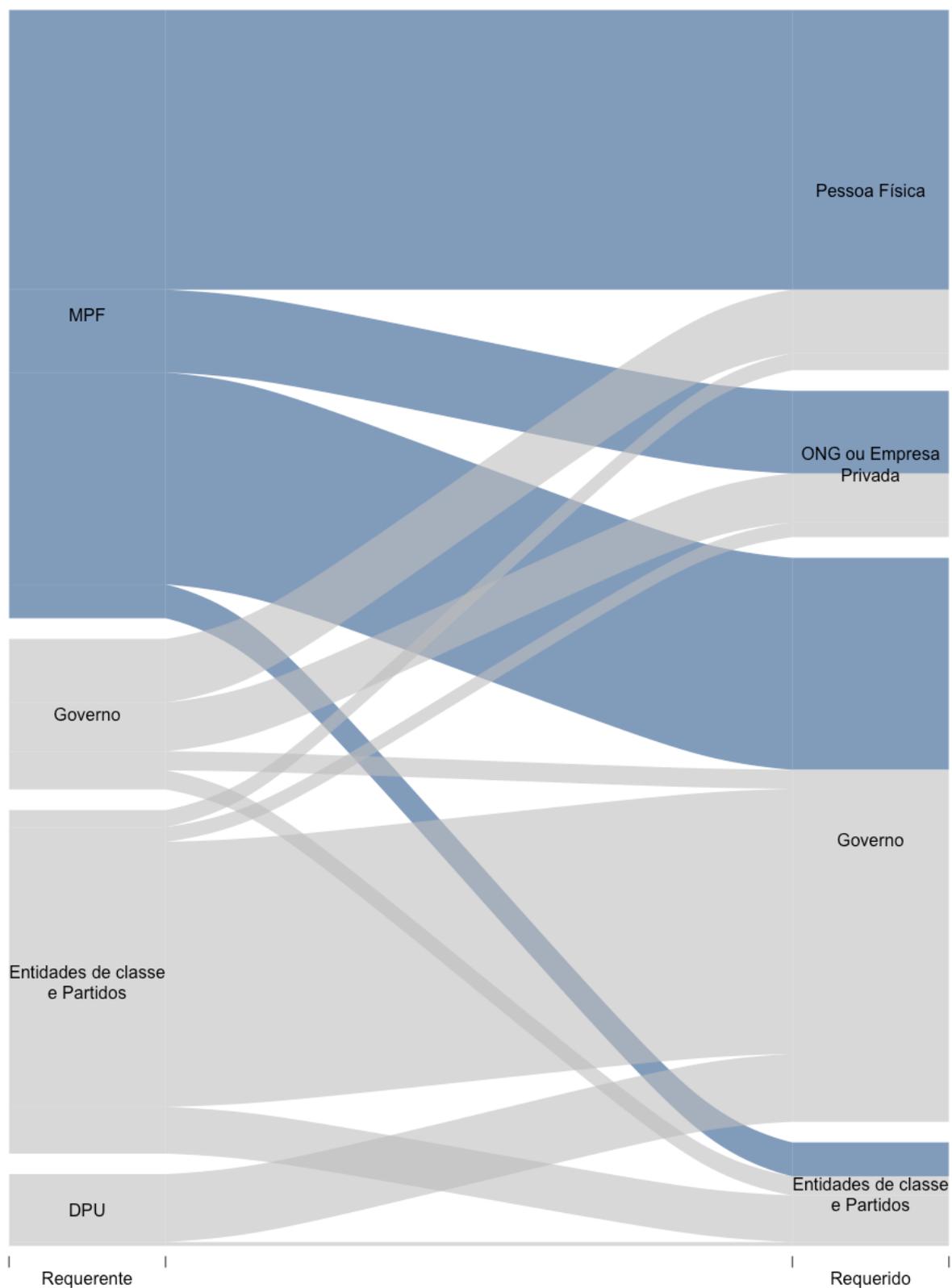


Fonte: Consulta Processual do MPF, 2019

Interessante como o mais requerido é a própria União Federal, é o MP atuando contra o Estado em prol da sociedade. Esse foi um dos argumentos utilizados pelo próprio *Parquet* à época que pleiteava sua independência, pois deveria ser livre para atuar em casos que envolvessem a União. O que se infere dos números dispostos acima é que a União Federal por meio de suas autarquias, Ministérios, Agências e afins tem cerceado, deixado de defender os direitos ou deixado de exigir que os mesmos sejam cumpridos. E nesse sentido o Ministério Público é a instituição que vai resguardar a sociedade, uma vez que a própria União não tem conseguido.

Outro ponto importante a ser salientado com relação ao gráfico de requeridos é a presença de número expressivo de pessoas físicas, a questão a ser ponderada é que o MP categoriza os dados levando em consideração as pessoas que responderão pelos atos ilícitos. Muitas vezes tais pessoas físicas são donos de empresas, servidores públicos ou até mesmo políticos e ex-políticos.

Figura 6 – Relação entre requerentes e requeridos nas ACPs e ACPIAs



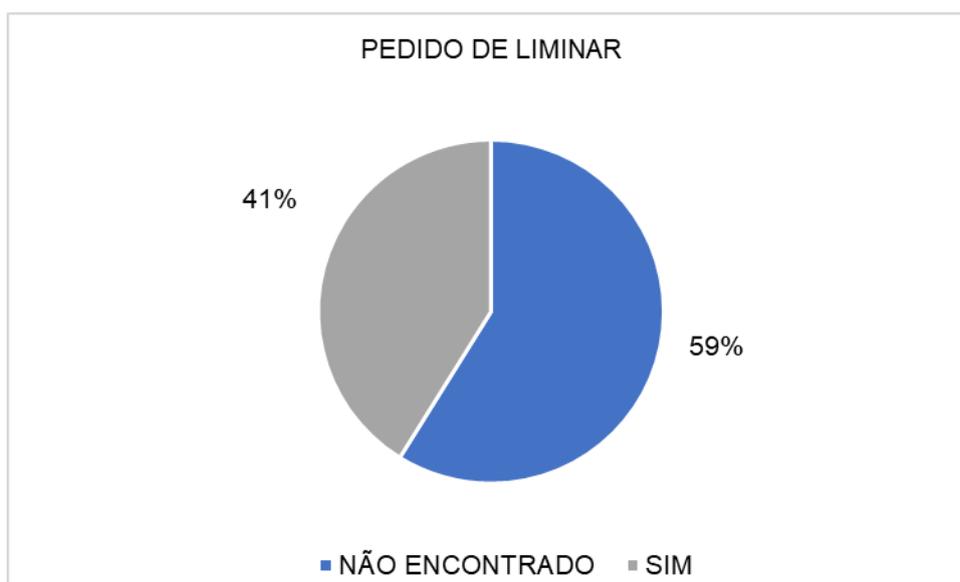
Fonte: Consulta Processual do MPF, 2019

Na Figura 6, é especificada a relação entre os maiores requerentes das ações civis públicas e os maiores demandados por elas. O MPF se consolidada como o maior proponente, ratificando visões e hipóteses levantadas durante o trabalho. O Governo, por sua vez, categoria que em sua maioria representa a União, é o maior demandado.

Interessante perceber como uma instituição que nasceu dentro do arcabouço do Estado, hoje é uma das maiores demandantes de causas contra o próprio Estado que a concebeu e do qual, hoje se alegra por ser independente. Tal fato se dá, em grande parte, pela mudança de concepção que o MP viabilizou dentro de si e que desde 1988 é consolidada pela Constituição Federal, que é a ideia do Ministério Público agindo como *custos legis*. O dito defensor da sociedade, em comparação à Defensoria Pública da União (DPU), nova instituição que detém possibilidade de apresentação de ações civis públicas, é quem mais atua.

Com relação à atuação do Ministério Público, é interessante entender como parte do processo de tramitação de uma ACP funciona. Os pedidos de liminar são parte crucial, capazes de fazer com que as ACPs ganhem força imediata.

Figura 7 - Porcentagem de pedidos de decisão liminar



Fonte: Consulta Processual do MPF, 2019

Na Figura 7 constam os dados referentes aos pedidos de atuação antecipada. O pedido de decisão liminar ou tutela antecipada é a requisição para que o que o pedido principal da ação seja cumprido antes do término do trâmite, essa ferramenta

faz com que a ação civil pública tenha efeito quase que imediato, a depender da decisão do magistrado que a julga, que pode indeferir ou deferir o pedido.

A liminar faz com que a decisão seja antecipada e assim as ações civis públicas, que geralmente não tem sua tramitação com celeridade, têm algum tipo de encaminhamento, antes que o objeto do pedido prescreva.

A ideia de que o sistema de justiça é mais efetivo no combate da corrupção ou de outros crimes, por apresentarem processos sobre tais casos, não se sustenta pela baixa taxa de processos concluídos, a justiça demora a julgar as ações apresentadas, fazendo com que o Ministério Público fique à mercê do Poder Judiciário, bem como salienta Arantes (2002). Mais uma vez o pedido de liminar se fortalece como uma ferramenta de ação rápida, que daria ao procurador a decisão que almeja, sem que tenha que esperar pelos anos de julgamento.

Já no âmbito temático das ACPs, não existe um padrão certo e claro como se sugeria pelo contexto político atual, os temas ou os direitos tutelados são diversos e abrangem os direitos individuais homogêneos, a tutela dos direitos dos incapazes e ainda os difusos e coletivos.

Com a análise dos dados percebe-se que os assuntos que movem as ações e seus respectivos inquéritos civis (quando há necessidade) vão desde a área trabalhista, passando pela tutela do meio ambiente, do acesso à saúde, de condições trabalhistas e salariais melhores, muita regulamentação profissional por meio de pedidos dos conselhos, cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI).

O ponto chave, antes da conclusão da pesquisa, foi conseguir mapear exatamente quais são os direitos que o Ministério Público se empenha em atuar. Qual seria o teor das ações, em particular das ações civis públicas.

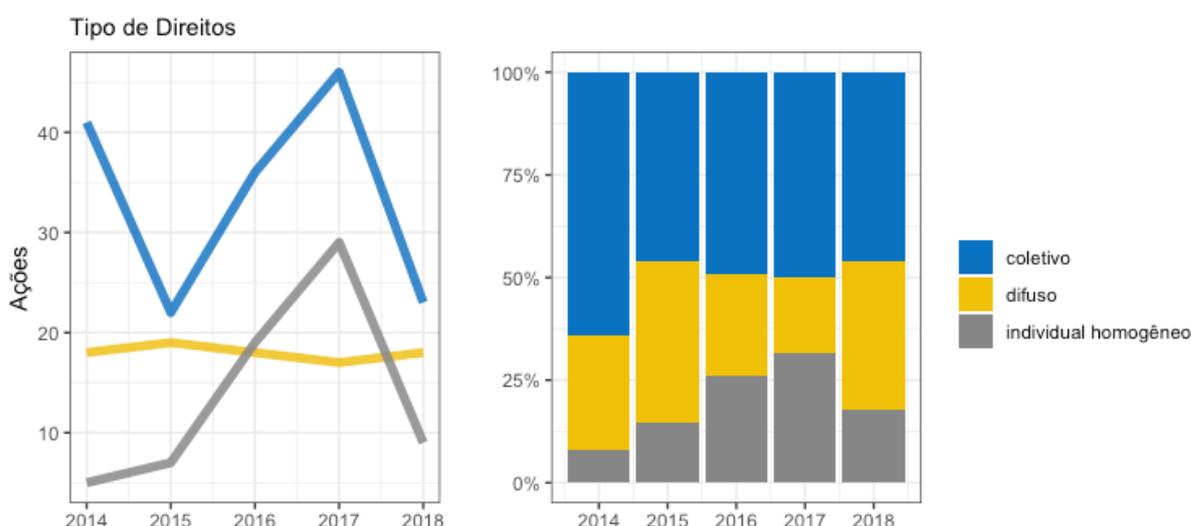
O motivo pelo qual há concentração da análise nas ações civis públicas é porque as ações civis públicas por ato de improbidade administrativa já representam um grupo específico de direito, que não é mutável. O foco de atuação de uma ACPIA é o bem público, um direito difuso. O gráfico a seguir é resultado do recorte que visa compreender apenas o teor das ações civis públicas, aquelas que em seu cerne podem versar sobre os mais variados temas, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Importante ressaltar que a categorização foi feita com base nos tipos de direitos passíveis de tutela pelo Ministério Público Federal, a saber, os casos dispostos no Quadro 1 que contém a definição de direitos após o estabelecimento do Código de

Defesa do Consumidor. Sendo assim, existem apenas três macro categorias dispostas visualmente no quadro acima, mas que refletem uma ampla gama de temas.

A saber, ações que tratam de benefícios assistenciais têm como foco os proventos do INSS, a categoria de “grupos raciais e minorias” é basicamente um compilado de ações sobre o estabelecimento de cotas raciais em concursos públicos. O que diz respeito ao transporte não é em sua maioria o transporte público urbano, mas a decisão de multar grandes empresas que transportam cargas em quantidades acima do permitido nas rodovias e geram desgastes desnecessários ao bem público.

Figura 8 – Tipos de Direitos

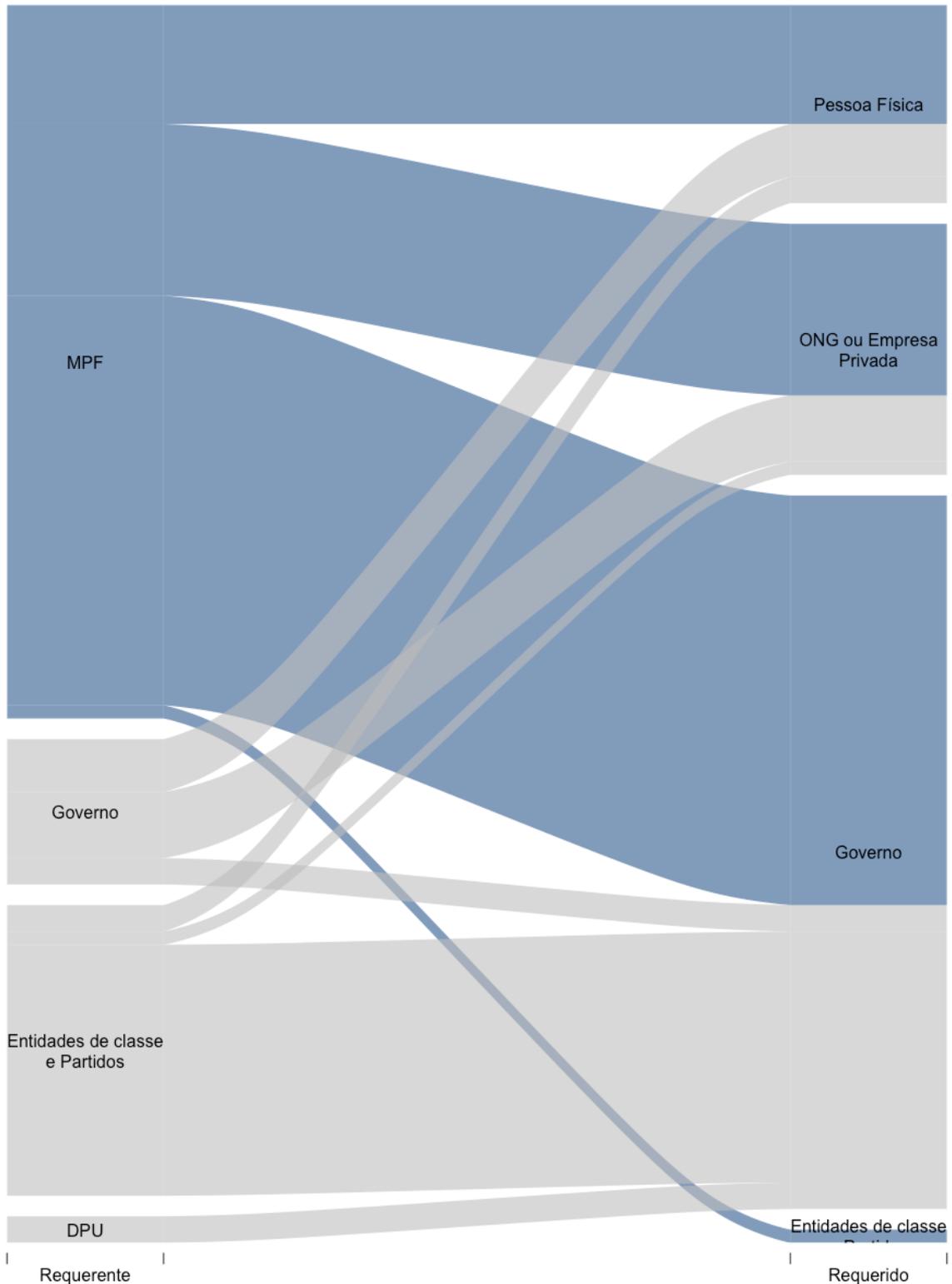


Fonte: Consulta Processual do MPF, 2019

Já a “educação” é uma categoria diversa que vai desde a obrigatoriedade, estabelecida pelo MP em pedido de liminar, para que as merendas escolares voltem a ser distribuídas como liberação de recursos para construção ou manutenção de ambientes escolares. Temas de direitos do consumidor são, em suma, questões ligadas às mudanças nas tarifas de energia elétrica. A seção de “meio ambiente” é responsável por mostrar as ações que tramitam em prol da reconstituição de áreas desmatada irregularmente, em sua maioria. Temas que abrangem recursos administrativos, publicidade e propaganda, foram classificados como “outros”. O grande número de ações sem teor encontrado, também foi representada acima, seguido por temas que envolvem a saúde, seja por meio de ações contra a liberação de determinados agrotóxicos, ou a judicialização de medicamentos ou planos de

saúde, pedidos de acesso a novos tipos de tratamento ou exames, também entraram na lista. Ações que pedem o ressarcimento ao erário por improbidade e julga agentes públicos foram categorizadas como “improbidade”.

Figura 9 – Relação entre requerentes e requeridos nas ACPs

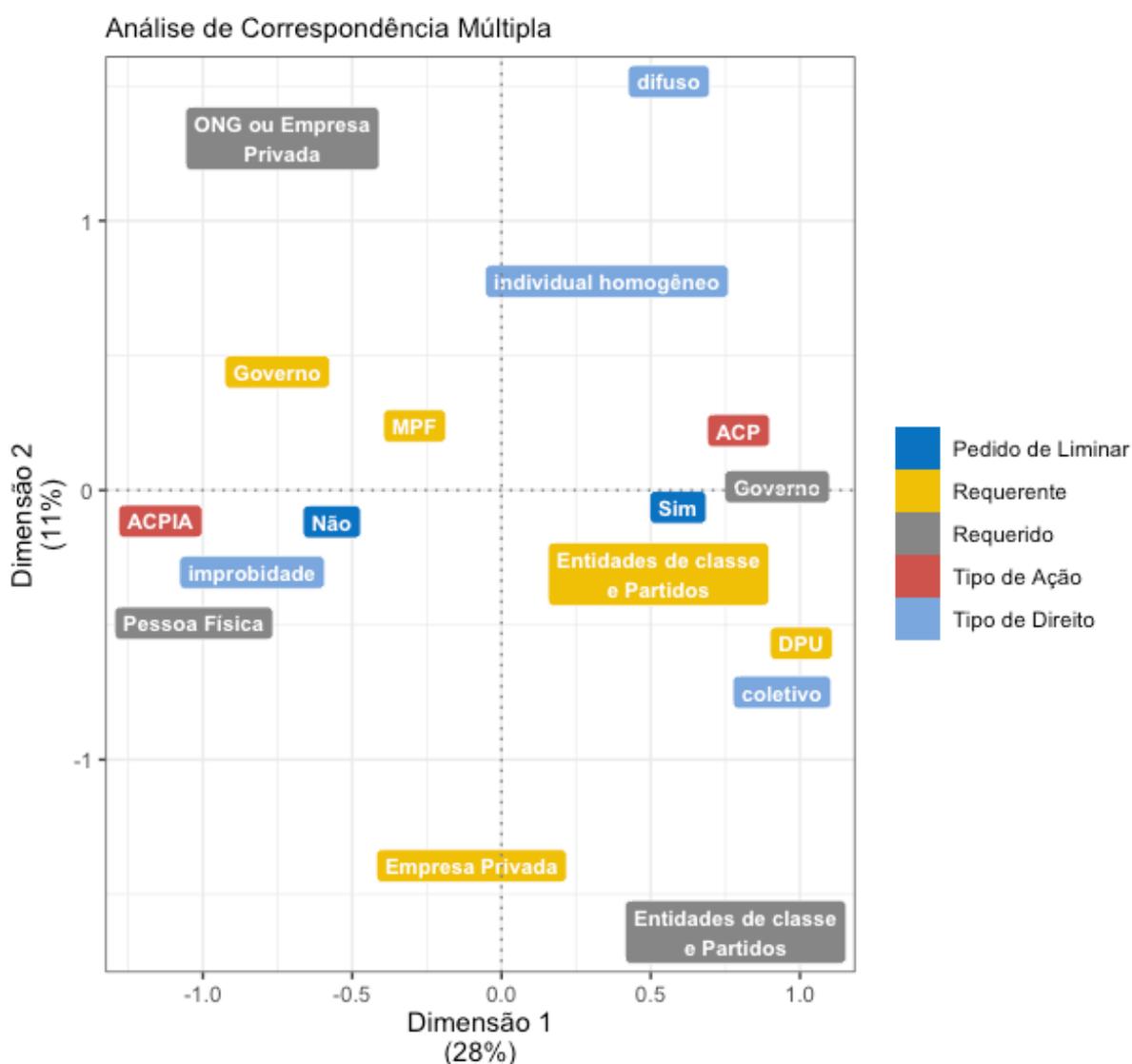


Fonte: Consulta Processual do MPF, 2019

Especificamente na parte de improbidade estão agentes públicos como políticos que contratavam “funcionários fantasmas” e aqueles que supostamente se beneficiaram de enriquecimento ilícito. Esse tema também é abordado pelas ações civis por ato de improbidade administrativa, mas foi recorrente nas ações civis públicas também.

Por fim, questões trabalhistas superaram quaisquer outros temas. No geral, nelas foram abordados direitos relativos a concursos públicos e seus editais, direito de recebimento de horas extras e possibilidades de maiores benefícios para categorias específicas.

Figura 10 – Análise de Correspondência Múltipla



Fonte: Consulta Processual do MPF, 2019

A Figura 9 corresponde a uma representação gráfica similar da Figura 6, relacionando requerente – à esquerda – e requerido – à direita – porém desta vez apenas para ACPs que tratam de direitos individuais homogêneos. Mais uma vez se observa a preponderância do MPF, também como a primeira parte autora da maioria deste tipo de ação. Como salientado anteriormente não é uma clara atuação política ou ideologia embutida nas ações do MPF-DF nos últimos anos, mas foi visto o aproveitamento do novo espaço adquirido, com a possibilidade de tutela de direitos individuais homogêneos. Dessa forma, o Ministério Público tem conseguido migrar sua atuação para abranger também essa nova, diversa e, de certa forma, discricionária categoria.

Por fim, a Figura 10 apresenta o mapa perceptual da Análise de Correspondência múltipla entre as variáveis de interesse deste trabalho. As duas primeiras dimensões explicam relativamente pouco a possível formação de campos de atuação, uma vez que, somadas, elas representam apenas 39% da variância total dos dados. O mapa perceptual não indica forte relação do MPF com nenhum tipo de ação, tipo de direito ou requerido específico, caracterizando a amplitude da atuação do *parquet*. Ainda assim, parece haver ligeira inclinação à atuação nas ações de improbidade, que têm como requeridos pessoas físicas e sem a apresentação de algum pedido de liminar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público, desde sua constituição tem disputado espaços políticos e jurídicos para expandir seu escopo e sua possibilidade de atuação. Década após década o voluntarismo de seus membros fez com que a instituição fosse forte juridicamente, conquistasse a legitimidade e simpatia popular, além deles próprios – os seus membros – atuarem como *lobistas* junto ao Poder Legislativo para que a consolidação de seus intentos fosse atingida por meio da Constituição de 1988.

O espaço conquistado é grande e por algum tempo não era tudo que se esperava, então o “esticamento” institucional continuou em vigor. Com a Lei da Ação Civil Pública a possibilidade de atuação na área civil aumentou, passando de atuação em casos de incapazes para a atuação em casos que envolvessem direitos difusos e coletivos, após o Código do Direito do Consumidor a expansão foi maior ainda com a

possibilidade de atuação em casos que envolvessem os direitos individuais homogêneos.

A base de dados feita pela coleta no próprio site do MPF salienta o esforço da instituição em ser mais transparente, por meio de novos entendimentos do próprio MPF em se consolidar como agente completo da *accountability*, atuando sempre em prol da transparência, do combate e da prevenção de práticas ilícitas. Mas também mostra como se dá o processo das ACPs que ainda não é amplamente debatido.

As ações civis públicas abrem um grande leque de atuação específica do Ministério Público na área civil, por meio da grande gama de direitos tutelados, como bem explanado. Em Arantes (2002) as entrevistas feitas com membros do Ministério Público sugerem que a instituição não deixaria de ser abrangente, mas passaria a se especializar em trabalhos que julgassem ser mais relevantes socialmente ou, de alguma forma, mais importantes.

Em Costa (2017), que é membro do Ministério Público, tem-se a sensação de que se não houvesse MP não haveria direitos ou até mesmo ritmo na sociedade atual, sendo ele uma instituição aclamada pela sociedade pelo reconhecimento de seus trabalhos. Contudo, apesar do *Parquet* ter sim cultivado grande extensão de poderes e ferramentas para agir em áreas diversas, sejam cíveis ou penais, especificamente no que tange à atuação do MPF-DF não há concentração específica de assuntos que justifiquem um desvio de conduta para a especialização na área política ou qualquer outra.

As críticas à instituição, entretanto, não cessam, pois como instituição o Ministério Público ainda precisa melhorar como agente da *accountability* atuando em conjunto com outras instituições – as quais atualmente concorrem para obtenção de novos espaços ou garantia dos que já têm.

Deve fortalecer o Conselho Nacional do Ministério Público e estabelecer para si modos de *checks and balances* para que seus membros não sejam apenas cobrados por suas consciências e o texto constitucional, mas que possam ser responsabilizados por suas ações diversas e discricionárias.

A “*jabuticaba*” brasileira tem atuado em um grande leque de direitos e por isso precisa de controle. Pois apesar de ser defensora da sociedade, não deve se tornar a própria sociedade, no sentido de controlar ou ditar suas vontades, valendo-se do poder de *custos legis* ou das boas taxas de aceitação da opinião pública.

REFERÊNCIAS

Acordo para encerrar Class Action Contra a Petrobras nos Estados Unidos. Disponível em:

<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/assinamos-acordo-para-encerrar-class-action-nos-eua.htm>

ALMEIDA, Tagore Neves dos Anjos Brandão e ALVES, Thiago Villas Bôas. A relação entre a Ação De Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d01dbd2e917a9cef>

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, nº 39, p. 83-102, 2009.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

BOSQUÊ, Deborah Sant'anna Lima. A ação civil pública como instrumento de efetividade do direito à saúde e o ativismo judicial.

CABRAL NETTO, C. CONAMP-CAEMP: uma história sem fim./J. Cabral Netto. - Porto Alegre: Magister, 2009.

CARBASSE, Jean-Marie. Histoire du Parquet. Equipe de recherche de l'Université de Paris II associée au CNRS et aux archives nationales. P.U.F. p. 17, Paris, 2000.

Código de Defesa do Consumidor compilado. Disponível em :

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm

Constituição Federal de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Consulta Processual do MPF. Disponível em:

<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/consulta-andamento-processual>

COSTA, Rafael de Oliveira. Do Ministério Público como superego da sociedade: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial. In: Sequência. UFSC, Florianópolis, SC, Brasil, 2017.

GOMES, Maurício Augusto. Ministério Público na Constituição de 1988: breves anotações. *Justitia*, São Paulo, v. 51, n. 145, p. 64-78, jan./mar. 1989. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/25675>

Histórico do Ministério Público no Brasil. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>

Histórico do Ministério Público. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/historico-do-mp>

Índice de Percepção da Corrupção. Transparência Internacional, 2018. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/home/indice/> .

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. In: Caderno CRH, Salvador, v. 31, n. 84, p. 567-568, Set./Dez. 2018.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. In: Dossiê Justiça Brasileira. REVISTA USP, São Paulo, n. 101, p. 113-120, março/abril/maio, 2014.

Lei da ação civil pública (LACP) compilada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm

Lei de improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

LEITE, Fernando. *O campo de produção de Ciência Política brasileira contemporânea: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens*. Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Doutor pelo Curso de Pós-Graduação em Sociologia do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Carta de Curitiba – aprovada em 21-06-1986, no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público (Curitiba, Paraná) <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/ccuritiba.pdf>.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

Partidos, Congresso e Presidência são instituições menos confiáveis do país. Pesquisa de opinião pública publicada pelo Instituto Datafolha, 2019. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/06/1971972-partidos-congresso-e-presidencia-sao-instituicoes-menos-confiaveis-do-pais.shtml>