

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP**

**DEBORA GEANE AGUIAR ARAGÃO**

**MINISTÉRIO PÚBLICO E ACCOUNTABILITY: Uma análise da atuação  
extrajudicial do Ministério Público do Estado do Piauí (2015-2018)**

TERESINA – PI

2019

DEBORA GEANE AGUIAR ARAGÃO

**MINISTÉRIO PÚBLICO E ACCOUNTABILITY: Uma análise da atuação  
extrajudicial do Ministério Público do Estado do Piauí (2015-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, como parte dos requisitos necessários para a obtenção de título de Mestre em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

TERESINA – PI

2019

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Serviço de Processamento Técnico

A659m     Aragão, Debora Geane Aguiar.  
            Ministério Público e Accountability : uma análise da atuação  
            extrajudicial do Ministério Público do Estado do Piauí (2015-  
            2018) / Debora Geane Aguiar Aragão. – 2019.  
            96 f.

            Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade  
            Federal do Piauí, Teresina, 2019.  
            “Orientador: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos”.

            1. Ministério Público. 2. Accountability. 3. Resolutivo.  
            I. Título.

CDD 320

DEBORA GEANE AGUIAR ARAGÃO

**MINISTÉRIO PÚBLICO E ACCOUNTABILITY: Uma análise da atuação  
extrajudicial do Ministério Público do Estado do Piauí (2015-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

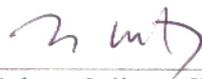
Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

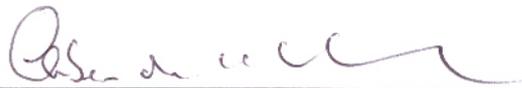
Aprovada em 29 de maio de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos (UFPI)  
Orientador



---

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva (UFPI)  
Examinador Interno



---

Profa. Dra. Olívia Brandão Melo Campelo (UFPI)  
Examinadora Externa ao Programa

“Pois quem conhece a mente do nosso Senhor,  
que possa instruir? Nós, porém, temos a mente  
de Cristo” 1. Coríntios 2:16

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ter me dado saúde, coragem e resiliência para superar as dificuldades. À minha família, em especial aos meus filhos Jean e João Gabriel, meus amores, minhas bênçãos. À minha mãe, que sempre me estimulou e acreditou em mim. Ao Ministério Público do Estado do Piauí, instituição que me proporcionou cumprir minha missão de vida e me possibilitou fazer a diferença na vida de muitas pessoas.

À coordenação de pós-graduação em Ciência Política, seu corpo docente, direção e administração, por sua ética e competência.

Em especial ao meu orientador Nelson Juliano, pelo suporte no tempo que lhe coube, pelas suas correções, incentivos e atenção.

A todos que diretamente ou indiretamente fizeram parte da minha caminhada acadêmica, meus colegas do mestrado, gratidão por compartilhar esta jornada.

## RESUMO

A presente pesquisa propôs identificar o perfil de atuação do Ministério Público do Estado do Piauí na sua atuação extrajudicial, utilizando os instrumentos extraprocessuais previstos na legislação, no período de 2015 a 2018, a fim de verificar se sua atuação é resolutive ou demandista, conforme diretriz fixada na Carta de Brasília do CNMP. A relevância e contribuição deste estudo será permitir a compreensão crítica da atuação do Ministério Público do Estado do Piauí quando de sua atuação na defesa de direitos sociais, coletivos e difusos, notadamente como agência de *accountability*. O estudo foi realizado com suporte teórico no neoinstitucionalismo. A pesquisa foi baseada no acervo bibliográfico, documental e *software* de registro de dados da instituição Ministério Público do Estado do Piauí. Apresentou como resultado que o Ministério Público do Estado do Piauí está em processo de mudança de paradigma, embora ainda priorize a atuação judicial em detrimento de uma atuação resolutive.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. *Accountability*. Resolutive.

## **ABSTRACT**

The present research proposed to identify the profile of the Public Prosecution Service of the State of Piauí in its extrajudicial action, using the extraprocedural instruments provided for in the legislation, in the period from 2015 to 2018, in order to verify whether its action is resolute or demanding, according to guideline established in the CNMP Charter of Brasilia. The relevance and contribution of this study will be to allow a critical understanding of the performance of the Public Prosecutor of the State of Piauí when acting in defense of social, collective and diffuse rights, notably as an accountability agency. The study was carried out with theoretical support in the neoinstitutionalism. The research was based on the bibliographic collection, documentary and data recording software of the Public Prosecutor's Office of the State of Piauí. He presented as a result that the Public Prosecution Service of the State of Piauí is in the process of changing paradigm, although it still prioritizes the judicial action to the detriment of a resolute action.

**KEYWORDS:** Prosecutor. *Accountability*. Resolute.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CGU** – Controladoria Geral da União

**SIMP** – Sistema Integrado do Ministério Público do Estado do Piauí

**ONG** – Organização Não Governamental

**CDC** – Código de Defesa do Consumidor

**CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público

**MPPI** – Ministério Público do Estado do Piauí

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Atividade extrajudicial entrância final (2015 a 2018) .....	66
<b>Gráfico 2</b> – Inquerito Civil na entrância final (2015 a 2018) .....	68
<b>Gráfico 3</b> – Procedimento Preparatorio entrância final (2015 a 2018) .....	70
<b>Gráfico 4</b> – Procedimentos Administrativos entrância final (2015 a 2018) .....	72
<b>Gráfico 5</b> – Notícia de Fato entrância final (2015 a 2018) .....	74
<b>Gráfico 6</b> – Termo de Ajuste de Conduta (TAC) entrância final (2015 a 2018) .....	76
<b>Gráfico 7</b> – Recomendação entrância final (2015 a 2018) .....	78
<b>Gráfico 8</b> – Audiência Pública entrância final (2015 a 2018) .....	80
<b>Gráfico 9</b> – Procedimento de Investigação Criminal (PIC) entrância final (2015 a 2018) ....	82
<b>Gráfico 10</b> – Comparativo de Produtividade por Entrância na área Judicial e Extrajudicial (2015 a 2018 ) .....	84

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Inquéritos civis e procedimentos preparatórios: movimentações, considerando os assuntos classificados. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2016 .....	31
<b>Tabela 2</b> – Quantidade de promotorias de justiça por entrância .....	60

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 MINISTÉRIO PÚBLICO E DEMOCRACIA NO BRASIL: As transformações na Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>14</b>
2.1 A Reestruturação do Ministério Público na Constituição Federal de 1988.....	14
2.2 Ministério Público e Interlocução com a Sociedade .....	22
2.3 Mudança Inacabada: a Carta de Brasília e o Ministério Público resolutivo.....	29
<b>3 MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGÊNCIA DE ACCOUNTABILITY HORIZOTAL: interlocução com a sociedade.....</b>	<b>32</b>
3.1 Atuação do Ministério Público como Agência de <i>Accountablity</i> Horizotal.....	33
3.2 Atuação do Ministério Público como agência indutora de <i>accounbatililty societal</i> .....	43
3.3 Atuação do Ministério Público no Campo dos Direitos Difusos e Coletivos .....	48
<b>4 ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ: análise do perfil demandista ou resolutivo .....</b>	<b>56</b>
4.1 A Estrutura Organizacional do Ministério Público do Estado do Piauí .....	58
4.2 Análise da Atuação Extrajudicial – Padronização do CNMP e Dados do SIMP .....	60
4.3 O Perfil do Ministério Público do Estado do Piauí: demandista ou resolutivo .....	84
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da presente dissertação é atuação do Ministério Público em regimes democráticos, destaque para atuação como agência de *accountability*, em que se analisa a atuação do Ministério Público do Estado do Piauí na sua atividade extrajudicial no período de 2015 a 2018, objetivando identificar se atende as diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional do Ministério como instituição que prioriza uma atuação resolutiva. Para tanto, é necessário identificar os instrumentos extrajudiciais mais utilizados pela instituição como forma de resolução dos conflitos. Objetiva-se compreender o perfil de interação do Ministério Público com a sociedade civil, considerando as diretrizes traçadas pela Carta de Brasília, aprovada por ocasião do 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em 2016, constituindo um pacto entre as corregedorias nacional e corregedorias estaduais, direcionando a atividade do Ministério Público para uma atuação proativa e sem intermediação do Poder Judiciário.

Como ator político, o Ministério Público detém recursos de poder que o diferencia das demais instituições do sistema de justiça, a exemplo do monopólio da ação penal, a ação civil pública, o inquérito civil, o termo de ajuste de conduta, entre outros instrumentos. Da mesma forma, apresenta uma vantagem, que é o poder de agenda, pode definir suas prioridades institucionais, a forma de sua atuação, o que não acontece com o Poder Judiciário, que deve ser provocado. (SADECK, 2009, p. 133).

A constituição Federal de 1988 inaugurou um novo Ministério Público, desvinculando-o do Poder Executivo, dando-lhe autonomia e conferindo independência funcional, para o pleno exercício das novas atribuições adquiridas, tais como a defesa dos interesses sociais, difusos e coletivos. Eram os primeiros passos rumo a um Ministério Público resolutivo “o Ministério público resolutivo é ou *pode* ser o futuro do Ministério Público, enquanto instituição forte e consolidada. Sublinho o termo “pode ser” porque essa virtualidade depende estritamente da elaboração e implementação de uma política institucional” (SADEK, 2009, p. 139).

O Ministério Público do Estado do Piauí, a despeito de possuir o mesmo desenho institucional dos demais ramos dos Ministérios Públicos Estaduais, com as mesmas atribuições e garantias previstas na Constituição Federal, possui diferenças na sua estrutura organizacional, administrativa e orçamentária, fato que pode impactar nos resultados oriundos de sua atividade finalística. Dessa forma, mostra-se importante um estudo da instituição a fim de analisar a sua atuação, seguindo um novo modelo inaugurado após a Constituição Federal de 1988.

Depois da criação do Conselho Nacional do Ministério Público em 2004 pela Emenda Constitucional nº 45, iniciou-se um processo de uniformização das atividades desenvolvidas

pelos promotores e procuradores de justiça, estabelecendo-se uma classificação única de procedimentos, a exemplo das tabelas unificadas.

Nessa perspectiva, foram analisados os dados oriundos do Sistema Integrado do Ministério Público (SIMP) no período de 2015 a 2018, período de implantado o sistema. Da mesma forma, fazemos um recorte para analisar a atividade das promotorias de justiça de entrância final, que são: Teresina, Parnaíba, Campo Maior, Floriano, Picos, Corrente, Oeiras, José de Freitas e Piripiri, por possuírem promotorias especializadas em direitos difusos e coletivos.

Os dados foram extraídos do Sistema Integrado do Ministério Público e foram compilados e organizados pelo *software qlick sense*, que apresenta os resultados em forma gráfica, em formato de painéis.

Dividimos o presente trabalho em três capítulos. Primeiro, Ministério Público e democracia no Brasil: as transformações na Constituição Federal de 1988, trabalha com os conceitos da democracia e *accountability* nas sociedades contemporâneas, bem como o perfil de interação do Ministério Público com a sociedade civil, partindo de classificação dos perfis conforme inicia sua atuação, como protagonista em substituição à sociedade, como órgão de transformação social e mediador de conflitos sociais.

Em seguida, a discussão é sobre o Ministério Público como agência de *accountability* horizontal, trazendo da mesma forma, a concepção da instituição também como agente indutor de *accountability societal*. Destaca-se a atuação da instituição no campo dos direitos difusos e coletivos, fato que proporcionou a mudança do desenho institucional com as novas atribuições.

No capítulo três, foram apresentados os dados do sistema integrado do Ministério Público em formato de gráficos, com destaque para a atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Piauí, trazendo dados relativos ao período de 2015 a 2018 na entrância final, da atividade extrajudicial, quantidade de inquéritos civis, procedimento preparatório, procedimento administrativo, notícia de fato, termo de ajuste de conduta, recomendação, audiência pública, procedimento de investigação criminal e comparativo de produtividade por entrância, considerando a atuação judicial e extrajudicial de todas as entrâncias.

## **2 MINISTÉRIO PÚBLICO E DEMOCRACIA NO BRASIL: As transformações na Constituição Federal de 1988**

### **2.1 A Reestruturação do Ministério Público na Constituição Federal de 1988**

No Brasil, o Ministério Público foi previsto pela primeira vez em texto constitucional em 1891, sem, no entanto, possuir autonomia. Com a Constituição Federal de 1934 foi definida as atribuições da instituição. Nas Constituições de 1946 a 1967 pouca atenção lhe foi dispensada. Com a Constituição Federal de 1988 operou-se a grande transformação do Ministério Público brasileiro, ao situá-lo em capítulo especial, “Das Funções Essenciais à Justiça”, fora da estrutura dos demais poderes da República, e consagrando sua total autonomia e independência, financeira e administrativa, bem como ampliando-lhe as funções, formatando-o para a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático (ARANTES, 1999; TORRES, 2012).

Ao estabelecer o Ministério Público como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, o Constituinte de 1987 atestou sua importância para a manutenção do regime democrático. Nesse mesmo sentido, Torres (2012, p. 298) afirma que “poucas instituições saíram tão fortalecidas da Constituição de 1988 quanto o Ministério Público, que passou a assumir um conjunto enorme de atribuições cruciais para o funcionamento do Estado democrático de direito”.

Embora o processo de fortalecimento do Ministério Público tenha se materializado no processo da Constituinte de 1987, esta reconstrução institucional remonta há décadas, antes de tal processo (ARANTES, 1999; 2002; KERCHÉ, 2007; VIANNA, 2003). Segundo Arantes (2002), a história de reconstrução institucional do Ministério Público é um exemplo de sucesso. A instituição sai da condição de apêndice do poder Executivo, ao longo da história republicana, para se tornar um poder autônomo, além de “[...] abandonar seu papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se em defensor público da sociedade (ARANTES, 2002, p. 20)”. O que é importante afirmar, também, é que este não foi um processo realizado de forma exógena, mas de forma endógena. Ou seja, as diversas mudanças na estrutura institucional do Ministério Público, ao longo das décadas de 70 e 80 foram impulsionadas pelos próprios membros da instituição, o que nos assegura que eles próprios, intencionalmente, buscaram reconstruir suas funções, dotando a instituição de poderes inéditos até então (ARANTES, 1999). Dessa forma, “no que diz respeito a essas dimensões endógenas [...], embora tenha sido

efetivada na esfera política, grande parte das alterações produzidas desde os anos 70 nasceu de sugestões da própria instituição” (ARANTES, 2002, p.21).

Para isso, também uma mudança fundamental precisou ser operada no direito brasileiro, o que já era fortemente observado no mundo democrático. Trata-se da introdução dos direitos difusos e coletivos, cuja titularidade, de acordo com Cappelletti (1999), não pode ser requerida individualmente em função dos custos ou indisponibilidade. Segundo este autor (p. 56-58, 1999), na forma do processo tradicional, dificilmente os efeitos de um processo de massificação dos danos causados pelas externalidades das sociedades de massa – danos ao consumidor e ao meio ambiente, por exemplo – teriam êxito na forma do direito individualista de tipo liberal do século passado.

Por isso, a titularidade dos direitos difusos e coletivos, dentre esses direitos os sociais, deve ficar a cabo de poderes coletivos, entre os quais as organizações de classes da sociedade civil. No entanto, no Brasil, foi nesse campo que o Ministério Público encontrou um caminho de fortalecimento de seus poderes. Embora ele seja parte do Estado, acabou por encampar e expressar uma forte defesa da sociedade até mesmo contra o Estado, na hipótese de o próprio Estado atentar contra os direitos que incumbe ao Ministério Público defender (ARANTES, 1999). No processo de abertura, o Ministério Público canaliza para si uma importante prerrogativa - a defesa dos direitos difusos e coletivos, vencendo uma corrente que, à maneira de Cappelletti, queria a titularidade desses direitos nas mãos da sociedade civil, que renascia vigorosamente (ARANTES, 1999; 2002; VIANNA, 2003).

Nada obstante, a função que identifica o Ministério Público desde a sua origem é a persecução criminal, consistente na prerrogativa de o Estado processar e impor sanção aos infratores da lei penal. Essa prerrogativa foi atribuída ao Ministério Público, titular da ação penal, privativamente. Mas o que nos interessa mais de perto é a atuação do Ministério Público na esfera civil, que esteve limitada a casos específicos até bem recentemente (ARANTES, 2002). A atuação do Ministério Público era necessária nos casos de direitos individuais indisponíveis e nos quais envolvessem direitos de incapazes. Fora dessas hipóteses, a atuação do Ministério Público era vista como uma interferência indevida do Estado na autonomia dos indivíduos. Ocorre que esta incapacidade e indisponibilidade foram transpostas do plano individual para a sociedade no momento de introduzir os direitos difusos e coletivos. Assim, ao classificar a sociedade como hipossuficiente para a defesa dos novos direitos coletivos, o Ministério Público chamou para si a tutela destes, como apontou Arantes (2002):

Somente a combinação de certa dose de indisponibilidade dos novos direitos difusos e coletivos com a incapacidade crônica da sociedade de defendê-los por conta própria, é que poderia conferir legitimidade à expansão tutelar do Ministério Público. E nem poderia ser diferente, pois, do contrário, se o titular desses novos direitos (a sociedade) fosse considerada *capaz*, a presença de um substituto processual seria juridicamente inaceitável (p. 30).

Importa destacar, ainda, que, ao lado de uma perspectiva crítica sobre o excessivo ativismo judicial, de acordo com Arantes (1999; 2002) e Kerche (2007), que veem o Ministério Público como um fiscal “*político da lei*”, para usar expressão de Arantes (2002), temos outra forma de interpretação da sua atuação que o compreende como uma instituição que complementa a representação política e reforça a cidadania brasileira, uma vez que ela é fragilizada pelas deficiências do sistema político-eleitoral (VIANNA, 2003). Segundo Vianna (2003), o crescente ativismo do Ministério Público só poderá ser compreendido a partir do esvaziamento das formas de representação tradicional - partidário-eleitoral. Assim, o Ministério Público, bem como o próprio Judiciário, ao contrário dos que acham que eles asfixiam uma cidadania autônoma, são espaços de representação funcional da cidadania. Suas conclusões, ao empreender estudo empírico sobre as ações civis públicas impetradas por essa instituição, afirmam que:

No marco da instituição mais relevante da representação funcional, o Ministério Público, a pesquisa também pôs em evidência o fato de que essa agência, ao desempenhar suas funções constitucionais nas Ações Coletivas, não se tem comportado como expropriadora de papéis da sociedade. Verificou-se, ao contrário, uma consistente e emergente presença da sociedade nas ações seja como autora de ações judiciais, seja na provocação do Ministério Público (VIANNA, 2003, p.484).

Neste sentido, de acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 127, incumbe ao Ministério Público a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Para o fim de desempenhar suas funções, sem necessidade de recorrer ao judiciário, o Ministério Público pode utilizar os instrumentos extraprocessuais previstos em diversos diplomas normativos, tais como o inquérito civil público, procedimento preparatório, audiência pública, recomendação e termo de ajustamento de conduta, de forma a possibilitar o exercício dos direitos previstos legalmente.

Nessa perspectiva, no Brasil, surgiram instrumentos processuais moldados para a proteção desses novos direitos, como a ação civil pública, criada pela Lei nº 7.347/1985, para a proteção em juízo dos direitos difusos e coletivos. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, III, conferiu legitimidade ao Ministério Público para "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros

interesses difusos e coletivos". Após isso, outras leis ampliaram ainda mais o rol de direitos protegido por meio da ação civil pública, como: o Código de Defesa do Consumidor, a lei dos portadores de deficiências, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Saúde, a lei de proteção ao idoso e a lei de proteção ao meio ambiente.

Dessa forma, incumbe registrar o forte traço democrático em que foi moldada a instituição do Ministério Público, como defensor do regime democrático. O que convém fazer uma breve análise das concepções de democracia e de que forma se instrumentaliza na sociedade atual.

A concepção de democracia nos tempos modernos, originária do ideal democrático grego, passou por profunda adaptação de sentidos, considerando a realidade dos extensos territórios dos Estados nacionais e complexidade das questões surgidas com a sociedade moderna, marcada por grande diversidade em termos econômicos, educacionais, religiosos e raciais. Dessa forma, ante a impossibilidade de uma democracia direta, uma mudança importante no ideal democrático foi operacionalizada com a aceitação da democracia representativa, aplicação da lógica da igualdade a um sistema político de escala ampliada.

Schumpeter (1961) – um dos mais importantes teóricos da democracia contemporânea –, criticando a teoria clássica de democracia, define democracia como um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas em que os indivíduos chegam ao poder mediante uma competição pelo voto. Esta seria a definição minimalista de democracia, que veio ter grande acolhida na atualidade (SCHUMPETER, 1961; O'DONNELL, 1998; DAHL, 2012). Schumpeter (1961) e seus seguidores posteriores (DAHL, 1997; 2012; O'DONNELL, 1998) utilizam o método empírico, observando a realidade, para desenvolver sua teoria minimalista de democracia, segundo a qual a democracia é um método de escolha de lideranças que competem pela preferência dos eleitores. Dessa forma, a função do eleitor não é governar – como pensavam os teóricos herdeiros da tradição clássica –, mas formar um governo que tomará as decisões políticas em seu nome. Neste sentido, Schumpeter (1961) critica a teoria clássica de democracia, que é definida como “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo”.

Ao questionar a teoria clássica, Schumpeter (1961) refuta a noção de bem comum, argumentando que, para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum pode significar coisas diversas, a depender dos valores de cada um. Bem assim, mesmo que haja consenso sobre certas questões, ainda assim persistiria discordância sobre questões isoladas. Nega a existência de uma

vontade do povo, ou vontade geral, pois esta não deriva da vontade dos indivíduos. Da mesma forma, crítica a noção de soberania popular, aduzindo que o governo do povo não existe, configurando-se uma ficção.

Da mesma forma, Schumpeter (1961) crítica o que se denomina racionalidade do eleitor, posto que este é orientado por elementos irracionais, sendo que, impelidos pela multidão ou pelos meios de comunicação, entram em estado mental que cede lugar à racionalidade. Bem assim, os indivíduos diante de questões públicas, analisam de forma “infantil e primitiva” por desconhecerem as questões públicas que estão para além de suas experiências imediatas.

Robert Dahl (1997), por sua vez, na mesma linha de entendimento de Schumpeter, define democracia em seu livro poliarquia como sistemas reais que estão mais próximos do sistema ideal, que apresentam variados graus de democratização, posto mais inclusivo, e apresenta maiores oportunidades de contestação pública. Neste sentido, “são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 1997, p. 31).

A grande contribuição de Robert Dahl no livro Poliarquia consistiu na análise das democracias efetivamente existentes nas sociedades contemporâneas. Ele enumera as oito condições das poliarquias: 1) liberdade para formar e se filiar a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito ao voto; 4) direito a elegibilidade; 5) competição política pela preferência dos eleitores; 6) acesso à informação; 7) eleições livres, competitivas e justas; e 8) as instituições governamentais que elaboram políticas de acordo com as preferências dos eleitores.

Por sua vez, e de uma perspectiva crítica, O'Donnell (1998) complementa a definição minimalista, ao aduzir que não basta satisfazer as condições da poliarquia previstas por Dahl. Assim, não basta a existência de eleições “razoavelmente livres e justas” e a manutenção de liberdade de opinião e de associação, mister outra forma de controle, aquela realizada por agências estatais para o controle de outros agentes ou agências do Estado.

Segundo O'Donnell (1998), a forma principal de *accountability* vertical é as eleições, que, nada obstante, não se mostra suficiente para um efetivo controle sobre a vontade dos governantes, haja vista a "complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda". Já a *accountability* horizontal, como sistema de controle realizado pelas próprias agências ou agentes do Estado, dentre as quais inclui o Ministério público, é definida por O'Donnell como:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a

sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (1998, p. 40).

O Brasil tem avançado consideravelmente quanto ao sistema de controle na delegação para promover a integridade no serviço público, que conta com um sistema institucional relativamente coordenado (ARANTES et alii, 2010). Dentre essas instituições cumpre papel de destaque os tribunais de contas, como instituições de controle externo e a Controladoria-Geral da União, como instituição de controle interno da administração pública. Essas instituições constituem o que O'Donnell (1998) denominou de *accountability* horizontal, de extrema importância para a consolidação e fortalecimento das novas democracias.

É um quadro institucional que nos remete à concepção teórica segunda a qual os poderes republicanos devem submeter ao controle internos atividades administrativas. Por outro lado, cabe ao legislativo, por meio dos tribunais de contas, exercer os controles externos e responsabilizar (*accountability*) os agentes públicos por eventuais desvios e má gestão.

De acordo com Arantes et alii (2010), os tribunais de contas realizam o controle externo administrativo-financeiro para verificar se as despesas foram efetuadas conforme determinado pelo orçamento e as leis. Mas para além dessa forma de controle, a novidade do atual desenho dos tribunais de contas é que eles têm poderes que obrigam ao cumprimento de metas propostas. Assim:

O novo aqui não é tanto os atores que fiscalizam, e sim o que se procura fiscalizar. Nessa nova modalidade, os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados substantivamente pelo cumprimento das metas propostas. Para além das possíveis penalidades que os cidadãos possam vir a impor aos ocupantes de cargos públicos, o mais é que esse instrumento de *accountability* democrática orienta-se por diretrizes aos claras que melhoram o debate e, desse modo, servem não só como forma de controle, mas igualmente como aprendizado cívico (ARANTES et alii, 2010, p. 129).

Portanto, pela Constituição Federal de 1988, os tribunais de contas exercem a *accountability* externa da administração pública por meio de ações de fiscalização, e informam os respectivos legislativos – no caso do país, o Congresso Nacional – o desempenho da administração no exercício correto dos poderes delegados aos seus agentes (FILGUEIRAS, 2015). Trata-se de tribunais administrativos, cujo modelo nacional, o Tribunal de Contas da União, foi criado na primeira Constituição Republicana de 1891. No caso específico do Tribunal de Contas da União, desde sua criação, vem passando por mudanças e ampliando suas atribuições. Para além da incumbência de verificar a legalidade das contas do Poder Executivo, o Tribunal de Contas da União agregou às competências estritamente legalistas às competências

em auditorias de desempenho e controle das práticas da administração pública. Tais funções se ampliaram e foram fortalecidas depois da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na perspectiva do controle interno da administração pública, o Brasil verificou significativos avanços com a criação de Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003. A criação da Controladoria Geral da União representou inovação institucional quanto ao *accountability* por várias razões, como bem sintetizaram Abrucio, Loureiro e Olivieri:

Primeiramente porque reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal (APF), centralizando-o em um órgão com *status* ministerial. Até 1994 o controle interno se encontrava fragmentado como um departamento pouco eficiente, dentro de cada ministério, as Secretarias de Controle Interno, conhecidas como Cisets. Essa reorganização envolveu, além da centralização, a extensão das atividades também para o monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes subnacionais, por meio da fiscalização dos programas com financiamento da União (2012, p. 55).

Dessa forma, embora seja embrionário ainda, o monitoramento das políticas públicas pela Controladoria Geral da União se consolida a cada dia. Assim, “a CGU representou um processo de inovação importante no Brasil, não só por centralizar a atividade de controle interno e institucionalizar sua prática no interior da administração pública, mas também por difundir práticas de gestão e transparência” (FILGUERAS, 2015, p. 9). Nesse sentido, o órgão de controle interno vem consolidando e ampliando suas atividades de controle de forma a promover a qualidade e transparência da gestão que transcendem os tradicionais controles de legalidade.

Importante ressaltar que, embora a CGU tenha sido criada em 2003, ela resultou de um processo de incrementalismo do controle interno da administração pública da União, que era descentralizado em diversas instituições da administração pública e coordenado pela Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda. Desse modo:

A criação da Controladoria-Geral da União vem para institucionalizar a prática de controle interno fixada na Constituição de 1988 com o ganho incremental de mudanças institucionais no sistema de *accountability*. A institucionalização do controle interno permitiu uma maior capacidade de fiscalização, controle e monitoramento das políticas públicas, de forma a fazer avançar o processo de *accountability* (FILGUEIRAS, 2015, p. 9).

Por fim, o desenho institucional da CGU atribuiu autonomia funcional, com o poder de centralizar e coordenar o sistema de controles internos, bem como a iniciativa de prevenção e combate à corrupção por meio das práticas de controles e auditorias da gestão pública.

Da mesma forma, o Ministério Público representa outra importante agência de *accountability*, uma vez que a Constituição Federal de 1988 atribuiu a essa instituição poderes para o exercício do controle da administração pública, podendo, para tanto, se utilizar dos instrumentos judiciais e extrajudiciais previstos na legislação. Entre as formas de resolução de conflitos de cunho extrajudicial, o Ministério Público pode se valer do inquérito civil, a recomendação, a audiência pública, o termo de ajuste de conduta, o procedimento preparatório do inquérito civil e o procedimento administrativo.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público certas garantias e estabeleceu, da mesma forma, inúmeras vedações para assegurar sua independência. Quanto à autonomia funcional, “constitui a liberdade que o Ministério Público tem, enquanto instituição, em face de outros órgãos ou instituições do Estado, de forma que pode tomar suas decisões sem ater-se a instruções ou decisões de outros órgãos ou poderes do Estado” (MAZZILLI, 2006). Entre as garantias dos membros do Ministério Público podemos citar a independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, tudo para proporcionar ao membro uma atuação livre e independente.

O Ministério Público cumpre uma função essencial de *accountability* horizontal, uma vez que suas competências de fiscalização e atuação mediante a provocação do poder judiciário, ou extrajudicialmente, contra gestores públicos e políticos eleitos lhes são típicas. Isto implicou um processo brusco de mudança, que resultou num incrementalismo institucional balizado em mudanças de práticas, legislação e competências.

Considerando que o Ministério Público possui como uma das missões atribuídas pela Constituição Federal de 1988 fiscalizar e obrigar agentes públicos ao cumprimento das leis, principalmente pelo combate à improbidade administrativa, importa registrar que em virtude dessa atuação recai as maiores críticas à instituição, de quem repudia a interferência em questões eminentemente governamentais. Isto em razão de a atuação no combate à improbidade encontrar-se numa fronteira mais limítrofe entre atuação jurídica e protagonismo político.

O fenômeno da politização do Ministério Público é descrito por Rogério Arantes (2002), enxergando nos seus representantes a qualidade de agente político. No entanto, o grande causador do ativismo político ministerial seria, segundo o autor, a Lei de Improbidade Administrativa, por permitir aos membros do Ministério Público adentrar no mérito do ato administrativo discricionário praticado pelos gestores públicos. É o chamado “voluntarismo político” de promotores e procuradores (ARANTES, 2002).

Além da alta dose de discricionariedade, Carvalho e Leitão (2010, p. 416) chamam atenção para o papel do Ministério Público como corresponsável pelo processo de judicialização da política, eis que “os promotores e procuradores usam suas competências para levar certos tipos de conflito à justiça ou para resolvê-los de forma extrajudicial”. A cientista política Maria Tereza Sadek (2009) afirma a existência do ativismo político ministerial, mas com outro feitiço: decorreria do poder que tais agentes públicos recebem da legislação, não se confundindo com outros de conotação partidária ou ideológica. Assim, segundo Sadek (2009), ao firmar termos de ajustamento de conduta, propor ações judiciais e definir sua política institucional, tais recursos de poder revelariam o protagonismo político da instituição.

## **2.2 Ministério Público e Interlocação com a Sociedade**

Embora com uma atuação crescente, e também precisamente por isso, inúmeras análises sobre a função do Ministério Público, notadamente após o incremento de funções adquiridas com Constituição de 1988, foram realizadas e categorizadas em três correntes por Luciano Da Ros (2009), em artigo intitulado “Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação”.

A primeira corrente destaca o papel um tanto negativo da atuação do Ministério Público em sua relação com a sociedade, uma vez que a instituição se apresenta como órgão tutelar da sociedade, buscando substituí-la, avocando-se como único titular verdadeiramente capaz de defender seus interesses. Essa abordagem remete aos modelos de cooptação política da sociologia. Faz severas críticas sobre o voluntarismo político do órgão, alegando orientação ideológica de seus membros e destacando um papel politizado da instituição. Destaca ainda um duplo movimento perverso, qual seja, dificuldade de iniciativas emancipatórias da sociedade civil e comprometimento da autonomia da instituição ante sua politização. Os autores representativos dessa primeira corrente são Rogério Bastos Arantes (1999; 2002), Fábio Kerche (2007) e Júlio Aurélio Vianna Lopes (1998).

Representativos da segunda corrente, mais recente, destacam os estudos de Luiz Werneck Vianna (2003), que vê com otimismo as interações do Ministério Público com a sociedade civil, uma vez que a instituição apresenta importante atuação na proteção dos direitos especiais, a exemplo da proteção de crianças e adolescentes, idosos e consumidores. Vê a instituição como órgão de transformação da realidade social e implementação da cidadania. Registrando, todavia, que essa visão se deve à capacidade de a instituição abrir canais de

interação do Estado com a sociedade, fazendo chegar, já que a representação não consegue na sua integralidade, as demandas sociais às outras agências estatais. Essa visão, portanto, vislumbra a crescente emancipação da sociedade civil a partir da interação com o Ministério Público, capaz de promover uma transformação social. Desta maneira,

Informa esse grupo de autores uma visão bastante ativa e mesmo transformadora da sociedade civil brasileira contemporânea, cujas demandas seriam canalizadas pelo Ministério Público, órgão robusto institucionalmente e capaz, portanto, de implementar essas mudanças, mas que só atuaria assim por pressão destes grupos e movimentos sociais (ROS, 2009, p. 12).

A terceira corrente, por seu turno, apresenta uma visão alternativa ao analisar as potencialidades e as limitações da atuação do Ministério Público brasileiro. Destaca a ausência de um único perfil, e coexistência de vários perfis de interação da instituição com a sociedade civil. De acordo com esse entendimento, destacam-se estudos de Débora Alves Maciel (2002; 2006). Chamam a atenção para a necessidade de um rigor metodológico quando da análise da instituição Ministério Público, devendo-se levar em conta tratar-se de uma instituição “grande, complexa e multifacetada”, estando presente em todos os Estados da Federação, em situações muito distintas, o que impõe um cuidado especial em realizar trabalhos generalizantes. Essa corrente defende que o Ministério Público brasileiro é uma espécie de órgão de mediação “entre vários setores da sociedade civil e do Estado, sendo capaz, por sua posição estratégica na arquitetura institucional, de promover coordenação entre vários grupos de interesses e movimentos sociais sem se tornar, contudo, insensível a eles” (ROS, 2009, p. 42).

Como agente capaz de fazer a mediação entre outros atores do processo de políticas públicas, incumbe registrar uma área de atuação do Ministério Público que vem sendo fomentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público através das diretrizes de atuação. Pelos poderes que lhes são atribuídos, pela respeitabilidade que possuem perante a sociedade e outros agentes políticos, promotores de procuradores de justiça possuem as condições necessárias para pautar questões sociais relevantes e induzir políticas públicas.

Na análise de políticas públicas prevalecem ainda as abordagens com ênfase no poder, principalmente na ciência política. O papel das ideias e do conhecimento constitui uma vertente de análise que, embora pouca explorada no Brasil apresentam especial relevo para o fim de investigação sobre a formação da agenda e seus múltiplos processos e atores.

O modelo desenvolvido por John Kingdon denominado *multiple streams*, baseou-se no modelo da lata de lixo, que tem como objetivo analisar o processo de formação da agenda, utilizando conceitos centrais de comunidades políticas, a exemplo de funcionários públicos e

deputados e empreendedores políticos, que são tipos de atores que participam do processo de mediação. Bem como das janelas de oportunidades, quando há possibilidade de convergências dos três fluxos: fluxo dos problemas, fluxo das soluções e fluxo da política.

Para a análise interpretativa dos múltiplos fluxos, a forma de articulação de uma questão, de forma a chamar a atenção dos formuladores de políticas, é fundamental para determinar o sucesso “no processo altamente competitivo de *agenda-setting*, no qual diversas outras questões estão colocadas, aguardando a atenção destes formuladores” (CAPELLA, 2015).

O Ministério Público apresenta-se como ator político importante no processo de formação da agenda, constituindo empreendedor político com poderes e condições para, mediante uma interlocução com a sociedade, e utilizando os instrumentos extrajudiciais postos à sua disposição, aliados à sua reputação social como defensor dos direitos individuais e coletivos e do interesse público, levar à agenda governamental problemas públicos que demandam intervenção do Ministério Público. Como instituição de controle, instauradora de processos penais, investigativa e interventiva, o Ministério Público cumpre papel essencial para a pluralidade democrática.

No Brasil, o campo de análise de políticas públicas que inclui o Ministério público como ator ainda é pouco desenvolvido. Assim, estudos cuja vertente seja a atuação do Ministério Público nesta área de formulação da agenda/concretização de políticas públicas ainda é carente de estudos. Apesar de existir muito material sobre o papel de fiscalizador da instituição, notadamente quanto à implementação de políticas públicas, pouca coisa há quanto seu papel na formação da agenda.

A partir de uma revisão bibliográfica e da coleta de dados oriundos do Conselho Nacional do Ministério Público, é possível perceber que o Ministério Público apresentar-se como importante ator político e capaz de, como garantidor de direitos fundamentais, atuando extrajudicialmente, de forma a participar do ciclo de políticas públicas, propiciando a alteração da agenda através da interlocução com a sociedade, contribuindo, assim, para o amadurecimento da democracia e da cidadania.

Como é sabido, o desenvolvimento da análise de políticas públicas teve importante contribuição de Lasswell nos Estados Unidos (década de 1950), cujo foco era a construção de um campo de conhecimento orientado para soluções de problemas concretos relacionados as políticas públicas, para a solução de problemas governamentais, por meio de técnicos treinados. A principal contribuição dessa linha de pesquisa foi a construção de um campo de conhecimento

voltado para o processo de produção de políticas públicas. No entanto, essa linha de pesquisa sofreu severas críticas pela visão elitista de políticas públicas.

Após o desenvolvimento do que se chamou guinada analítica, com predomínio da técnica, chegou-se à guinada argumentativa, cuja perspectiva enfatiza o papel das ideias. Dentro dessa perspectiva, destacam-se os modelos de formulação de políticas públicas de John Kingdon (2003), o modelo do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993) – serve para explicar períodos de estabilidade, pontuados por momentos de rápida mudança. Utiliza-se de conceitos de “imagens de políticas” – *policy image*. Bem assim, o modelo de coalizões de defesa de Sebastier e Jenkkins-Smith (1993), analisa as políticas públicas como sistema de crenças, em que os atores envolvidos podem formar coalizões, em que as crenças comuns mantêm esses atores unidos.

Baumgartner e Jones (1993) chamam atenção para a necessidade de incluir a construção de imagem (*Policy Image*) para o sucesso de certas políticas em detrimento de outras. A imagem que se constrói em torno de certas políticas direciona a atenção dos cidadãos, dos atores políticos, sociais e institucionais e isso é fundamental para que estas venham a entrar na agenda decisória. A imagem criada em torno de uma política pública é um componente estratégico na mobilização dos atores envolvidos na mesma. É por meio da imagem e da mobilização que esta política pode se aproveitar das janelas de oportunidades e passar do fluxo de soluções à agenda governamental.

O modelo dos múltiplos fluxos elaborados por Kingdon (2003) destaca o processo de formulação de políticas públicas com três estágios pré-decisórios. No primeiro estágio, temos a definição do *problema* que demanda política pública. É por meio da definição do problema que se pode atrair atenção dos formuladores de políticas. O segundo estágio é o que Kingdon chama de *fluxos de soluções*, o qual consiste em um conjunto de alternativas disponíveis que podem ser usadas para enfrentar os problemas identificados no estágio anterior. Por último, o terceiro estágio do ciclo de políticas públicas é o que os teóricos chamam de *fluxo político*, ou seja, aquele representado pelo momento em que os problemas encontram soluções e entram na agenda decisória dos governos. Nesse momento, o clima político nacional, com conjunturas políticas favoráveis, pode levar as soluções dos problemas para o topo da agenda de decisões.

Percebe-se que o Ministério Público, como instituição de justiça, pode ter papel relevante no ciclo de políticas públicas na medida em que sua boa imagem na sociedade contribui para vocalizar as necessidades de intervenção dos poderes públicos diante de problemas que demandem políticas públicas. Assim, os instrumentos postos à disposição do

Ministério Público, aliados à sua reputação perante a sociedade, são aptos a propiciar à instituição uma atuação eficaz no que tange à formulação de políticas públicas.

Considerando a perspectiva histórica, o pacto realizado através da Constituinte de 1987, depreende-se que o Ministério Público, como instituição de justiça, pode ter papel relevante no ciclo de políticas públicas na medida em que sua boa imagem na sociedade contribui para vocalizar as necessidades de intervenção dos poderes públicos diante de problemas que demandam políticas públicas. Assim, os instrumentos postos à disposição do Ministério Público, aliados à sua reputação perante a sociedade, são aptos a propiciar à instituição uma atuação eficaz no que tange à formulação/concretização das políticas públicas. Não se afirma, com isso, que o Ministério Público se arvora no papel de substituto dos poderes eletivos, mas tão somente que atua, com forte influência, na formação da agenda e na efetivação das políticas públicas.

O novo perfil de atuação do Ministério Público, moldado a partir da Constituição Federal de 1988, ocasionando uma mudança no desenho institucional, exige de promotores e procuradores de justiça realizem maior interlocução com a sociedade, seja através dos atendimentos ao público realizado no âmbito das promotorias de justiça, seja na realização de audiências públicas e palestras.

O acesso à justiça é uma das condições elementares do exercício da cidadania e efetividade dos direitos humanos (MARONA, 2013). Sabemos que as sociedades democráticas e plurais permitiram grande visibilidade social e política ao Ministério Público e ao Poder Judiciário na atualidade, acarretando, com isso, a explosão do grau de litigiosidade social (SANTOS et alii, 1996; TATE; VALLINDIR, 1995; GARAMPON, 1995). Porém, embora o Ministério Público e o Judiciário tenham aumentado seu protagonismo social nas últimas décadas, segundo Santos et alii (1995), o aumento da litigância não pode ser reportado somente a este fato – embora ele seja responsável também –, mas há origens e motivações variadas, dentre as quais os elementos familiares, religiosos, políticos, históricos e éticos. Em linhas gerais, de acordo com as lições de Santos et alii (1996), a explosão da litigiosidade nas sociedades democráticas se deve, também e por questões culturais, à preferência por solucionar os conflitos mediante os procedimentos formais de processos judiciais, graças à revolução processual que se assistiu no século passado.

Em outro sentido, a explosão de litigância, aliada à abertura processual aos cidadãos no sentido de solucionar os conflitos por meios judiciais, como manda as sociedades civilizadas, evidenciou problemas na efetividade e celeridade dos processos (SANTOS et alii, 1996).

Iniciou-se os debates sobre o acesso à justiça, bem como sobre a questão do tempo razoável para a conclusão do processo e a oferta de uma solução por parte do Estado-Juiz (CAPPELLETTI; GARTH, 1988b; CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2005).

De acordo com Cappelletti e Garth (1988), o acesso à justiça como um dever do Estado e direito humano fundamental do cidadão, passou por três ondas renovatórias:

a) Assistência judiciária. A primeira onda de acesso diz respeito à assistência judiciária às populações pobres. O “*sistema judicare*”, como é chamado, procurou buscar os meios para facilitar o acesso à justiça das classes menos favorecidas. Foi o que fizeram as reformas na Inglaterra, Holanda, França e Alemanha. Assim, o “*sistema judicare*” garantia assistência judiciária a fim de proporcionar aos litigantes de baixa renda as mesmas garantias em juízo que tinham os que poderiam pagar advogados.

b) Interesses difusos e coletivos. A segunda onda de acesso à justiça tem por base os interesses difusos e coletivos que emergem no bojo das sociedades de consumo de massas. Tem em conta a representação em juízo destes interesses. Revela a necessidade de reformas processuais no sentido de tutelar estes interesses. Resulta da incapacidade do processo tradicional, essencialmente individualista, servir à proteção dos direitos ou interesses difusos. Na segunda onda, portanto, buscaram-se meios adequados, como a ação civil pública e a tutela pelo Ministério Público, para proteger os interesses difusos e coletivos. Em outras palavras, mudanças foram realizadas no processo civil no sentido de construção de um processo civil coletivo.

c) Desformalização/simplificação dos procedimentos judiciais. A terceira onda de acesso à justiça, que vigora ainda hoje, caracteriza-se pelo abandono da forma tradicional dos procedimentos judiciais, propondo inovações institucionais e processuais que torne mais ágeis e amplie o acesso do cidadão à justiça. Dentre estas simplificações temos: redução dos custos, provenientes da demora do trâmite processual; qualidade do provimento jurisdicional e uma melhor efetividade da tutela. Em outros termos, como lecionam Cappelletti e Garth (1988b, p. 71), a terceira onda se caracteriza por: “alterações nas formas de procedimento, mudanças estruturais dos tribunais ou criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios (CAPPELLETTI; GARTH, 1988b, p. 71).

Portanto, a terceira onda caracteriza-se pela busca de formas alternativas, menos formais e ritualizadas, de solução de conflitos, que tem sido os caminhos tradicionais do processo

judicial, destacando a conciliação, a mediação e a instituição de juizados especiais cíveis e criminais compostos por conciliadores e juízes leigos, além de soluções extrajudiciais dos litígios.

Há décadas o tema do acesso ao Judiciário, enquanto garantia de plena justiça à sociedade, tem frequentado assiduamente os debates sobre a efetivação da cidadania no Brasil. Trata-se do anseio para efetivar um direito humano positivo cuja finalidade é assegurar, por meio de critérios isonômicos, todos os demais direitos, como os direitos políticos, os direitos civis, os direitos sociais, etc., plasmados na Constituição Federal de 1998 (MARONA, 2013). Neste sentido, o acesso à justiça tem avançado bastante nas últimas décadas com a criação de instituições, leis e formas alternativas de resolução de conflitos, como os Juizados cíveis e criminais, a mediação, conciliação (1995), arbitragem (2001) e as Defensorias públicas (2004), cuja autonomia financeira e administrativa representou avanço no acesso à justiça (MAZZILLI, 2008).

Em sua interlocução com a sociedade, cada vez mais crescente, o Ministério Público, de longa data, vem possibilitando o acesso à justiça e o exercício da cidadania social. Uma primeira forma de caso à justiça, nos termos das ondas de Cappelletti e Garth (1988), é o caso da tutela dos direitos difusos e coletivos, que de outra forma – deixado ao indivíduo – não teria êxito. Mencionando um exemplo de defesa dos direitos difusos, o caso dos consumidores, Leal (2014) leciona que:

[...] A proteção dos direitos refere-se mais que uma reforma do direito material, sobretudo a uma reforma princípio lógica que conduz também a uma facilitação do acesso à justiça. O processo civil individual revela-se inadequado, caro e ineficiente. Essas dificuldades dos consumidores levam também à simplificação da produção de provas, gratuidade ou menores custos processuais – no plano das ações individuais – bem como à introdução de diversas espécies de ações coletivas, a fim de compensar a assimetria de forças entre as partes (p. 144).

Condizente com a segunda e terceiras ondas renovatórias de acesso à justiça, o Ministério Público é um interlocutor essencial entre a sociedade e as instâncias judiciais na forma do atendimento ao público (MAZZILLI, 1985; 2007a; 2008). De acordo com Mazzilli (2007a), dentre as funções do Ministério Público está o atendimento ao cidadão na sua luta diária por acesso à justiça. Cotidianamente, nas diversas comarcas pais afora, promotores de justiça são procurados pela população na busca de solução, orientação ou consultas aos membros do Ministério Público, em uma clara e inequívoca função representativa, semelhante

ao de outros agentes públicos, como os representantes eleitos (MAZZILLI, 2007a; MAZZILLI, 2008).

Segundo Mazzilli (2007a; 2008), no atendimento ao público, promotores estão sujeitos a recorrer a todos os ramos do direito, já que são “questões criminais, de família, de menores, de assistência judiciária. Ora é necessário tomar uma providência administrativa, ora propor uma providência jurisdicional; não raro, quer-se apenas uma orientação” (MAZZILLI, 2007a).

Importa ressaltar que a explosão da litigiosidade, que menciona Santos (1996), está em uma relação diametralmente oposta à capacidade do Estado de prover justiça. Nesse sentido, diante da morosidade e custos, emerge o descrédito ou até mesmo a renúncia por completo da pretensão do direito, o que subverte um dos pilares da Constituição, que é o de todas as pretensões de direitos submeterem-se à apreciação jurisdicional (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2005). A não solução dos litígios dá curso ao que Watanabe, já em meado da 1980, denominou de “*litigiosidade contida*”, que acarreta perigo para o equilíbrio e estabilidade social. Em suas palavras: a *litigiosidade contida* é “[...] fenômeno extremamente perigoso para a estabilidade social, pois é um ingrediente a mais na *panela de pressão* social, que já está demonstrando sinais de deterioração do sistema de resistência [...]” (WATANABE, 1985).

### **2.3 Mudança Inacabada: a Carta de Brasília e o Ministério Público resolutivo**

Com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, a partir da Reforma do Judiciário de 2004, incumbido da fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público e de seus membros, há uma forte pressão de uniformização do trabalho desenvolvido por todos os membros<sup>1</sup> do Ministério Público, com o objetivo de imprimir uma visão nacional.

No intuito de apresentar uma diretriz para a atuação funcional dos membros do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) lançou a Carta de Brasília durante o 7º Congresso Nacional de Corregedorias do Ministério Público, com um direcionamento voltado para uma atuação resolutiva da instituição. Nesse aspecto, apresenta especial destaque a atuação do Ministério Público no que tange ao ciclo de políticas públicas, notadamente no que se refere à indução de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Membros do Ministério Público, considerando toda a estrutura nacional, são: promotores e procuradores de justiça, aqueles que atuam nos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios; procuradores da república, integrantes do Ministério Público Federal; procuradores do trabalho, do quadro do Ministério Público do Trabalho e os promotores e procuradores de justiça militar, que integram o Ministério Público Militar.

Conforme dados divulgados pelo CNMP sobre a atividade de todos os Ministérios Públicos, em 2016, com recorte da atuação extrajudicial dos Ministérios Públicos dos Estados e Distrito Federal e Territórios, observa-se uma atuação com grande concentração em atividades extrajudiciais nas áreas de improbidade, saúde, idoso, criança e adolescente, educação, entre outros.

Esse perfil resolutivo, com foco na atividade extrajudicial e na solução de problemas sem intermediação do Poder Judiciário, em que a instituição deve funcionar como mediadora dos conflitos sociais, prestigiando a efetivação dos direitos fundamentais de forma direta, faz parte de diretrizes traçadas pelo CNMP através da Carta de Brasília.

A seguir, tabela com demonstrativo nacional da atividade no Ministério Público, nas diversas regiões do país, que, em termos quantitativos, demonstra sua atividade no que tange à instauração de inquéritos civil e procedimento preparatório.

**Tabela 1 - Inquéritos civis e procedimentos preparatórios: movimentações, considerando os assuntos classificados. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2016**

<b>Movimentação</b>	<b>Centro-oeste</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Norte</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>MPE e MPDFT</b>
Instaurados	18425	34751	26534	65640	55996	201346
Finalizados	14222	24723	40598	68353	58644	206540
Índice de atendimento à demanda	77,20%	71,10%	153,00%	104,10%	104,70%	102,60%
Arquivamento	7556	18014	4674	38949	18050	87243
Arquivamento com TAC	1172	1703	294	3236	3652	10057
Arquivamento sem TAC	6384	16311	4380	35713	14398	77186
Audiências Extrajudiciais	2481	20684	2017	5403	14640	45225
Diligências	44561	89418	47181	227902	142863	551925

Petição inicial	2287	3310	1516	9934	11428	28475
Recomendação	1232	2525	943	2033	1774	8507
TAC	968	2452	538	3777	7239	14974

Fonte: CNMPInd (03/04/2017)

A concepção de Ministério Público resolutivo foi cunhada do Promotor de Justiça de São Paulo, Marcelo Pedrosa Goulart, que fez uma distinção entre Ministério Público demandista e resolutivo. Demandista é aquele perfil de Ministério Público que foca sua atuação nas demandas judiciais, ao passo que Ministério Público resolutivo é aquele que utiliza os instrumentos extrajudiciais para solucionar os conflitos de forma direta, com resultados sociais mais efetivos.

Uma vez que o Judiciário se encontra abarrotado de processos, lento e nem sempre preparado para decisões que atendam aos novos direitos - sociais, difusos e coletivos -, muitas demandas terminam tramitando por anos ou restando infrutífera. Dessa forma, a própria Constituição Federal dotou o Ministério Público de instrumentos de atuação extrajudicial, tais como o inquérito civil, o termo de ajuste de conduta, a recomendação, para mediar conflitos sociais, dando o máximo de efetividade as suas ações.

Importante instrumento de gestão, o planejamento estratégico implantado no CNMP e nos demais ramos do Ministério Público, visa possibilitar melhoria na gestão e na produção de resultados, principalmente pelo estabelecimento de indicadores sociais. A missão do CNMP, conforme consta de seu planejamento de 2010<sup>2</sup> era “Fortalecer e aprimorar o Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade, para uma atuação responsável e socialmente efetiva”, cuja visão era “Ser o órgão de integração e desenvolvimento do Ministério Público brasileiro”.

O CNMP tem impulsionado melhorias tanto na atividade meio – tecnologia da informação, gestão de pessoas, segurança institucional, etc. -, quanto finalística da instituição – área da atribuição própria, da atuação do membro do Ministério Público. Ação importante do CNMP foi criar o portal da transparência para divulgar dados e informações sobre a gestão administrativa e a execução orçamentária e financeira das unidades do Ministério Público, criando um *ranking* da transparência, conhecido como transparentômetro. Dessa forma, existe um norteamento voltado para fixar uma unidade ao Ministério Público brasileiro, voltado para

<sup>2</sup> [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/CNMPHistoria/planejamento20estrategico\\_cnmp.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/CNMPHistoria/planejamento20estrategico_cnmp.pdf). Acesso em 13/05/2019.

a melhoria na governança, produção de melhores resultados à sociedade e estabelecimento de prioridade. Esse novo Ministério Público, conforme as diretrizes traçadas pelo CNMP (PEN-2020-2029)<sup>3</sup> deve intensificar o diálogo com a sociedade, assumindo como valores a resolutividade, proatividade e cooperação.

Apesar das medidas para imprimir um perfil resolutivo ao Ministério Público adotadas pelo CNMP, o Ministério Público brasileiro passa por intenso processo de alinhamento de suas prioridades, entre a necessidade de atender a uma demanda judicial sempre crescente e à necessidade de atuar de forma dialogada com a sociedade, mediando conflitos, com foco nos resultados sociais de sua atuação, nas muitas atribuições conferidas pela legislação, como a defesa de direitos sociais, difusos e coletivos.

### **3 MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGÊNCIA DE *ACCOUNTABILITY HORIZONTAL*: interlocução com a sociedade**

Das propostas que pretendiam criar uma agência com funções de ombudsman, o Ministério Público acabou por se transformar em uma robusta agência de controle horizontal com poder de investigar e propor sanções aos que cometem desvios e violam as leis. Uma agência de *accountability* horizontal tem funções administrativas para investigar e função jurisdicional para pedir nas instâncias judiciais as devidas sanções aos violadores dos que cometem desvios e violam as leis. Uma agência com autonomia de função, autonomia financeira e administrativa, regida pelos princípios da permanência, unicidade, vitaliciedade de seus membros, com atribuições e defesa da sociedade quanto aos direitos indisponíveis, à moralidade público e o regime democrático, etc.

O auge desta reconstrução institucional que deu ao Ministério Público tal poder pode ser localizada na lei da década de 1990, a aprovação da Lei de *Improbidade Administrativa* (Lei Nº 8.429/92). A Lei de *Improbidade Administrativa* tem como marcas características a redução dos poderes discricionários do administrador público. Os administradores são obrigados não

---

<sup>3</sup> PEN (2020-2029) – Planejamento Estratégico Nacional: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/abril/MAPA\\_V6\\_2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/abril/MAPA_V6_2.pdf). Acesso em 13/05/2019.

apenas ao dever de obedecer à *legalidade*, mas também a *finalidade legal*, o que permitiu ampla possibilidade de incursão do Ministério Público no campo político.

Tratamos de compreender a atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público e a responsabilização dos que o violam. O conceito de patrimônio público inclui série de bens e direitos cujos valores são de natureza econômica, artística, culturais, históricos, arqueológicos, ambiental, etc. Assim, a atuação do Ministério público como agência de *accountability horizontal* se dá mediante alguns instrumentos processuais, como a *ação de improbidade administrativa* e *ação civil pública*. A ação de improbidade administrativa esta inscrita na Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/1992), instituto que veio complementar a pouca efetividade da ação popular, de legitimidade dos cidadãos em geral. É uma espécie de ação do gênero coletivo. O outro instrumento processual é a ação civil pública. Por meio da ação civil, o Ministério Público pode sancionar desvios que não sejam necessariamente improbidade administrativa. Por ela pode controlar e pedir sanção para aquelas ações ou omissões que não são, não necessariamente, de improbidade.

### **3.1 Atuação do Ministério Público como Agência de *Accountability Horizontal***

Na tradução do inglês para o português, *accountability* é um conceito cuja significação é responsabilização (PINHO; SACRAMENTO, 2009). O conceito de *accountability* guarda uma estreita relação com o de transparência no que diz respeito às relações de poder e delegação, como a que se estabelece entre os cidadãos e seus representantes eleitos (O'DONNELL, 1998). Procurando o sentido do termo *accountability* em dicionários, Sacramento e Pinho (2009), constataram que o “[...] conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO & SACRAMENTO, 2009, p. 1346).

Como anotou Filgueiras (2011), “a transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a ideia de responsabilidade política constitui qualquer projeto de democracia” (FILGUEIRAS, 2009, p. 76). *Transparência e accountability* são as duas faces de uma mesma moeda, qual seja, a publicização e responsabilização dos governos por atos que afetam a vida de todos os cidadãos.

O'Donnell (1998) foi o pioneiro na formulação do conceito de *accountability*, ao qual atribui uma perspectiva bidimensional e a urgência de sua aplicação às recentes democracias latinas. Para O'Donnell (1998), seriam duas as formas de responsabilização: a) *accountability vertical*, que é exercida da sociedade para o Estado, incluindo entres seus elementos mais destacados as eleições livres, periódicas e competitivas (DAHL, 2005) e as formas de participação e pressão social, que pode ser por meio dos movimentos sociais, ONGs e jornalismo denúncia (PERUZZOTTI; SMULOVIZT, 2002). Como normatizou Dahl (2012), a democracia pluralista é “[...] um sistema [...] de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupo (DAHL, 2012, p. 346-347). Ou seja, as eleições constituem a principal estrutura de incentivos para responsabilizar – punir ou premiar – os representantes na forma de *accountability vertical*. Segundo Manin, Przeworski e Stokes (2006), a *accountability vertical* só é possível quando as políticas públicas dos governantes se mostrarem capazes de melhorar o bem estar do cidadão/eleitor, o que dará ao representante o prêmio da reeleição; não ocorrendo isso, será ele punido pela negativa de um novo mandato.

Na relação entre governantes e governados estamos diante de uma das formas de delegação entre principal (povo/eleitor) e agente (políticos eleitos), cuja eleição/reeleição é a forma de estabelecer a delegação/contrato. Na outra forma de delegação temos a classe política principal e a burocracia, quem aquela delega poder, como agente. A necessidade de *accountability* decorre dos problemas de agência que são comuns entre quem delega (eleitor) e quem recebe a delegação (representantes) ou classe política (principal) e burocracia (agente). Esses problemas se resumem aos desvios de finalidades e a exploração do cargo em proveito do agente, o que se convencionou chamar de oportunismo do agente (PRZEWORSKI, 1998; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999). Em outras palavras, mesmo que a democracia contenha aqueles elementos essenciais – liberdade de expressão, organização, eleições livres, periódicas e competitivas etc. – estes não são suficientes para sanar os problemas de agência porque o principal (eleitor/cidadão) se encontra em condições de informação assimétrica com o agente (representantes), tornando-se facilmente vítima do oportunismo deste (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999).

O'Donnell (1998) colocou em evidência a fragilidade da *accountability vertical* exatamente porque os mecanismos eleitorais mostram-se frágeis para responsabilizar representantes pelos representados. A debilidade do modelo normativo da poliarquia de Dahl,

segundo O'Donnell (1998), se deve a não incorporação ao desenho institucional de mecanismos de responsabilização horizontal, que realiza o controle entre os órgãos estatais.

Por *accountability horizontal*, conceituou O'Donnell (1988), a institucionalização de órgãos ou agência estatais com atribuição de realizar o controle de ações dos governantes e de outras agências estatais. Assim, “a *accountability horizontal* efetiva não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume [...] tribunais [...] comprometidos com essa *accountability*” (O'DONNELL, 1998, p. 53). Inspiração do modelo de *Check and Balance* federalista, propõe um modelo de instituições estatais cujos poderes estão superpostos e com autoridades que se controlam mutuamente.

Depois do estudo seminal de O'Donnell (1998), seguiu-se um debate fecundo sobre a capacidade de impor sanção atribuída aos órgãos de controle. O trabalho de O'Donnell (1998) aventou a possibilidade de as formas de controle e fiscalização limitarem-se a tomada e justificação de prestação de contas de governos e agências estatais sem, no entanto, atribuir-lhes poderes para imprimir sanções aos desvios de violações das leis (MAIWARING, 2003; ELSTER, 1999). Em seus estudos, Mainwaring (2003) e Elster (1999), fazem críticas a esta concepção de O'Donnell e afirmam que as formas de controle horizontal não devem estar limitadas as simples tarefas de tomar e justificar prestações de contas. Devem elas, então, conterem elementos de sanção direta ou indireta àqueles sob os quais impõe seu controle. É somente assim, afirma Elster (1999), que os mecanismos de *accountability horizontal* podem ser dignos dessa definição.

As agências que realizam os controles horizontais são múltiplas nas democracias representativas. Dentre estas, destacamos as seguintes: a) Tribunais Contas; b) Controladorias Gerais; c) Poder Judiciário e Ministério Público; d) *Ombudsman*, etc. mas nem todos têm poder de sancionar os desvios e violações constatados em seus controles, impondo sanção aos violadores da Constituição e das leis. É o caso, por exemplo, do *ombudsman*, que só tem funções de investigação, crítica e publicidade de suas ações (MAZZILLI, 2007a).

Durante os debates do processo de transição para a democracia (durante os anos 80) aventou-se a possibilidade de transformar o Ministério Público em *ombudsman* ou *defensor do povo* (MAZZILLI, 2008; 2007b; ARANTES, 2002). Segundo Mazzilli, (2007a), agências de *accountability horizontal* (o autor não designa nestes termos, mas fala em controle) do tipo *ombudsman*, muito comum em países europeus e da América Latina, têm as seguintes características: a) é um agente designado politicamente pelo parlamento, sem vinculação partidária, designado por tempo determinado, com autonomia em relação ao parlamento depois

de nomeado; b) tem atribuições para investigar violações e erros administrativos cometidos em todos os níveis do governo; c) apenas investiga, não tem poder de interferir na administração, de impor sanções e reparação danos.

Como apontou Arantes (2002), um dos êxitos dos promotores e procuradores de justiça do Ministério Público, diante de um contexto ideológico favorável, foi afastar esta hipótese de desenho institucional imaginado. Dessa forma, “[...] importa frisar que as *defensorias del Pueblo* ou *ouvidorias* não têm função jurisdicional e não estão habilitadas a buscar remédios judiciais para as lesões de direitos [...]” (ARANTES, 2002, p. 87). Em outros termos, “[...] suas resoluções não obrigam os funcionários e não chegam a produzir anulação ou revogação dos atos das autoridades administrativas” (ARANTES, 2002, p. 87). Ou seja, o *ombudsman* tem a função de levar à opinião pública os casos de violações e desvios. Embora investido de autoridade concedida ao Poder Legislativo, é pouco mais que um agente de *accountability societal*.

De acordo com Mazzilli (2007b; 2007a), o Constituinte de 1987 dotou o Ministério Público de poderes que o afasta de mero *ombudsman*. Concedendo ao mesmo, “[...], além do poder de investigação, pois tradicionalmente tem a função de levar às barras dos tribunais os responsáveis pelas violações apuradas” (MAZZILLI, 2007b). Embora a instituição ainda tenha uma função que o aproxima de um *ombudsman*, porque é um canal de representação, faz atendimento ao cidadão nas mais variadas demandas e pode usar instrumentos extrajudiciais para mudar cursos de ações de agentes públicos (ALVES; BERCLAS, 2010), ele é uma agência de *accountability horizontal* com poder de impor sanções à violação das leis.

Nesse sentido, o Ministério Público tem atribuição de fiscalização em geral sobre a administração pública, com poderes para impor sanções nos casos que constatar violações ou mudar o curso das ações quando o risco de violações for iminente (LEITE, 2014). Assim, segundo Mazzilli (2007a), no exercício destas atribuições de controle geral, o Ministério Público pode tomar as seguintes iniciativas: a) “receber petições” e representações povo; b) apurar denúncias por meio de inquérito, investigações ou sindicâncias; c) notificar pessoas e requisitar informações e documentos; d) expedir recomendações com vistas a melhoria dos serviços públicos; e) recorrer à autoridades públicas visando providências quanto a omissões, ilegalidades e abusos; f) propor as devidas ações judiciais no campo civil e criminal que forem necessárias ao cumprimento da Constituição e das leis.

O Constituinte de 1987, por meio do comando do artigo 127 da Constituição, acolheu as transformações que os membros do Ministério Público e a sociedade pediam ao longo da

redemocratização (MAZZILLI, 2007a; ARANTES, 2002; JATAHY, 2007; LEITE, 2014). A autonomia adquirida pelo Ministério público já havia deslocado suas funções de Poder Executivo para as de defensor da sociedade no início dos anos de 1980 (Lei Orgânica de 1981). A Constituição Federal de 1988 consagrou a instituição como agência de controle externo ao dar-lhe as mesmas garantias do Poder Judiciário, como a *vitaliciedade* de seus membros, *inamovibilidade* e *irredutibilidade* de vencimentos (MAZZILLI, 2007b).

O ápice desta transformação do Ministério Público de mero apêndice do Poder Executivo em uma importante agência de controle externo sobre todos os demais poderes públicos – um *quarto poder* (JATAHY, 2007) – se deu nos anos de 1990, com a edição Lei de *Improbidade Administrativa* (Lei Nº 8.429/92). Uma das marcas características desta lei é a redução dos poderes discricionários do administrador público, tornando-os obrigados não apenas ao dever de obedecer à *legalidade*, mas também a *finalidade legal*, quando houver lacunas na lei (BANDEIRA DE MELO, 2000). Segundo Bandeira de Melo,

Tomando-se como consciência deste fato, deste caráter funcional da atividade administrativa (por isso se diz “*função administrativa*”), desta necessária submissão da administração à lei, percebe-se que o chamado “poder discricionário” tem que ser simplesmente do dever de alcançar a finalidade legal. Só assim poderá ser corretamente *entendido e dimensionado*, compreendendo-se, então, que há é um dever discricionário, antes de um “*poder discricionário*” (BANDEIRA DE MELO, 2000 *apud* ARANTES, 2002, p. 142).

É nesse sentido, diante de um “*dever discricionário*” e não de um “*poder discricionário*”, que o Ministério Público pode agir como um “*agente político da lei*” (ARANTES, 2002; MAZZILLI, 2007a), exercendo suas tarefas de agência de *accountability horizontal*. Ao lado dos direitos difusos e coletivos, o combate a corrupção e a improbidade administrativa está entre os temas de grande relevância social (adiante vamos debruçar sobre o assunto, por ora interessa apontar que estes instrumentos legais tornaram robusta a atuação do Ministério Público).

De acordo com Arantes (2002), a Lei de *Improbidade Administrativa* é fruto do movimento de ampliação “*dos direitos de ordem pública*”, como aqueles coletivos de tutela do Ministério Público (difusos e coletivos) porque elevou os valores da probidade e moralidade à tutela do Ministério Público. Mais que isso, de acordo com o autor, na reparação dos danos apurados, a lei inspirou “[...] no mesmo princípio da responsabilidade objetiva que tem

instituído toda a legislação relativa a direitos difusos e coletivos desde 1981 [...]” (ARANTES, 2002, p. 103).

A combinação de uma instituição com robustos poderes de fiscalização, instrumentos processuais de natureza coletiva, com poder de sanção, que só precisa estabelecer a culpa objetiva (estabelecer a causalidade) e a redução drástica do princípio da discricionariedade do administrador, tornou o Ministério Público uma das mais importantes agências de controle externo na democracia brasileira, levando seus membros, em todo o país, a realizarem “[...] ações de grande impacto contra políticos e administradores públicos” [...] (ARANTES, 2002, p. 102).

Já apontamos que o ápice da transformação do Ministério Público de uma instituição dependente do Poder Executivo, sem autonomia e instrumentos de defesa da sociedade, em uma autêntica agência de controle externo, ocorreu nos anos de 1990, com a criação da Lei de *Improbidade Administrativa* (Lei Nº 8.429/92). Trata-se de lei que trouxe inovações importantes quanto à responsabilidade do gestor público e instrumentalizou o Ministério Público para vigiar a probidade e moralidade públicas como finalidades constitucionais. As marcas características da Lei de Improbidade é ter ela reduzido os poderes discricionários do administrador público. Os administradores estão compelidos a não apenas ao dever de obedecer à *legalidade* impressa na lei, mas também a *finalidade legal* (BANDEIRA DE MELO, 2000).

O Ministério Público está incumbido da defesa em juízo do patrimônio público, detendo poder para pedir a devida responsabilidade administrativa, penal e civil àqueles que o viola (LEITE, 2014). “A Constituição alargou o rol dos interesses que podem ser defendidos por meio da ação popular, bem como conferiu ao Ministério Público a possibilidade de defesa do patrimônio público, por meio da ação civil pública” (MAZZILLI, 2008, p. 188). Assim, tais bens, compreendidos como patrimônio público, devem ser defendidos em juízo em casos de lesão ou iminência de lesão.

Na defesa do patrimônio público a legitimação do Ministério Público é ordinária, diferentemente dos casos em que o Ministério Público atua em defesa de direitos transindividuais, nos quais a legitimação é extraordinária, porque ele está atuando em defesa de interesses como substituto processual (MAZZILLI, 2008; ALVES; BERCLAZ, 2010).

Deixando de lado a possibilidade de defesa do patrimônio público por qualquer cidadão, por meio da ação popular, enfocamos o papel do Ministério Público como a principal agência de *accountability* responsável pela defesa da probidade e moralidade na administração pública. Sobre a probidade e moralidade pública, a Constituição e a Lei de Improbidade impõem

princípios legais e de moralidade à administração e prescreve sanções para os desvios. “A noção de moralidade administrativa liga-se à teoria do desvio de poder ou de finalidade. O ato imoral em seus fins viola o princípio da legalidade, e tanto pode ser questionado em ação popular quando em ação civil pública” (MAZZILLI, 2008, p. 189). Assim, trata-se de uma moralidade administrativa porque o marco legal exige do administrador que ele atue em observação aos princípios ético-jurídicos inscritos na Constituição e nas leis. Estes princípios são os concernentes à honestidade, imparcialidade e lealdade (art. 37 da Constituição Federal). Dessa forma, a “Lei de Improbidade classifica os atos de improbidade administrativa naqueles: (a) que ocasionam enriquecimento ilícito (art. 9º); (b) que causam prejuízos ao Erário (art. 11); e (c) que atentam contra os princípios da administração” (LEAL, 2014, p. 175).

A atuação do Ministério público enquanto agência de *accountability horizontal* é empreendida por meio de alguns meios processuais, como a *ação de improbidade administrativa* e *ação civil pública*. A ação de improbidade administrativa veio no bojo da Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/1992), cujo intuito foi complementar a pouca efetividade da ação popular, que está a cargo dos cidadãos em geral. O que a caracteriza é o fato de ela ser uma “[...] espécie processual do gênero “ação coletiva” ou “ação civil pública”, a exemplo da ação popular”, que tem por intuito complementar o direito à boa administração, controlando-a judicialmente” (LEAL, 2014, p. 175). Como apontou Leal (2014), a ação de improbidade administrativa é amplamente utilizada, chegando a ser uma espécie de “espada de Dâmocles” sob as cabeças dos gestores públicos, apontada, quase sempre, pelo Ministério Público. Governadores, prefeitos, e gestores em geral, são objeto de ações de improbidade por suas condutas. Segundo Leal (2014), houve, desde a lei de improbidade, uma enxurrada de ações contra prefeitos, que nunca estiveram sob controle.

Outro instrumento processual utilizado pelo Ministério Público na busca da boa gestão pública é representado pela ação civil pública (MAZZILLI, 2008; LEAL, 2014). Nesse caso, a ação civil serve para sancionar desvios que não sejam necessariamente improbidade administrativa (LEAL, 2014). Por ela o Ministério Público pode controlar e pedir sanção para aquelas ações ou omissão que não são, necessariamente, de improbidade. Nesse sentido, a Súmula Vinculante nº 329 do Superior Tribunal de Justiça disciplinou o seguinte: “o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”. Reforma na Lei da ação civil pública (LACP, inciso VIII), incorporou esta legitimidade do Ministério Público para impetrar ação civil pública visando responsabilizar agentes públicos que atentem contra o patrimônio público.

Segundo Mazzilli (2008), a defesa do patrimônio público pelo Ministério Público é feita por ação civil pública perante juízes singulares, porque “[...] não se presta para a decretação de perda de cargo ou função pública de agentes políticos que, por força da Constituição, tenham forma própria de controle de sua responsabilidade” (MAZZILLI, 2008, p. 203). Nessa tarefa, o Ministério Público pode, inclusive, investigar e interpor ação civil pública a despeito de decisão favorável ao administrador dada por tribunal de contas. O que possibilita isso, segundo Mazzilli (2008), é o fato de que: a) sendo as cortes de contas órgãos auxiliares do poder legislativo, o Ministério Público não está vinculado às suas decisões; b) o fato de as contas estarem perfeitas não significa, necessariamente, que não tenha havido corrupção; c) a Lei de Improbidade impõe sanções que independe da aprovação das contas por corte de contas.

Ainda de acordo com Mazzilli (2008; 2007a; 2007b), um dos fundamentos da legitimidade do Ministério Público poder atuar como defensor em juízo do patrimônio Público é o fato de este coincidir com os interesses transindividuais. Até a lei de improbidade, de natureza infraconstitucional, deveria disciplinar “[...] *de que forma, maneira, quando, em que medida, em que limite essa defesa se daria [...]*” (MAZZILLI, 2008, p. 207). Este argumento perdeu sentido após a lei de improbidade, que esclareceu o ponto obscuro.

Depois disso, alegou-se a ilegitimidade da atuação do Ministério Público em função de estar este proibido da defesa em juízo de entidades públicas (Art. 129, IX, CF). Isso porque, em função de o Ministério Público ganhar autonomia do poder executivo, ele perdeu suas funções de advogado da fazenda pública.

A defesa do patrimônio público, calcada nos princípios da honestidade, moralidade e lealdade que orientam a administração pública, impressos pela Constituição Federal de 1988, é uma tarefa das mais essenciais a cargo do Ministério Público, sobre a qual já nos debruçamos antes. Importa frisar, como agência de *accountability horizontal*, que o Ministério Público não se presta, nas suas ações, a decretar a perda de mandato eletivo, porque a Constituição, calcada nos princípios da separação de poderes, instituiu outra forma de impor sanções aos representantes eleitos quando no exercício do mandato. Assim, para algumas autoridades (*presidentes, governador, deputados, juízes e promotores*), “há regras de competência e procedimentos específicos para a decretação da perda do cargo: são as autoridades que têm forma própria de investidura e destituição, prevista diretamente na Constituição” (MAZZILLI, 2008, p. 203). Esse tem sido o maior dos desafios que a sociedade vem enfrentando na busca por padrões mais probos e eficientes da administração pública.

A deterioração da qualidade da representação política no Brasil cresce ano a ano e decorre de fatores sociais e institucionais de índole histórica (CARVALHOS, 2002; NUNES, 1997). Sobre a permanência das formas de poder marcada pelo patrimonialismo, que é a falta de fronteira entre o público e privado, Vitor Nunes (1997) já havia dito que “o fortalecimento do poder público não tem sido [...] acompanhado de correspondente enfraquecimento do “coronelismo”; tem [...] contribuído para consolidar o sistema, garantindo aos condutores da máquina oficial do Estado quinhão mais substancial na barganha que configura” (NUNES, 1997, p. 282).

Portanto, a sociedade tem apresentado baixa capacidade para exigir e controlar seus representantes e imprimir a eles condutas condizentes com os princípios da legalidade e moralidade na administração pública. A sociedade civil, que deveria realizar a *accountability vertical*, por meio de eleições, é *hipossuficiente* para exercer de forma efetiva esta tarefa.

A crise de representação parlamentar no Brasil é creditado em grande parte ao fato de que o sistema eleitoral e os partidos políticos não possibilitam ao eleitor/cidadão o exercício efetivo do controle vertical, nem mesmo no momento da reeleição (MAINWARING, 2001; AMES, 2003; ALMEIDA, 2006). Isso se deve a uma série de causas de ordem institucionais, como: (a) *fraqueza dos partidos nacionais* – que são organizações locais de interesses e clientelistas; (b) *representação proporcional de lista aberta* – onde se vota em candidatos e não em partidos coletivamente; (c) *presença de circunscrições eleitorais superdimensionadas*, que são estados da federação – que pulveriza o eleitorado do representante por vastas áreas geograficamente descontínuas; (d) *cronograma eleitoral sincronizado* – que aumenta os custos para o eleitor controlar os eleitos devido a enorme quantidade de cargos e serem sufragados; (e) embora não esgote a lista, *multipartidarismo exacerbado* – que gera enormes custos para o eleitor escolher e posteriormente se informar e exercer controle sobre os representantes. Nesse sentido, este quadro institucional:

[...] afeta a informação a que os eleitores têm acesso e as opções que eles percebem. Frustrado e mal informado, o eleitor das comunidades nas quais poucos candidatos têm fortes ligações reage votando de modo a expressar sua raiva ou simplesmente recusando-se a depositar seu voto na urna (AMES, 2003, p. 93).

Portanto, partidos desinstitucionalizados, sem raízes sociais, sistema eleitoral proporcional que privilegia o indivíduo, circunscrições geograficamente vastas e multipartidarismo exacerbado enfraquece a capacidade do eleitor de responsabilizar os

representantes – a *accountability vertical* (MAINWARING, 2001; AMES, 2002; ALMEIDA, 2006).

Finalizando, um estudo sobre o grau de lembrança do eleitor sobre o representante em que votou, Almeida (2006), conclui que sistema eleitoral e o quadro partidário geram um custo enorme para o eleitor. A combinação de Representação Proporcional de lista aberta, multipartidarismo, um sistema de escolha complexo (porque são ao menos 6 votos) gera um *déficit de accountability* dos eleitores sobre os representantes assustador. Este déficit se expressa em um alto grau de amnesia eleitoral, se visto em comparação com outras democracias. Por exemplo, em países com desenvolvimento semelhante, a exemplo de Polônia e Brasil, temos alto grau de amnesia (49% x 71%), resultado que se pode atribuir ao sistema eleitoral (de lista aberta). Nas democracias de sistema de lista fechada, este grau é muito baixo (Irlanda, 12%; Nova Zelândia, 16%; Alemanha 18%; Portugal, 31%).

Nos últimos anos a defesa do patrimônio público, a cargo do Ministério Público, em legitimidade concorrente, tem tentando deter os “indignos” do exercício de função pública antes que eles assumam seus respectivos cargos. Um impulso importante foi dado com a edição da *Lei da Ficha Limpa* (LC nº 135/2010), que não apenas ampliou as hipóteses de inelegibilidade da *Lei das Inelegibilidades* (LC nº 64/1990). Trata-se, como aponta Coelho (2016), da retirada da LC nº 64/90 da exigência de condenação transitada em julgado par fins de registro de candidaturas e declaração de inelegibilidade, o *princípio da colegialidade*.

Antes de prosseguir a discussão da aplicação da Lei da Ficha Limpa, importa frisar, de acordo com Cândido (2003) e Coelho (2016), que o Ministério Público Eleitoral não tem assento constitucional, com carreira e estrutura institucionais próprias. “A atividade eleitoral do Ministério Público é, assim, uma função do Ministério Público Federal, que é um dos integrantes do Ministério Público da União” (CÂNDIDO, 2003, p. 54). Segundo Cândido (2003), a atuação do Ministério Público na esfera eleitoral é norteada pelos seguintes princípios: (a) *princípio da federalização*, pelo qual pertence ao Ministério Público Federal as funções de oficial em todas as fases do processo eleitoral; (b) *princípio da delegação*, pelo qual a lei delega aos Ministérios Públicos estaduais atribuições para oficial em todas as fases dos processos eleitorais dos respectivos estados.

A *Lei da Ficha Limpa* dotou o Ministério Público e demais legitimados (partidos, coligações e candidatos) de amplas capacidades para deter os “indignos” do exercício das funções públicas antes mesmo que eles cheguem ao poder e se beneficiem de amparos legais

para permanecer no cargo. É a análise da vida pregressa que autoriza ou não o pretendente da função pública concorrer ao cargo (COELHO, 2016).

Nesse sentido, em voto proferido em julgamento de Ação Declaratório de Constitucionalidade (ADC) para sanar controvérsias na aplicação da *Lei da Ficha Limpa* (válida para as eleições de 2010 e alcance de fatos anteriores à lei), a Ministra Rosa Weber pontuou: “o representante do povo, o detentor de mandato eletivo, subordina-se à moralidade, à probidade, á honestidade, e à boa-fé, exigências do ordenamento jurídico e que compõe um mínimo ético [...]” (apud, COELHO, 2016, p. 203). Nesse mesmo sentido, no mesmo julgamento, a ministra Cármem Lúcia sentencia em seu voto: quando o pretendente a cargo eleito “se propõe a ser um representante dos cidadãos, a vida pregressa compõe a *persona* que oferece ao eleitor e o seu conhecimento há de ser de interesse público. Não dá para apagar. A vida passa a limpo a cada dia” (COELHO, p. 203).

### **3.2 Atuação do Ministério Público como agência indutora de *accountability societal***

O Ministério Público como indutor de *accountability societal*. Esta forma de *accountability* resulta de pressão de movimentos sociais, jornalismo de denúncias e organizações não governamentais (ONGs). É um tipo de controle chamado de “alarme de incêndio”, mas que pode levar a “*sanções simbólicas*” aos agentes públicos eletivos ao imprimilos derrotas eleitorais. Embora o Ministério Público realize o controle do tipo “patrulha de polícia”, observa-se um reforço mútuo entre os agentes de *accountability societal* (movimentos sociais, imprensa e ONGs) e a *accountability horizontal*. Assim, o Ministério Público é indutor de controle societal por alimentar a mídia e ser por ela alimentados em suas funções.

O que se denomina de *accountability societal* é o controle/responsabilização dos agentes públicos – eleitos ou não – pela sociedade civil e instâncias de representação social sem representação política, como as mídias independentes e organizações sociais sem mandato (O’DONNELL, 1998; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002; ABRUCIO; LOUREIRO, 2005; CENEVIVA, 2005). Segundo Ceneviva (2005), a participação social possibilita a responsabilização de agentes públicos de diversas maneiras, dentre as quais: a) auditorias externas; b) audiências públicas nos legislativos; c) criação de critérios de avaliação de

resultados de políticas; participação em órgãos de fiscalização; d) participação em conselhos dos usuários.

O'Donnell (1998) classificou as formas de *accountability* em duas: *accountability vertical* (aquela que se realiza da sociedade para o Estado, o controle social); e *accountability horizontal* (aquela que se realiza entre agências do Estado). Assim, a *accountability societal* constitui uma subespécie da vertical (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002; ABRUCIO; LOUREIRO, 2005). Segundo Abrucio e Loureiro (2005), a *accountability societal* é uma das formas da *accountability vertical*, que é aquela cuja eleição dos representantes é a forma mais destacada. É, segundo os autores, uma forma de controle social que vai além dos momentos eleitorais. Segundo Arato (2002), por meio de uma sociedade civil participativa, a mediação entre governantes e governados reduz a distâncias entre eles. Porém, ela não se dá somente no sentido de “informar e preparar os representados”. Os debates críticos servem para informar também os representantes “sobre o estado de espírito do eleitorado”. Dessa forma, “[...] eles são capazes de responder rapidamente à opinião pública, testar as consequências do abandono de certos programas e promessas, reverter o curso da ação quando necessário, e tentar persuadir o público através de palavras e atos” (ARATO, 2002a, p. 97). Por essa razão, a *accountability societal* precisa de uma sociedade civil livre – direito de expressão, organização e opinião – para fazer a mediação entre representantes e representados (ABRUCIO; LOUREIRA, 2005). Sendo a sociedade civil a esfera pública deliberativa, necessita ela de arranjos institucionais/legais que possibilite a comunicação livre para realizar a mediação que permite que “avaliações retrospectivas” capacite os representantes a dar respostas.

Segundo Kiewiet e McCubbins (1991), as formas de controle e responsabilização dos agentes públicos são o mecanismo “*patrulha policial*” e o mecanismo “*alarme de incêndio*”. O controle “*patrulha de polícia*” é aquele realizado *ex post* (depois das decisões tomadas) e é considerado muito custoso do ponto de vista de recursos, tempo e informação. O controle “*alarme de incêndio*” é realizado *ex ante* e é considerado, ao contrário, o mais barato em termos de recursos, tempo e informação.

Dessa forma, a *accountability societal* é uma forma de controle do tipo “*mecanismo de alarme de incêndio*”, muito usado pelo cidadão para controlar a classe política, pela classe política para controlar a burocracia (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Assim, de acordo com Kiewiet e McCubbins (1991), o “*alarme de incêndio*”, se comparado com a “*patrulha de polícia*” é o mais eficiente porque minimiza os esforços e recursos de quem tem a responsabilidade (legal ou não) de controlar. Não é preciso a leitura de milhares de páginas de

relatórios, que às vezes são incompreensíveis mesmo para os representantes eleitos ou para os cidadãos comuns, basta acionar um terceiro, que fará papel de “*alarme de incêndio*” (KIEWIET; McCUBBINS, 1991). E quem poderá ser este terceiro? para Peruzzotti e Smulovitz (2002), o terceiro que pode exercer o papel de “*alarme de incêndio*” é a imprensa livre independente (*jornalismo de denúncia*), os próprios usuários de serviços, as empresas que estão sob a regulação do Estado, ONGs e movimentos sociais, etc.

Como apontam ainda Peruzzotti e Smulovitz (2002), *accountability societal*, enquanto controle do tipo “*alarme de incêndio*”, tem um importante papel na sinalização dos déficits de transparência das instituições formais do Estado. “Trata-se de um papel de denúncia e de indicação que fundamentalmente, embora não exclusivamente, é exercido pelos movimentos sociais que se organizam em torno de casos” (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 11). É, portanto, um processo que evidencia os déficits sistêmicos em termos de *accountability horizontal*, ao denunciar a corrupção e violações das leis. Ao expor ao povo – que tem dificuldade de entender a complexidade do funcionamento do governo –, por meio de denúncias dos casos concretos de desvios, esta forma de controle pode chamar atenção da opinião pública e da sociedade para questão da ausência de transparência governamental. Ou seja, produz “[...] fontes de informação autônomas, que servem para suprir vazios informativos estatais ou mesmo para desafiar as cifras ou dados oficiais” (PERUZZOTTI; SMULOVITZ; 2002b, p. 7). Além do baixo custo para aquisição, é mais simples e acessível ao grande público.

Por fim, a *accountability societal* vai além de mero “*alarme de incêndio*”, não raro, ela leva “a derrota eleitoral, a renúncia ao cargo, sanções judiciais ou o ostracismo público, são algumas das consequências que podem acarretar as denúncias cívicas ou jornalísticas” (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002b, p. 13). Em outras palavras, a *accountability societal* impõe “*sanções simbólicas*” cujas implicações são de fatos efetivas na carreira dos agentes públicos.

Disso isto, resta debruçar sobre o papel do Ministério Público, que é uma agência de *accountability horizontal*, poder exercer o papel de um dos principais indutores da *accountability societal*. São escassos os estudos que se debruçaram sobre o tema. Por isso é um desafio a ser enfrentado ainda. Peruzzotti e Smulovitz (2002), por exemplo, apontaram que os atores responsáveis pela *accountability societal* (imprensa independente, ONGs e movimentos sociais) contam com uma contribuição importante do Ministério Público. Mas os autores não passam desta simples e pouco eloquente constatação. Sabemos que o Ministério Público tem

este papel relevante porque, além do poder investigatório de que estar investido (*accountability horizontal*) pode, ainda, pedir sanções aos acusados em juízo.

Um relevante e fecundo estudo sobre a relação do Ministério Público com a mídia é o de Arantes (2002). Embora não trate sobre o papel indutor da *accountability social*, é possível generalizar muitos de seus achados, inclusive para o contexto atual (marcado pela Operação Lava Jato), nesse sentido. Trata-se de um estudo sobre as relações da mídia (*agente de accountability societal*) e o Ministério Público no desbaratamento da chamada “*Máfia dos Fiscais*” na prefeitura de São Paulo no final dos anos de 1990. É um tipo de relação de reforço mútuo que teve grande êxito na exposição das “vísceras” da corrupção no Brasil.

No final da década de 1990, o Ministério Público de São Paulo, segundo Arantes (2002), já vinha de uma longa luta de combate à improbidade administrativa em governos que, sabidamente, ostentavam corrupção empedernida, como os de Orestes Quércia e Paulo Maluf. Mas pouco êxito foi possível nestes casos. Porém, uma virada foi realizada a partir do ano de 1998, com a investigação em torno da “*Máfia dos Fiscais*”.

Tudo teve início com um flagrante montado por Promotores e uma equipe de TV, na qual o chefe da Administração Regional de Pinheiros (Marcos Antônio Zeppini) acabou preso em frente às câmeras da equipe de jornalismo da Rede Globo. “A prisão fora planejada a partir da denúncia de [...] empresários que estavam sendo chantageados por Zeppini, no processo de regularização da reforma do imóvel onde funcionava sua academia de ginástica” (ARANTES, 2002, p. 160). Ocorre que, como era de se esperar, não se tratava de um único caso, mas de uma “*Máfia de Fiscais*”, que usavam o poder para extorquir os cidadãos (de camelôs a grandes bancos). “A tentativa de extorsão [...] e prisão marcou o início do mais amplo processo de combate à corrupção política já vista em São Paulo” (ARANTES, 2002, p. 161).

Diante do caso, Ministério Público lançou mão de uma estratégia que viria ser a marca das grandes investigações de corrupção no Brasil hoje: dar um nome aos eventos que tivesse impacto e fosse entendido pelo público. Daí surge, pelo esforço do Gaeco (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), o nome: “*Máfia dos Fiscais*”. Assim, “o sucesso relativo da operação “[...] dependeu em grande medida da cunhagem inicial do problema, por meio do termo máfia” (ARANTES, 2002, p. 161). Em outros termos, “[...] fazendo com que práticas ilícitas na administração, já bastante conhecidas, passassem a ser vistas sob um novo prisma” (idem, p. 161).

A cunhagem do termo veio em um momento que iniciava uma fase de profunda descrença, instabilidade política e precarização dos serviços. Dele se serviu a imprensa, que

privilegiaram uma linha editorial “agressiva” e em consonância com a ação do Ministério Público no sentido exercer o controle societal. Ou seja, o Ministério Público, que exercia seu controle horizontal, se colocava como indutor essencial da *accountability societal*.

Depois de um ano de investigações em torno da “*Máfia dos Fiscais*”, o resultado é considerável. Além de uma mudança de patamar em termos de combate à improbidade administrativa para o Ministério Público – em termos de enfoque processual –, “foram instaurados 86 inquéritos policiais, cerca de duzentas pessoas foram indiciadas criminalmente e mais de cem delas estavam presas” (ARANTES, 2002, p. 175).

Importa destacar, como foi notado antes, que o papel do Ministério Público tem um importante papel de indutor da *accountability societal*; mas ele recebe, ao mesmo tempo, um enorme impulso no exercício do seu papel de agência de *accountability horizontal*. Assim,

A relação de complementação é bastante óbvia. O jornal supre deficiências e dá ritmo mais acelerado às investigações do Ministério Público, enquanto este empresta à denúncia a autoridade que o veículo de comunicação não tem. Ambos reforçam-se mutuamente. A imprensa pode avançar de modo mais rápido e eficaz na revelação de esquemas de corrupção porque a denúncia jornalística não está submetida às mesmas formalidades da denúncia judicial, que o Ministério Público, a Polícia e até as CPIs são obrigados a respeitar (ARANTES, 2002, p. 218).

Este reforço mútuo traz benefícios para ambas às formas de *accountability* porque ele mobiliza o principal (o povo) para a tarefa de monitorar e responsabilizar os agentes (aqueles que têm delegação). Na teoria do *principal-agente* (KIEWIET; McCUBBINS, 1991), temos uma infinidade de cadeias delegação, nas quais há sempre um principal (que delega a responsabilidade) e o agente (aquele que recebe a delegada). Ocorre que o principal, como aponta que na esfera política é o povo, nem sempre tem as informações necessárias para fazer o controle e a responsabilização das ações do agente – que na esfera política são os representantes. É nesse sentido, como apontam Kiewiet e McCubbins (1991), que são instituídas as formas de controle, incluindo os “mecanismos de alarme de incêndio”.

Como agência de *accountability horizontal*, o Ministério Público realiza o controle do tipo “*patrulha de polícia*”, que é aquele *ex post* (pós-fato). Ocorre que o reforço mútuo entre os agentes de *accountability societal*, como a imprensa livre e independente, não apenas contribui para a maior efetividade de ambas as formas, como transforma o Ministério Público em agência indutora do controle societal, porque, dentre outras razões, detém instrumentos extrajudiciais, como o *termo de ajustamento de conduta (TAC)* e a *recomendação administrativa*. Ele pode,

ao iniciar uma investigação, contar com a imprensa, movimentos sociais e ONGs para induzir os acusados a evitar, mudar ou sustar ações eivadas de desvios e violações da lei. “O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nada mais é do que uma transação ou acordo formalizado buscando estabelecer determinada conduta, sob pena de sanção [...]” (ALVES; BERCLAS, 2010, p. 47). Por sua vez, a *Recomendação Administrativa* consiste em apontar que “[...] determinada conduta ou comportamento deve ser praticada para adequada correção de uma situação de ilicitude ou irregularidade, sob pena de [...], medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis serem adotadas, uma das quais consiste no ajuizamento de ação civil pública” (ALVES; BERCLAS, 2010, p. 35).

Dessa forma, o êxito no uso destes instrumentos de atuação demandista depende muito da repercussão que a mídia dá às investigações do Ministério Público. Assim, o Ministério Público, a quem se cogitou a dar o papel de *ombudsman* no processo da constituinte – o que em nada reduziria o seu poder de impor sanções –, acabou assumindo este papel (ARANTES, 2002), que insere-se no conceito de *accountability vertical e societal* (O’ODONNELL, 1998). Diante da morosidade da justiça e detendo estes instrumentos extrajudiciais, “[...] o Ministério Público tenta evitar o quanto pode a arena judiciária e, por via torta, aproxima do ombudsman tradicional ao supervalorizar sua atuação em sede administrativa” (ARANTES, 2002, p. 90).

Por fim, nessa acepção, tanto o Ministério Público quanto os atores do controle societal podem se constituir em terceiros que acionam o “*alarme de incêndio*”, na medida em que reforçam mutuamente suas ações de controle “não formal” e repercutem suas ações na sociedade, resultando daí a mudança de cursos de ações dos agentes públicos, em uma modalidade de controle *ex ante* e “*alarme de incêndio*”.

### **3.3 Atuação do Ministério Público no Campo dos Direitos Difusos e Coletivos**

Antes de analisar a atuação do Ministério Público no Brasil, importante destacar algumas perguntas acerca dos direitos difusos e coletivos. Qual a origem dos direitos difusos e coletivos? Qual a definição mais apropriada para direitos difusos e coletivos? Quando os direitos difusos e coletivos emergem no Brasil? Qual o escopo da atuação do Ministério em defesa da sociedade? Essas são algumas ponderações que pretendemos desenvolver e responder ao longo do texto.

A origem dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, os quais tocou ao Ministério Público – além de outros agentes públicos e civis – a titularidade em juízo, emergem

no bojo das transformações inerentes ao Estado de bem-estar social (*Welfare State*) (SANTOS, 1995; VIANNA, 2007; CAPPELLETTI, 1999a; GARAPON, 1995). Antes do *Welfare State* o direito e atuação do Ministério Público está envolto às limitações do formalismo, que ostentava a necessidade do recurso, na interpretação judicial, da “lógica pura” em deixar espaço para a valorização do operador do direito na aplicação da justiça (CAPPELLETTI, 1999a). Ao juiz, de acordo com este formalismo, cabia apenas declarar o direito de forma técnica, segundo a interpretação de que ele é a “boca da lei”.

Portanto, a emergência do *Welfare State* no Brasil (pós 1930) transformou profundamente o papel do Ministério público, assim como do Judiciário, alterando o direito e as relações deste com a sociedade e os demais poderes do Estado, visto que passou a representar em juízo os interesses sociais mais amplos, desde os eminentemente públicos, até aqueles que, embora sociais, pertençam a grupos de indivíduos determinados, como os direitos do consumidor (MAZZILLI, 2008; 2007; LEAL, 2014). De acordo com Cappelletti (1999) e Vianna (2003), as leis do *Welfare State* diferem do Estado liberal tradicional (anterior a 1930) porque aquele deixou de representar mera função de proteção e repressão social de valores individualistas. As leis do Estado de bem-estar expressam finalidades e princípios de justiça substantiva que o Estado tem a obrigação de cumprir. Neste sentido, o papel atribuído ao Ministério Público, em busca da materialização desta justiça substantiva é de grande relevância. Esta relevância deve-se ao fato de que o Judiciário, embora tenha tido suas atribuições agigantadas também, atua somente provocado ou segundo o princípio da inércia (GRINOVER; RANGEL; DINAMARCO, 2005).

Os direitos sociais do Estado de bem-estar, não raro, se apresentam sem uma titularidade, porque são indisponíveis (CAPPELLETTI, 1999a). Isso distingue do caráter disponível do direito no Estado tradicional, que dava a cada indivíduo – sem a menor preocupação com as necessidades sociais e educacionais, já que se tratava de sociedades com extremas desigualdades sociais – o direito de ingressar em juízo para reparar danos aos seus direitos quando ocorriam (CAPPELLETTI; GARTH, 1999b). Desta forma, no quadro da emergência dos direitos difusos e coletivos, o processo tradicional, individualista e oneroso para o cidadão sem recursos, não dá conta de permitir o acesso à justiça. É neste sentido que uma “revolução processual”, nos termos de Vianna (2003), teve curso a partir daí, atribuindo a um órgão do sistema de justiça, o Ministério Público, a defesa em juízo dos interesses coletivos sem titularidade (trataremos das formas legais e institucionais desta atuação mais adiante).

Dito isso, resta saber um dado importante. Fala-se muito em direitos difusos e coletivos, mas pouco esforço se dispense para afastar as confusões e imprecisões conceituais. A pergunta básica é: que são mesmo direitos difusos e coletivos?

Os direitos difusos e coletivos são também denominados de interesses transindividuais (MAZZILLI, 2008). Segundo Mazzilli (2008; 2007), os direitos difusos são direitos ou interesses que estão localizados em um ponto intermediário entre o interesse público primário e o interesse privado de grupos, classes sociais e categorias de pessoas. Ou seja, “são interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam a constituir interesse público” (MAZZILI, 2008, p. 50). Nas lições de Mafra Leal (2014), embora fique em uma intermediária entre o interesse público e o interesse individual “[...] o que se chama de interesse público e difuso seria a síntese de uma reunião antecipada de interesses individuais para operacionalizar um propósito de bem comum da maioria” (LEAL, 2014, p. 90). Ou ainda, segundo o mesmo autor, “o interesse geral não pode, assim, diferenciar-se de maneira racional da proteção de interesses individuais concretos. O que se chama interesses difusos é, portanto, uma técnica pragmática bastante semelhante, para englobar um grande número de interessados” (LEAL, 2014, p. 91).

De uma forma pormenorizada, seguindo a definição de Mazzilli (2008), passemos a uma definição mais detalhada dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

a) Interesses difusos. Interesses ou direitos difusos são aqueles definidos no Código de Defesa do Consumidor (CDC). Trata-se de interesses transindividuais cuja natureza é indivisível e os indivíduos “titulares” são indeterminados, tendo apenas uma ligação circunstancial e de fato (MAZZILLI, 2008). Assim, “os interesses difusos compreendem grupos menos determinados de pessoas [...], entre os quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso”. Em outras palavras, “*são como feixes ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhado por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por circunstâncias de fato conexas*” (MAZZILLI, 2008, p. 53).

Deve-se ressaltar que embora a lesão aos interesses difusos, que é a situação fática, enseje uma relação jurídica entre os “titulares”, a lesão aos grupos de indivíduos não resulta de uma relação jurídica precisa e determinada (MAZZILLI, 2008), mas de uma situação de fato, concreta. Podemos mencionar o exemplo de um dano ambiental, que atinge uma comunidade determinada e gera uma relação jurídica resultado de uma situação de fato, não relação jurídica precisa (idem, p. 53).

Por fim, ainda de acordo com Mazzilli (2008), entre os interesses difusos temos graus distintos de aproximação com o interesse público (interesse geral). Alguns têm uma abrangência e relevância que o aproxima do interesse geral, como é o caso do direito ambiental saudável; outros cuja abrangência é menos acentuada porque têm como interessados grupos de indivíduos dispersos, distante do interesse geral. É o caso de consumidores de determinados bens e serviços; outros que representam grupos em antagonismo entre si, pois o conforto dado a um grupo pode representar desconforto a outros grupos. É o caso, por exemplo, da construção de aeroportos nas cidades.

b) Interesses coletivos. Na Constituição de 1988 os interesses coletivos ou direitos coletivos foram usados em sentido amplo. O Código de Defesa do Consumidor (CDC), por sua vez, introduziu um conceito mais restrito de direitos coletivos. Assim, interesses coletivos “[...] são interesses transindividuais indivisíveis de um grupo determinado ou determinável de pessoas, reunidos por uma relação jurídica básica”. Ou seja, não um ato lesivo que une o grupo, mas a relação jurídica precisa. A lesão ao grupo, portanto, decorre da relação jurídica contaminada por vícios. Um exemplo disso pode ser tirado, como nota Mazzilli (2008, p. 55), de um contrato de adesão no qual há cláusula ilegal. O Ministério Público, ao buscar anular tal cláusula, tutela um interesse coletivo de um grupo vinculado por uma relação jurídica cuja solução é uniforme a todo o grupo.

Portanto, comparativamente, “os interesses *difusos* supõem *titulares indetermináveis*, ligados por circunstâncias de fato, enquanto os interesses coletivos dizem respeito a grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, ligadas pela mesma relação jurídica básica” (MAZZILLI, 2008, p. 55). Assim, o que assemelha os interesses difusos e os coletivos é a indivisibilidade do objeto. O que os distingue, no entanto, é a origem da lesão e a abrangência do grupo.

c) Interesses individuais homogêneos. O Código de Defesa do Consumidor define os interesses individuais homogêneos como sendo “[...] aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis, de origem comum, normalmente oriundos das mesmas circunstâncias de fato” (MAZZILLI, 2008, p. 56). São interesses que embora menos próximos do interesse geral da sociedade, não deixa de ser coletivos. Em comum com os interesses difusos tem a situação fática (que provoca a lesão), mas é distinto em dois pontos: os titulares são determinados ou determináveis (nos difusos não são); o objeto de interesse é determinado (no difuso não).

Como exemplo de interesses individuais homogêneos, de acordo com Mazzilli (2008), podemos citar o caso de consumidores que compram veículos de uma serie com defeitos. É um grupo determinado e determinável; o que os ligam é uma situação de fato, não uma relação jurídica precisa (o prejuízo com a compra de veículos defeituosos). Nesse caso, o Ministério Público, por meio de Ação Civil Pública, ataca a ilegalidade da venda, e cada comprador terá direito à reparação devida (proporcional a sua compra).

O que se convencionou chamar de direitos difusos e coletivos é um conjunto de direitos cuja origem, como vimos antes, representam demandas coletivas cujo grau de convergência com o interesse geral da sociedade pode ser mais ou menos aproximada (LEAL, 2014; MAZZILLI, 2008). Nas lições de Leal:

Os interesses difusos [...] estão vinculados à proteção ambiental, tutela de minorias (idosos, crianças, grupos e étnicos), de consumidores, entre outros. Os exemplos clássicos de ‘coletividade’ protegida são as que estão expostas: (a) a uma publicidade enganosa ou abusiva; (b) a uma catástrofe ambiental; (c) a uma modificação ilícita de bens culturais protegidas; (d) a uma má administração pública (LEAL, 2014, p. 89).

Nesse sentido, o marco jurídico da normatização dos direitos difusos e coletivos no Brasil é datado de 1981; mais especificamente da edição da Lei 6.938, que institui, pela primeira vez, a Política Nacional do Meio Ambiente (MAZZILLI, 2008; ARANTES, 2002). Junto a esta lei, uma nova sistemática processual foi erigida, na qual o Ministério Público ganha legitimidade especial para atuar na defesa do Meio Ambiente (Art. 14, §1º), propondo *ação civil pública* contra os danos causados.

No ano de 1985 mais um diploma legal ampliou o raio de atribuições do Ministério Público quanto à defesa dos direitos difusos e coletivos, que foi a Lei 7347/85 (Lei da *Ação Civil Pública*). Dentre as inovações trazidas pela Lei 7347/85 consta a *responsabilidade objetiva* pelos danos aos direitos difusos e coletivos ambientais; isso quer dizer que a responsabilização dos danos prescinde de elementos subjetivos, estabelecer o nexo de causalidade para dar-se a condenação do acusado (ARANTES, 1999; 2002; MAZZILLI, 2008). Em outras palavras, “[...] afasta-se a discussão da culpa, mas não se prescinde do nexo causal entre o dano havido e ação ou omissão de quem causou o dano” (MAZZILLI, 2008, p. 151). Além disso, a lei promoveu a inversão do ônus da prova e afastou a exclusão dos casos em que o causador do dano está amparado em aprovação de suas atividades por órgão estatais – “irrelevância da licitude da atividade” (ARANTES, 1999, p. 87). O diploma legal de 1985 abre um campo amplo para o Ministério Público ingressar com ação civil pública em defesa de direitos de caráter civil/patrimonial indisponíveis (cujo titular não é determinável ou se tem

natureza de relevância social). Assim, são objetos de tutela do Ministério Público a defesa do meio ambiente, a defesa do consumidor, a defesa do patrimônio histórico e cultural, a defesa das minorias (idosos, inválidos, índios, etc.) e defesa do patrimônio público e social. (MAZZILLI, 2008; MAZZILLI, 2007b).

Outro dado relevante é que este diploma legal dotou o juiz de poderes discricionários para decidir nos casos em que se encontra em julgamentos direitos difusos e coletivos (meio ambiente, patrimônio público e consumo). Os danos causados a estes bens jurídicos não podem aguardar os ritos lentos do processo, por isso o juiz pode suspender os recursos e dar tutela imediata à suspensão e reparação (tutela provisória) dos danos. Ou seja, “[...] a Lei da Ação Civil Pública permite ao juiz, dentre outras coisas, dar efeito suspensivo aos recursos para evitar dano irreparável à parte (Art. 14)” (ARANTES, 1999, p. 86). No mesmo sentido, pode se dizer, “o alto grau de discricionariedade conferido ao juiz [...] pode ser medido, ainda, pela possibilidade que ele tem de ampliar os limites do pedido da obrigação de fazer ou não fazer [...], como também pela sua ampla margem de definição das medidas cominatórias [...]” (ARANTES, 1999, p. 86).

Estes instrumentos materiais e processuais de atuação do Ministério Público no plano civil (processo civil) foram incorporados e ampliados na Constituição de 1988 e no Código de defesa do Consumidor (Lei Nº 8078/1990). A Constituição Federal de 1988 “[...] ainda alargou o objeto da ação popular, admitindo-a agora não só para anular atos lesivos ao patrimônio público ou entidade de que o Estado partícipe, como anular ato lesivo à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (MAZZILI, 2008, p. 150). Portanto, a Constituição consolidou e ampliou os diversos instrumentos processuais de defesa dos direitos difusos e coletivos e dotou o Ministério de Público de um poder inédito, até então, de intervenção na sociedade (por meio do processo civil). Isso representou: “[...] um duplo avanço: na medida em que ampliou os direitos coletivos e sociais [...], aumentou, automaticamente, o leque de interesses que podem ser protegidos pelo Ministério Público através da ação civil pública” (ARANTES, 1999, p. 87). Assim, a ampliação e unificação, material e processual, de leis dispersas em um marco normativo voltado à defesa de interesses coletivos “[...] foi decisiva também para o processo de legitimação do Ministério Público na sua pretensão de tornar-se agente defensor da cidadania” (ARANTES, 1999, p. 87).

Já em 1990 surge o Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei8078/1990) como mais um texto legal que amplia o sistema processual coletivo para a defesa dos direitos indisponíveis. O Código de Defesa do Consumidor trouxe alguns pilares normativos básicos às

relações de consumos já inscritos na Constituição de 1988 (LEITE, 2014, p. 38). Além disso, o CDC detalhou o que seja direitos difusos e coletivos e acentuou a natureza coletiva e indisponível destes direitos, dando ensejo à tutela pelo Ministério Público (ARANTES, 1999).

Dito isto, passemos a uma breve análise das formas de atuação do Ministério público no campo dos direitos difusos e coletivos, com destaque para os casos mais relevantes, visto que a esfera de atuação do Ministério público no processo civil é ampla. Destacamos os casos de atuação na defesa do meio ambiente, defesa dos vulneráveis (crianças, idosos e mulheres) e defesa do consumidor (a defesa do patrimônio público e social e do controle dos agentes públicos, como a polícia e os governantes).

O Ministério Público tem duas funções básicas em um processo, que são a de ser *parte* ou de ser *fiscal da lei* (MAZZILLI, 2007b; LEITE, 2014). Assim, no processo civil a defesa dos direitos tem uma *legitimidade ordinária*, na qual o titular busca em juízo a defesa do direito diante de lesões; “[...] se o indivíduo se diz lesado, ele busca a defesa de seu interesse em juízo” [...]” (MAZZILLI, 2008, p. 64). Mas pode ter ainda legitimidade extraordinária, que é aqueles casos em o Ministério Público pode substituir o titular do direito na relação processual. Assim, na defesa e interlocução com a sociedade, o Ministério Público atua de forma ampla, das mais variadas formas e relevância social (MAZZILLI, 2007a).

No campo dos direitos difusos um tema de relevância social é a defesa do meio ambiente. Meio ambiente entende-se, “[...] meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem físicas, químicas e biológicas, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Lei 6.938/81, art. 3º, I). Assim, o Ministério Público é um dos defensores mais autorizados, embora não o único, do meio ambiente hígido. Por meio de instrumentos processuais como a *ação civil pública*, atua na preservação do meio ambiente, em concorrência com outros autorizados. Dessa forma, “as ações coletivas têm um papel fundamental na proteção ambiental [...], no controle da relação adequada entre consumo e matérias-primas, poluição do ar, do mar e do solo e a necessidade de crescimento econômico” (LEAL, 2014, p. 134).

Por fim, na atuação do Ministério Público na defesa de um tema de grande relevância para a sociedade, como o meio ambiente sadio, “a ação civil pública por danos ambientais pode ainda ser proposta contra o responsável direto, contra o responsável indireto ou contra ambos. Nesse caso, temos a responsabilidade solidária” (MAZZILLI, 2008, p. 157). Os próprios órgãos estatais, não raro, são responsáveis pela degradação ambiental, daí porque eles são também passíveis de responsabilização por danos ao meio ambiente a partir de ações ensejadas pelo

Ministério Público. O Estado, que muitas vezes autoriza empresa que degrada a exercer atividades, não a impede de ser responsabilizada por danos que venham a causar ao meio ambiente se o Ministério Público, por meio da ação civil, constatar a responsabilidade da mesma (ARANTES, 2002; MAZZILLI, 2008). Ou seja, “a licença de funcionamento não a forrará do dever de indenizar os danos causados” (MAZZILLI, 2008, p. 158). Acresce a isso o *princípio da responsabilidade objetiva* na apuração dos danos ambientais, que afasta qualquer asserção sobre culpa, precisando tão somente estabelecer o nexo causal para configurar o ilícito e estabelecer a culpa e a devida responsabilização.

Como vimos, os direitos do consumidor são direitos individuais homogêneos, se enquadram na modalidade de direitos difusos. Como dispõe o Código de Defesa do Consumidor: “[...] consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final; equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo” (MAZZILLI, 2008, p. 163). Segundo Mazzilli (2008), dentre outras coisas, o Ministério Público atua com o instrumento da *ação civil pública*, na esteira do Código de Defesa do Consumidor, na defesa dos princípios que visam a uma política nacional de defesa das relações de consumo. Assim, proteção ao consumidor significa: a) defesa da vida, saúde e contra os riscos em fornecimento de produtos e serviços que ofereçam perigos; b) educação e publicidade sobre consumo, sem com isso tolher a liberdade de escolha; c) informação adequada sobre produtos e serviços, que especifique preço e riscos; d) proteção contra a propaganda enganosa e abusiva; e) proteção contra cláusulas abusivas em contratos na venda de produtos e serviços.

A atuação do Ministério Público é no sentido de:

[...] defesa do consumidor na modalidade difusa é fundamental para a seguinte ordem de direitos: (a) direito à segurança e qualidade mínima de produtos e serviços; (b) à informação; (c) à concorrência leal; (d) ofertas e publicidades não enganosas ou abusivas; e (e) tutela por danos materiais e morais não indivisíveis. (LEAL, 2014, p. 144)

Por fim, de acordo com Mazzilli (2008, p. 167), o Ministério Público é o vigilante, em caráter concorrente, contra as cláusulas abusivas, como as que “exonerem ou atenuem” a responsabilidade do fornecedor por vícios quanto a produtos ou serviços; transfiram a terceiros a responsabilidade que lhe é devida pelo má fornecimento do produto ou serviço contratado; imponha ao consumidor obrigações que lhe sejam desvantajosas, ferindo a boa-fé; estabeleça no contrato a inversão do ônus da prova em prejuízo do consumidor, entre outros ilícitos constatados.

#### **4 ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ: análise do perfil demandista ou resolutivo**

O Conselho Nacional do Ministério Público, objetivando conferir maior unidade ao Ministério Público brasileiro, começou a implementar uma série de medidas visando a uma imagem nacional da instituição e mais transparente à sociedade. Dessa forma, foram criadas as tabelas unificadas pela Resolução CNMP nº 63/2010, de observância obrigatória por todos os ramos do Ministério Público, com o objetivo de padronização e uniformização taxinômica e terminológica das atividades, criando uma classificação das informações relativas aos processos judiciais e extrajudiciais, bem como das atividades não procedimentais de atribuição do Ministério Público, de forma a permitir a coleta de informações nacionais sobre as atividades desempenhadas pela instituição, propiciando a construção de dados estatísticos necessários ao aprimoramento da gestão finalística e possibilitando maior transparência sobre a atuação do Ministério Público.

Cabe uma breve explicação sobre a função normativa do CNMP e vinculação de suas decisões aos demais ramos do Ministério Público brasileiro. Concebido como órgão de controle externo, além da função correccional, em que exerce o controle sobre os deveres funcionais dos membros do Ministério Público, bem como o papel integrador e estratégico, voltado para projetar a instituição para o futuro, a função de regulador, respeitando a autonomia do Ministério Público, tem também natureza vinculante, nos seguintes termos:

Vejamos, assim, que a própria dicção do art. 130-A, § 2º, I da Constituição, prevê a existência tanto de mecanismos cogentes, os regulamentos, como mecanismos não-obrigatórios, as recomendações. Em outras palavras, o poder reformador, ao promulgar a Emenda Constitucional nº 45/2004, quis mesmo que o Conselho tivesse

poderes não apenas de sugestão e recomendação, mas que emitisse normas de obrigatoria observância ao Ministério Público (CORDEIRO, 2018, p. 80-81).

Dessa forma, para efeito de padronização, foram criadas quatro espécies de tabelas, a saber:

a) Tabela de Classes – referente à classificação dos Processos Judiciais e Extrajudiciais de atribuição do Ministério Público, tais como a identificação, no campo extrajudicial, dos inquéritos civis, procedimento preparatório, notícia de fato e procedimentos administrativos. “Entende-se por atuações extrajudiciais aquelas desenvolvidas pelos membros do Ministério Público, instrumentalizadas por procedimentos administrativos próprios” (Resolução CNMP nº 173/2017).

b) Tabela de Assuntos – utilizada para padronizar a nomenclatura das matérias e temas dos processos judiciais e dos procedimentos extrajudiciais, correspondente às diversas áreas do direito, como por exemplo assuntos referentes à improbidade, consumidor, meio ambiente, saúde;

c) Tabela de Movimentos – classificação relativa aos atos praticados por membros e servidores do Ministério Público, tais como recomendação, termo de ajuste de conduta e audiência pública, arquivamento, conversão de procedimentos;

d) Tabela de Atividades Não Procedimentais – referente ao registro das atividades realizadas por membros do Ministério Público que não façam parte de processos judiciais ou procedimentos extrajudiciais, a exemplo de reuniões, participações em palestras, eventos ou projetos.

A tabela de classe extrajudicial/procedimento do Ministério Público possui cinco subcategorias: a) carta precatória do Ministério Público, que constitui um procedimento administrativo interno destinado à requisição de diligências ou execução a ser cumprido fora dos limites territoriais do órgão deprecante; b) inquérito civil; c) notícia de fato; d) procedimento administrativo utilizado para “acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta já celebrado; acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil” (Resolução CNMP nº 174/2017 CNMP); d) procedimento preparatório.

Para fins de coleta padronizada de informações, conforme determinação do CNMP, o Ministério Público do Estado do Piauí implantou o Sistema Integrado do Ministério Público do Estado do Piauí (SIMP), sistema eletrônico de informação, regulamentado pelo Ato Conjunto

PGJ/CGMP nº 06/2016, com o objetivo de registro e à padronização e uniformização terminológica de classes, assuntos e movimentação das atividades judiciais e extrajudiciais. Referido sistema deve ser utilizado obrigatoriamente por todos os órgãos de execução, incluindo Procuradorias e Promotoria de Justiça, Colégio de Procuradores de Justiça e Conselho Superior do Ministério Público.

O SIMP, modelado a partir de um sistema fornecido pelo Ministério Público de Mato Grosso, foi adaptado e desenvolvido para o MPPI pela própria equipe de tecnologia de informação. Começou a ser implantado em 20/05/2014 em Teresina, sendo que em 1/12/2014 teve sua implantação concluída nas promotorias de justiça de entrância final. O sistema possibilita aferir a produtividade dos promotores de procuradores de justiça do Ministério Público, com importação automática dos dados do sistema todo dia primeiro de cada mês, os quais são enviados ao CNMP pela Corregedoria do MPPI.

#### **4.1 A Estrutura Organizacional do Ministério Público do Estado do Piauí**

O Ministério Público do Estado do Piauí possui capilaridade em todo o Estado, é composto por procuradores e promotores de justiça, aqueles atuam perante a segunda instância<sup>4</sup> e exercem suas funções na capital do Estado, e estes atuam perante a primeira instância e exercem suas funções em todo o Estado.

Da mesma forma que os demais ramos do Ministério Público do Estado, possui suas atribuições previstas na Constituição Federal, art. 129 e 127, de defender a sociedade e o regime democrático, exercendo a função penal clássica e mais a defesa de direitos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Sua estrutura organizacional conta com órgãos de administração superior, que são: I – a Procuradoria Geral de Justiça; II – o Colégio de Procuradores de Justiça; III – o Conselho Superior do Ministério Público IV – a Corregedoria Geral do Ministério Público. Bem como órgãos de administração constituídos pelas Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça.

---

<sup>4</sup> Instância: “O termo “instância” corresponde ao grau de jurisdição. É direito da parte discordar da sentença recebida em primeira instância e recorrer à segunda instância, ou segundo grau de jurisdição, onde seu processo será analisado, em geral, por desembargadores. Ainda é possível recorrer a uma instância superior, que são os tribunais superiores – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Superior Tribunal Militar (STM) ou Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os processos que envolvem matérias constitucionais serão analisados no STF”. Fonte CNJ in <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82385-cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-comarca-vara-entrancia-einstancia>. Acesso em 19/03/2019, as 12h42.

Por sua vez, os órgãos de execução compreendem I – o Procurador-Geral de Justiça; II – o Conselho Superior do Ministério Público; III – os Procuradores de Justiça; IV – os Promotores de Justiça. Constituem órgãos auxiliares da administração I – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério Público do Estado do Piauí – PROCON/MP-PI; II – os Centros de Apoio Operacional; III – a Comissão de Concurso; IV – o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional; V – os Órgãos de Apoio Administrativo; VI – os Estagiários (Lei Complementar Estadual n. 12/93, art. 6º).

Os órgãos de execução da atividade finalística do Ministério Público, os procuradores de justiça, no total de vinte procuradores, são encarregados de atuar na segunda instância, já os promotores de justiça são encarregados de atuar na primeira instância, podendo ser titulares de promotorias de justiça, que são “órgãos administrativos, sem caráter de execução, compostos de membros da instituição e seus funcionários, para dar suporte à atividade-fim ministerial” (MAZZILLI, p. 139, 1991).

As promotorias de justiça, atualmente, são distribuídas da seguinte forma:

**Tabela 2 – Quantidade de promotorias de justiça por entrância**

<b>Quantidade</b>	<b>Entrância</b>	<b>Sede</b>
57	Final	Teresina
02	Final	Teresina
01	Final (Regional)	Bom Jesus
09	Final	Parnaíba
08	Final	Picos
16 (04 por unidade territorial)	Final	Floriano, Piripiri, Oeiras, Campo Maior
04 (02 por unidade territorial)	Final	José de Freitas e Corrente
01	Final (Regional)	São Raimundo Nonato
58	Intermediária	São Raimundo Nonato, Valença do Piauí, Castelo do Piauí e outras (LC 12/93, art. 6º, II, a,b,c).
17	Inicial	Capital de Campos e outras, (LC 12/93, art. 6º, III).

O procurador-geral de justiça é escolhido por um processo que passa primeiramente pela formação de lista tríplice, em eleição interna, em que podem votar todos os membros do

ministério público em atividade. A lista tríplice é encaminhada ao chefe do Executivo estadual, que pode escolher qualquer membro da lista. Podem concorrer ao cargo de procurador-geral de justiça todos os membros, procuradores e promotores de justiça, com mais de dez anos na carreira, eleito para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzido.

O Conselho Superior do Ministério Público é um importante órgão da estrutura administrativa do Ministério Público, pois “fiscaliza e superintende a atuação do Ministério Público, velando por seus princípios institucionais” (MAZZILLI, 1991, p. 137). É composto pelo procurador-geral de justiça, corregedor do Ministério Público e mais quatro procuradores de justiça eleitos por todos os membros do Ministério Público. Importante função do Conselho, além de decidir pedidos de movimentação na carreira, incumbe fazer o controle das promoções de arquivamento do inquérito civil público, homologando ou rejeitando, conforme previsão na lei de ação civil pública, nº 7.347/85, art. 9º, § 3º.

A corregedoria Geral é órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público e tem suas atribuições definidas no art. 25 da LC nº 12/1993. Importante registrar a importância da corregedoria no âmbito do Ministério Público Estadual, que ao realizar as correições e inspeções nas unidades do Ministério Público, fazer recomendações e instaurar sindicâncias, controla as atividades desenvolvidas pelos membros, impulsionando um padrão de qualidade na atividade desenvolvida por todos os membros.

A carreira do membro do Ministério Público inicia-se por concurso público no cargo de promotor de justiça substituto, que podem ascender na carreira por meio de promoção por antiguidade ou merecimento, alternadamente, conforme previsão no art. 93 da Constituição Federal.

#### **4.2 Análise da Atuação Extrajudicial – Padronização do CNMP e Dados do SIMP**

Na atuação extrajudicial, o Ministério Público utiliza certos instrumentos para o exercício de sua atuação, tais como o inquérito civil público, o procedimento administrativo, o procedimento preparatório, a notícia de fato, a recomendação, o termo de ajuste de conduta, audiência pública e outros procedimentos administrativos regulados em lei ou ato normativo interno da administração ou Conselho Superior do Ministério Público. Vejamos, portanto, os principais instrumentos legais utilizados pelo Ministério Público na sua atuação extrajudicial quando sua atuação é direcionada para a proteção de direitos difusos e coletivos e individuais homogêneos.

O inquérito civil foi previsto pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro no art. 8º, parágrafo primeiro da Lei de Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85, é importante instrumento de atuação do Ministério Público, conduzido pelo próprio membro, promotor ou procurador de justiça, para servir instrumento de coleta de provas em eventual propositura de ação civil pública. Também é regulamentado por meio da Resolução CNMP nº 23/2007. No âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí é regulamentado por meio da Resolução CPJ nº 01/2008 e 02/2017.

O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais. (Resolução CNMP nº 23/2007, artigo primeiro)

O inquérito civil é instrumento de uso exclusivo do Ministério Público, de natureza inquisitiva, conforme concebido pela Lei de Ação Civil Pública, e pode ser instaurado para a proteção de quaisquer direitos que ensejam a atuação do Ministério Público, como meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural, também para apurar fatos que envolvam direitos da infância e juventude<sup>5</sup> e pessoas portadoras de deficiência<sup>6</sup>.

Durante a tramitação do inquérito civil, poderá o membro do Ministério Público realizar atos importantes para a efetividade do direito defendido, tais como recomendação para ajuste da conduta adequada à garantia do direito, audiência pública para ouvir o público diretamente interessado e possibilitar a troca de informação, bem como o termo de ajuste de conduta para, sem necessidade de ajuizamento de ação civil pública, resolver o conflito de forma consensual.

Convém registrar que a simples instauração do inquérito civil possui o efeito, muitas vezes, de fazer com que a conduta almejada se adeque aos preceitos legais:

Salientamos ainda que é possível que a mera instauração do Inquérito Civil seja suficiente para a solução de um conflito, pois, em alguns casos, poderá, pela simples publicação de sua portaria de instauração no Diário Oficial, induzir o investigado a garantir direitos tutelados pelo Ministério Público. (ARNOLDI, 2012, p. 38)

Na ausência de elementos de prova suficientes para a propositura de ação civil pública, o membro do Ministério Público pode promover o arquivamento do inquérito civil, nesse caso,

---

<sup>5</sup> Lei nº 8.069/90, art. 210.

<sup>6</sup> Lei nº 7.853/89.

deve submeter esse arquivamento ao controle do órgão colegiado da instituição, o Conselho Superior do Ministério Público, que pode homologar o arquivamento ou recusar o arquivamento determinando o ajuizamento de ação civil pública, nesse caso outro membro do Ministério Público será designado por respeito ao princípio da independência funcional, ou determinar que novas diligências sejam realizadas para melhor elucidar os fatos em análise.

O procedimento preparatório, por sua vez, deve ser instaurado nos casos em que o membro do Ministério Público precise de maiores informações sobre a necessidade de instauração do inquérito civil. Constitui: “instrumento anterior ao inquérito civil, o qual objetiva apurar elementos para identificação dos investigados ou do objeto em face de informações que detenha que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável” (Recomendação nº 02/2017 da Corregedoria Geral do Ministério Público do Estado do Piauí).

Já o procedimento administrativo, regulamentado por meio da Resolução nº 174/2017 do CNMP, o procedimento administrativo constitui e tem por finalidade:

Art. 8º O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a: I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado; II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

A notícia de fato, também regulada pela Resolução nº 174/2017 do CNMP, “A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações”. Constitui procedimento administrativo menos formal, que deve ser concluído em menor prazo, isto é, em 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento, podendo ser prorrogada por até 90 (noventa) dias. Nesse prazo poderão ser coletadas informações preliminares, não sendo permitida a expedição de requisições.

O termo de ajuste de conduta constitui ato executado pelos membros do Ministério Público dentro de um procedimento previamente instaurado, conforme orienta a Resolução 23/2007 do CNMP:

O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à

adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.

A recomendação tem por finalidade prevenir uma determinada conduta que esteja ou possa vir a violar direitos, é regulamentada pela Resolução nº 164/2017<sup>7</sup> do CNMP.

A Recomendação Administrativa, em síntese, trata-se de peça narrativa e argumentativa na qual o Ministério Público emite posição e orientação em determinado sentido alertando e advertindo o destinatário da medida de que o descumprimento do comportamento cobrado e exigido implicará na adoção das providências cabíveis dentro das atribuições ministeriais. (ALVES; BERCLAZ, 2013, p. 34).

A audiência pública, prevista pela Resolução CNMP nº 82/2012<sup>8</sup> é instrumento utilizado pelo Ministério Público para interagir com a sociedade, com troca de ideias sobre questões relevantes e de interesse público que envolvam a atuação do membro. Nessas audiências públicas participam representantes de instituições, gestores, chefes de poderes e a população em geral, que aproveita a oportunidade para levar ao conhecimento das autoridades as demandas sociais mais relevantes, possibilitando a construção de soluções dialogadas.

Outras formas de atuação no Ministério Público na seara extrajudicial podem ser realizadas através de procedimento de investigação criminal, regulamentado pela Resolução CNMP nº 181/2017<sup>9</sup>) atendimento ao público, palestras, notificações, requisições e carta precatória.

Os dados apresentados a seguir foram retirados do Sistema Integrado do Ministério Público do Estado do Piauí – SIMP, com uso da ferramenta *business intelligence* (BI), o *microsoft power bi*, o qual apresenta, em formato de gráficos, as atividades desenvolvidas pelos membros do Ministério Público.

---

<sup>7</sup> Resolução CNMP nº 164/2017 - “Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo”.

<sup>8</sup> § 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação ou para prestar contas de atividades desenvolvidas. (Redação dada pela Resolução nº 159, de 14 de fevereiro de 2017).

<sup>9</sup> Resolução 181/2017 CNMP – “Art. 1º O procedimento investigatório criminal é instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal”.

Foram realizadas várias seleções que geraram gráficos das atividades referente aos anos de 2015 a 2018, fazendo um recorte da atividade extrajudicial, tomando por base todas as atividades das promotorias de justiça de entrância final, no total de 9 (nove) – Teresina, Parnaíba, Florinao, Picos, Oeiras, Campo Maior, Corrente, José de Freitas e Piriipiri. Bem assim, para contrastar, foram apresentados os dados da produtividade de todas as promotorias de justiça do Estado na sua atividade judicial e extrajudicial, bem como apresentados os dados do PIC (procedimento de investigação criminal), com destaque para a atuação na área criminal exclusivamente.

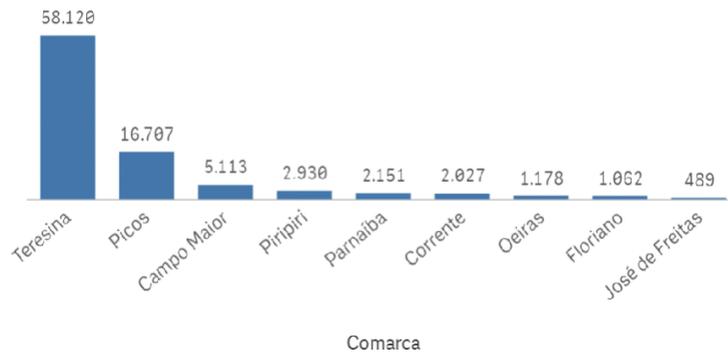
Os dados estão apresentados da seguinte forma, todos referentes ao período entre 2015 e 2018:

- 1) Atividade extrajudicial entrância final (2015 a 2018);
- 2) Inquérito Civil na entrância final (2015 a 2018);
- 3) Procedimento Preparatório entrância final (2015 a 2018);
- 4) Procedimento administrativo entrância final (2015 a 2018);
- 5) Notícia de fato entrância final (2015 a 2018);
- 6) Termo de ajuste de conduta (TAC) entrância final (2015 a 2018);
- 7) Recomendação entrância final (2015 a 2018);
- 8) Audiência pública entrância final (2015 a 2018);
- 9) Procedimento de investigação criminal (PIC) – entrância final (2015 a 2018);
- 10) Comparativo de Produtividade por entrância na área Judicial e Extrajudicial (2015 a 2018).

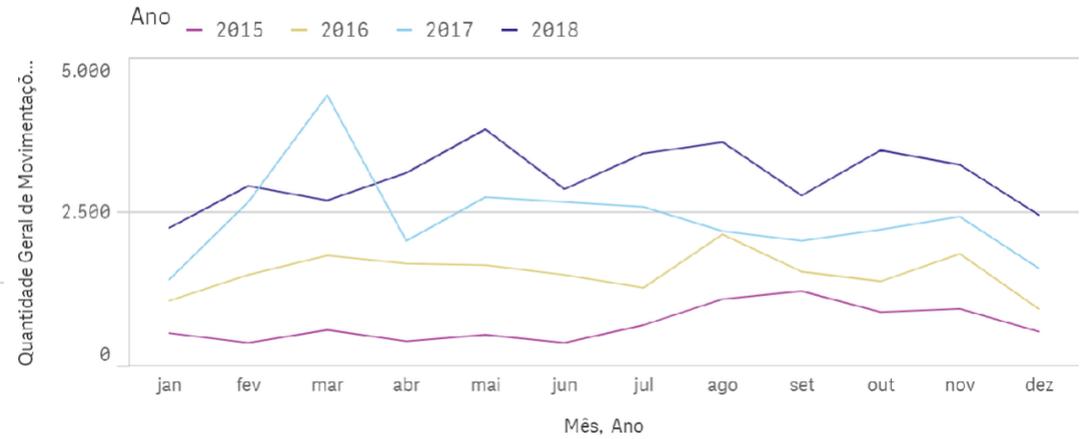
**Gráfico 1 – Atividade extrajudicial entrância final (2015 a 2018)**



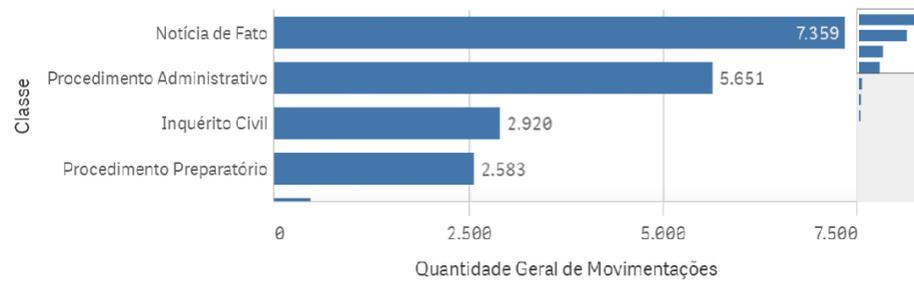
**Quantidade de Movimentos por Comarca**



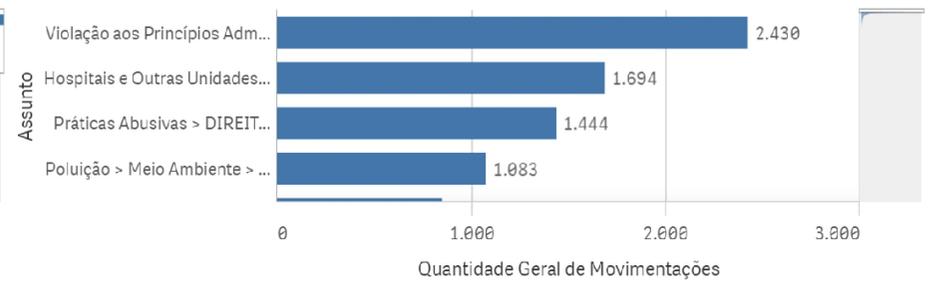
**Evolução dos Movimentos Ano a Ano**



**Quantidade de Movimentos por Classe**



**Quantidade de Movimentos por Assunto**



Fonte: SIMP/MPPI

Neste recorte da pesquisa (Gráfico 1) buscamos compreender a atuação de todas as promotorias de justiça de entrância final na sua atuação extrajudicial. Essas promotorias de justiça, reiteramos, estão situadas nos municípios de Teresina, Parnaíba, Floriano, Picos, Piripiri, Campo Maior, Corrente, Oeiras e José de Freitas.

São apresentadas informações por Comarcas - quantidade de movimento por comarca - com comparação de produtividade entre todas as unidades. Da mesma forma, contém o gráfico de linhas que mostra a evolução dos movimentos ano a ano (2015 a 2018). O gráfico – quantidade de movimentos por classes – apresenta a quantidade dos instrumentos extrajudiciais utilizados no período, bem como o gráfico – quantidade de movimentos por assunto – informa os assuntos ou matérias que mais demandam a atuação do Ministério Público no período e nas promotorias selecionadas. E o gráfico de rosca ilustra as porcentagens dos atos extrajudiciais realizados pelo Ministério Público dentro dos procedimentos instaurados.

Conforme se verifica, Teresina apresenta o maior movimento, perfazendo um total de 58.104, o que convém ressaltar que Teresina possui o maior núcleo de promotorias de justiça, pela demanda própria da capital do Estado, perfazendo um total de cinquenta e sete<sup>10</sup>, dessas: oito são especializadas em defesa da cidadania, meio ambiente e procon; seis em defesa do patrimônio público e da probidade administrativa e quatro especializada em infância e juventude. Corrente, com duas promotorias de justiça apresentou produtividade maior que Oeiras e Floriano, que possuem, ambas duas promotorias de justiça cíveis, especializadas na área cível e com atribuição em matéria de direitos difusos e coletivos em matéria de direito do consumidor, infância e juventude, idoso, meio ambiente, saúde, improbidade administrativa, entre outros assuntos relevantes.

O maior movimento por classe refere-se à notícia de fato, por tratar-se de procedimento mais simples que geralmente enseja um resultado mais célere ou conversão em outro procedimento. Dentre os assuntos mais recorrentes encontramos maior atuação na área de improbidade administrativa, notadamente no que se refere à violação dos princípios, seguido de saúde pública e consumidor.

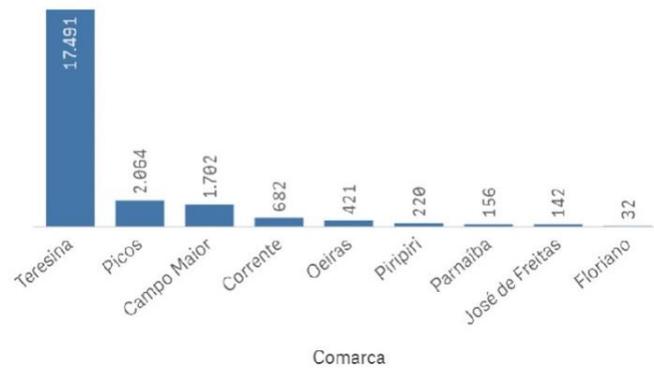
---

<sup>10</sup> Resolução CPJ/PI nº 03, de 10 de abril de 2018 – in [http://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=2451:2018&Itemid=132](http://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2451:2018&Itemid=132). Acesso em 22/03/2019.

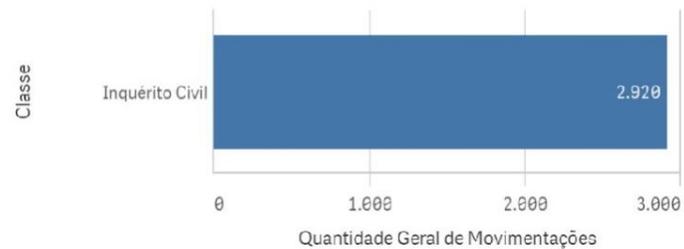
Gráfico 2 – Inquerito Civil na entrância final (2015 a 2018)



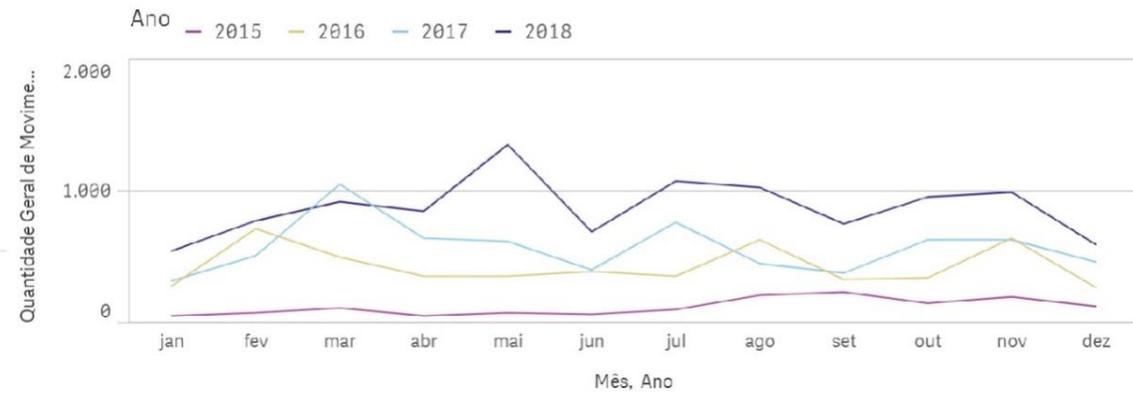
Quantidade de Movimentos por Comarca



Quantidade de Movimentos por Classe



Evolução dos Movimentos Ano a Ano



Quantidade de Movimentos por Assunto



Fonte: SIMP/MPPI

O inquérito civil corresponde ao procedimento extrajudicial mais utilizado em Teresina (Gráfico 2), ao passo que nas promotorias de justiça de Floriano foram instaurados trinta e dois inquéritos civis no período de 2015 a 2018, quantidade bem inferior a Campo Maior, com 1.064 (mil e sessenta e quatro) inquéritos civis, embora ambas as comarcas possuam a mesma quantidade de promotores de justiça, no total de quatro. Corrente, por sua vez, com dois promotores de justiça, teve uma produtividade no período maior que Parnaíba, que possui 09 (nove) promotores de justiça.

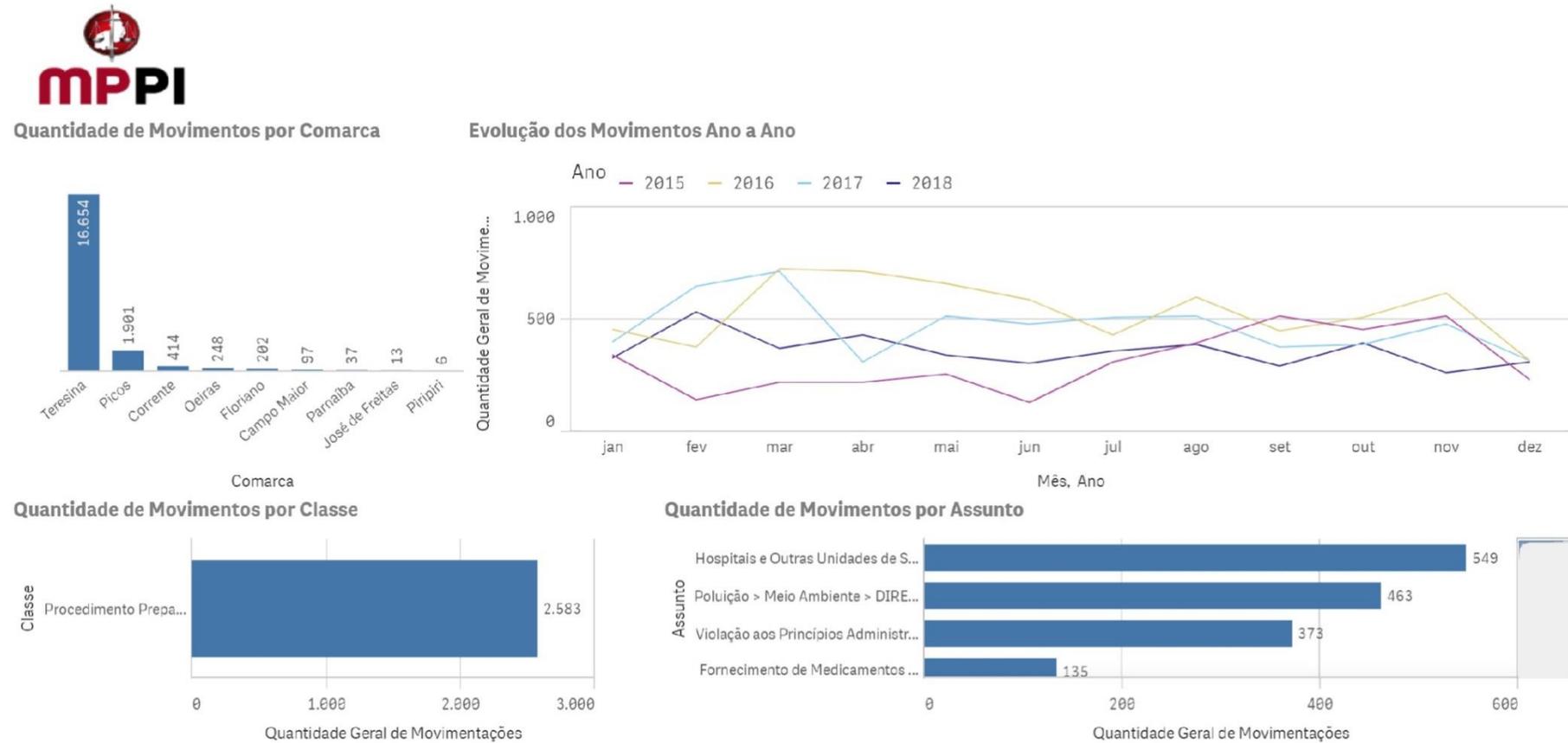
Os assuntos mais debatidos nos procedimentos de inquéritos civis instaurados foram os de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública e os que causam dano ao erário, tipos previstos no art. 11 e 1º da Lei nº 8429/92, respectivamente. Saúde e meio ambiente também apresentam destaque entre os assuntos mais recorrentes nas investigações promovidas por meio do inquérito civil.

Depreende-se do gráfico “Evolução dos Movimentos Ano a Ano” que no ano de 2015 houve uma constante, com pequena variação a partir de julho. Embora o sistema SIMP tenha sido implantado em 2014, promotores e servidores ainda não estavam familiarizados com o sistema, fato que justifica a pouca movimentação no período. Entre fevereiro e abril de 2017 houve um pico de produtividade, período que coincide com a correição do CNMP realizada no Ministério Público do Estado do Piauí, em março de 2017<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Conforme notícia veicula no sítio do CNMP in <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10171-cerimonia-marca-o-inicio-do-2-ciclo-de-correicoes-da-corregedoria-nacional-do-mp?highlight=WyJjb3JyZWlzdTAwZTdcTdAwZTNvIiwibXBwaSjd>, acessado em 24/03/2019.

**Gráfico 3 – Procedimento Preparatório entrância final (2015 a 2018)**



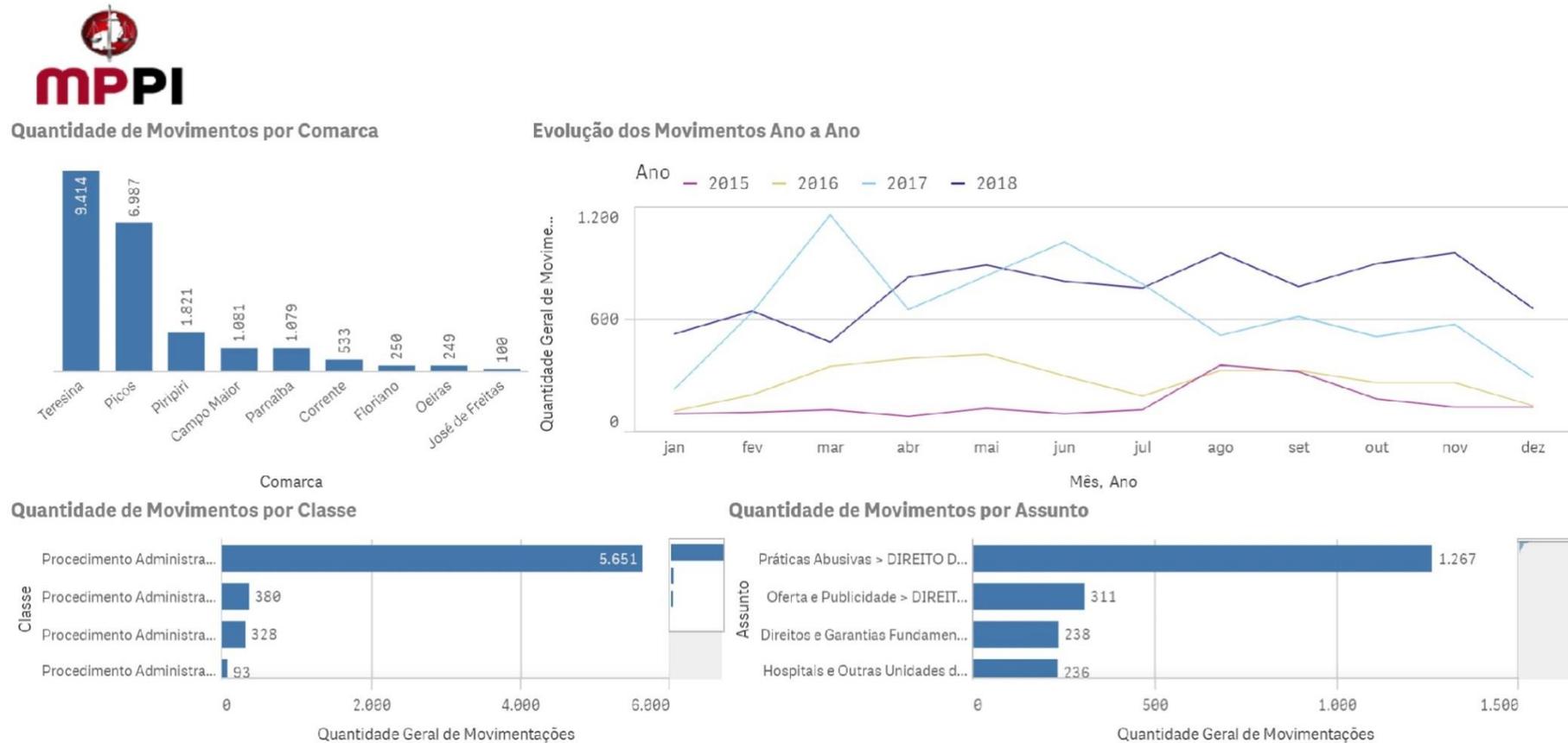
Fonte: SIMP/MPPI

Instrumento extrajudicial, o procedimento preparatório (Gráfico 3), utilizado quando necessário à coleta de maiores elementos que possibilite a investigação do fato, para identificação dos investigados ou do objeto da investigação, foi a opção mais utilizada pelos promotores de justiça de Florianópolis apenas, em comparação com o inquérito civil, este último sendo mais utilizado pelas demais promotorias da entrância final.

Os assuntos mais recorrentes nesses procedimentos foram saúde, meio ambiente e improbidade por violação aos princípios administrativos.

Da mesma forma que os registros do inquérito civil, houve um aumento em março de 2017.

Gráfico 4 – Procedimentos Administrativos entrância final (2015 a 2018)



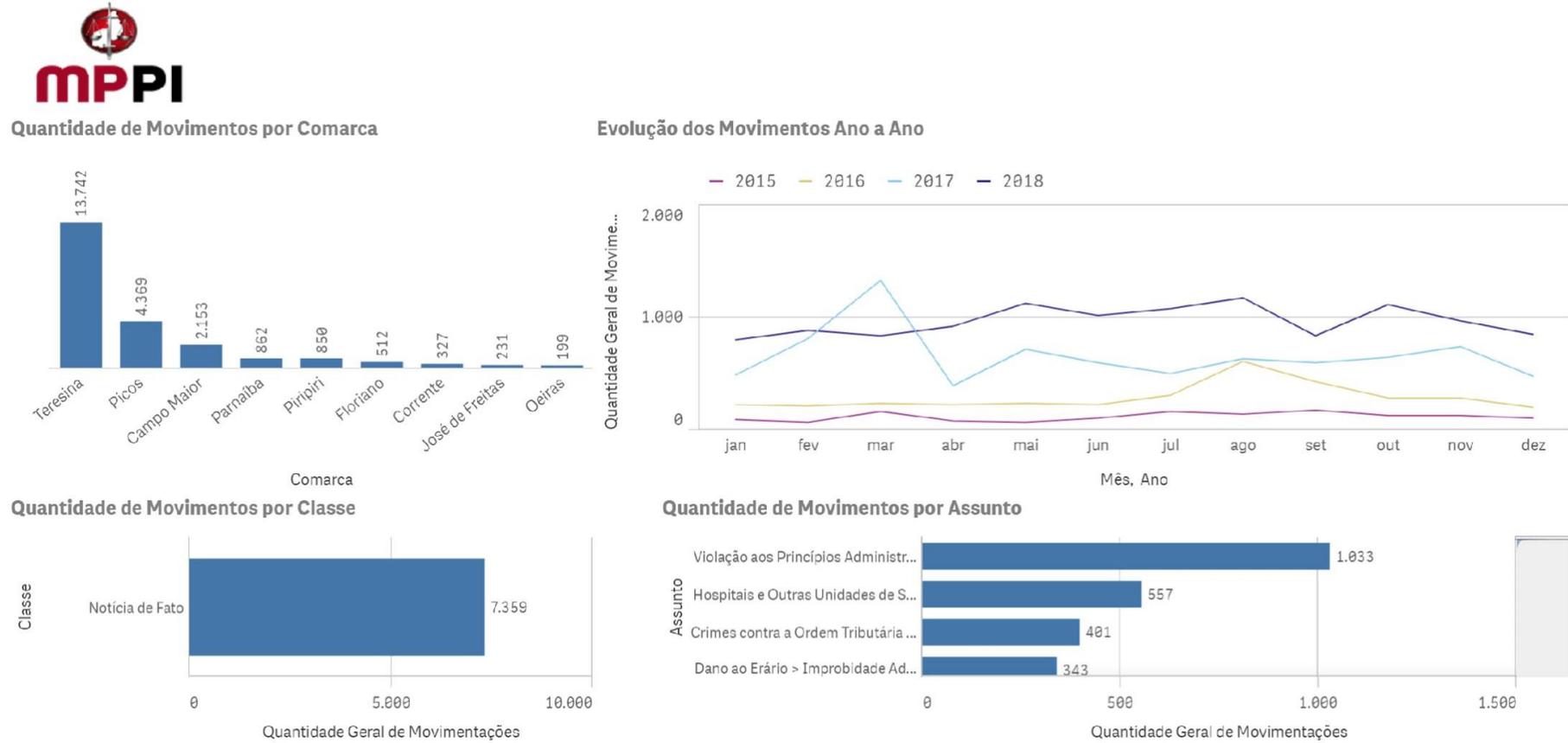
Fonte: SIMP/MPPI

O procedimento administrativo (Gráfico 4) será instaurado quando necessário para realização de acompanhamento de Instituições e de outras atividades não sujeitas a inquérito civil. Bem assim, para acompanhar políticas públicas e fiscalizar cumprimento de termo de ajuste de conduta, uma vez que o mesmo não tem caráter de investigação.

As atividades desenvolvidas por meio dos procedimentos administrativos versam mais sobre relações de consumo, na modalidade práticas abusivas, oferta e publicidade ao – e rescisão de contrato e devolução de dinheiro, seguido de direitos da pessoa idosa e saúde.

Cumprir destacar que os procedimentos administrativos não são encaminhados para homologação do arquivamento ao CSMP, tem prazo de conclusão de um ano, podendo ser prorrogado, conforme regulamentação própria.

Gráfico 5 – Notícia de Fato entrância final (2015 a 2018)



Fonte: SIMP/MPPI

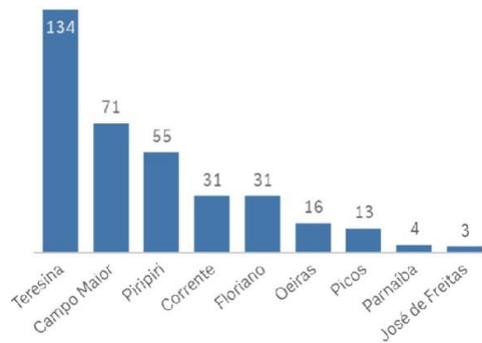
O procedimento extrajudicial da notícia de fato (Gráfico 5) é utilizado tanto para a área cível quanto criminal. Possui prazo de trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez por até 90 (noventa) dias. Geralmente, é procedimento utilizado para assuntos com pouca complexidade, podendo ser convertido para outros tipos de procedimento.

Depreende-se do gráfico “Quantidade de Movimentos por Comarca” que nas comarcas com promotorias de justiça com mesma quantidade de promotores, a exemplo de Campo Maior, Piripiri, Floriano e Oeiras, com quatro promotores de justiça cada, Campo Maior apresenta maior produtividade, enquanto Oeiras apresenta a menor, com 199 (cento e noventa e nove) notícias de fato instauradas no período.

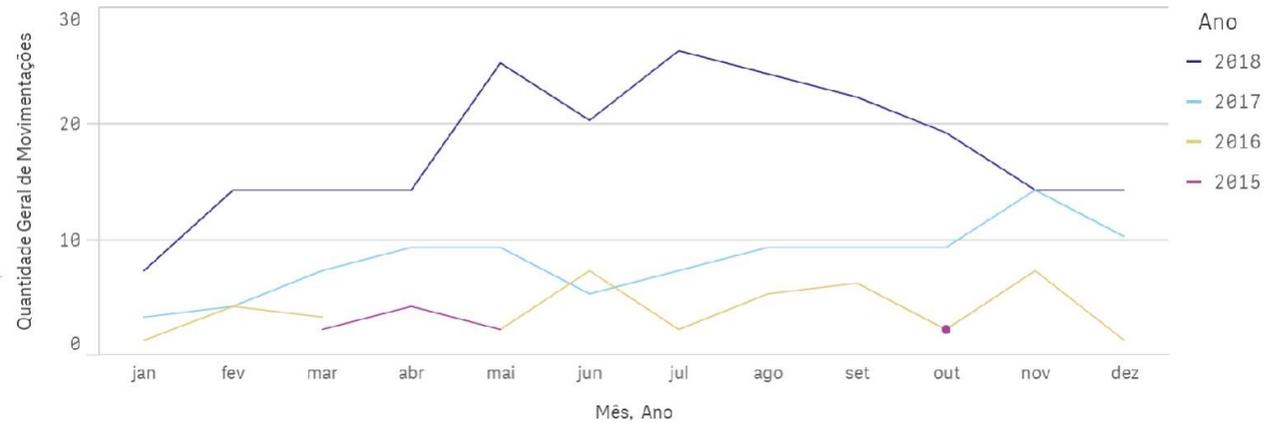
**Gráfico 6 – Termo de Ajuste de Conduta (TAC) entrância final (2015 a 2018)**



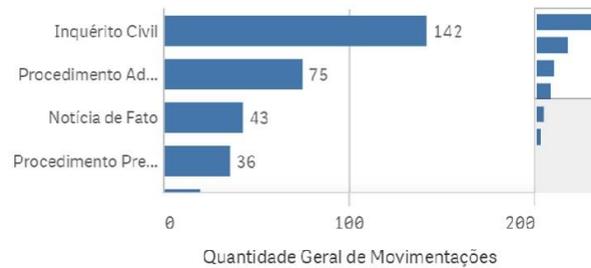
**Quantidade de Movimentos por Comarca**



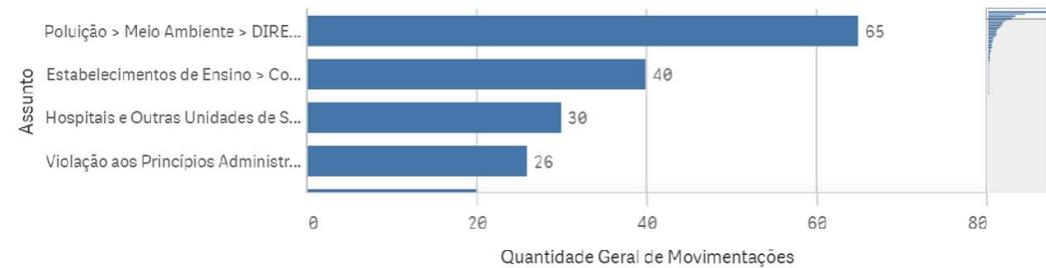
**Evolução dos Movimentos Ano a Ano**



**Quantidade de Movimentos por Classe**



**Quantidade de Movimentos por Assunto**

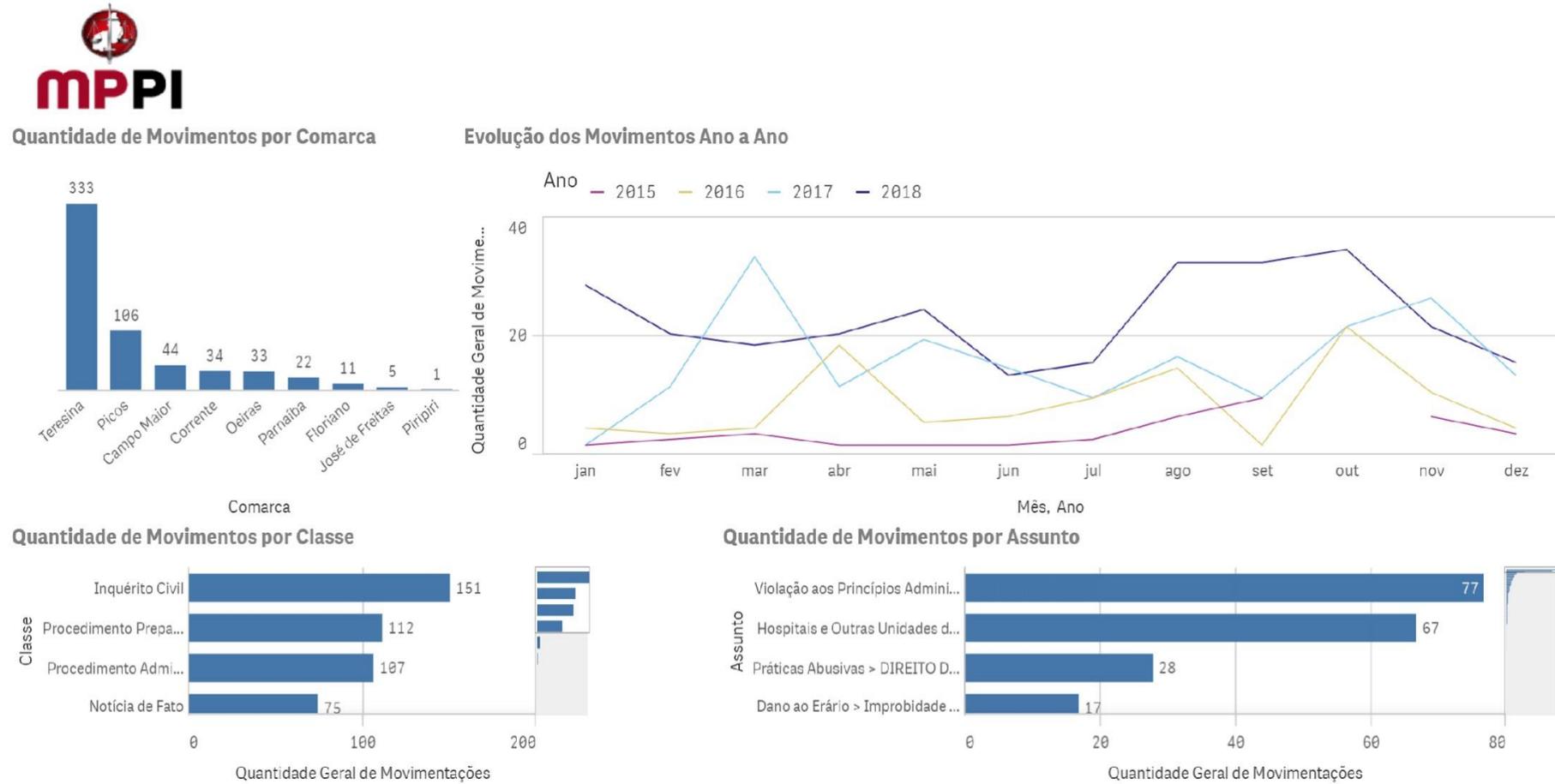


Fonte: SIMP/MPPI

O Termo de Ajuste de Conduta (Gráfico 6), enquadrado como atos finalísticos a cargo dos membros do Ministério Público, é registrado no sistema como movimento, seguindo as orientações fixadas nas tabelas unificadas do CNMP. É ato mais utilizado dentro da classe inquérito civil, dentro do cálculo geral, seguido do procedimento administrativo e notícia de fato.

Campo Maior, Piripiri e Floriano, com igual número de promotores de justiça, possuem diferenças pequenas na quantidade de celebração de Termo de Ajuste de Conduta, com destaque para Campo Maior, que apresenta a maior produtividade. Observa-se também aumento significativo na celebração de Termo de Ajuste de Conduta no ano de 2018, conforme gráfico “Evolução dos Movimentos Ano a Ano”.

Gráfico 7 – Recomendação entrância final (2015 a 2018)

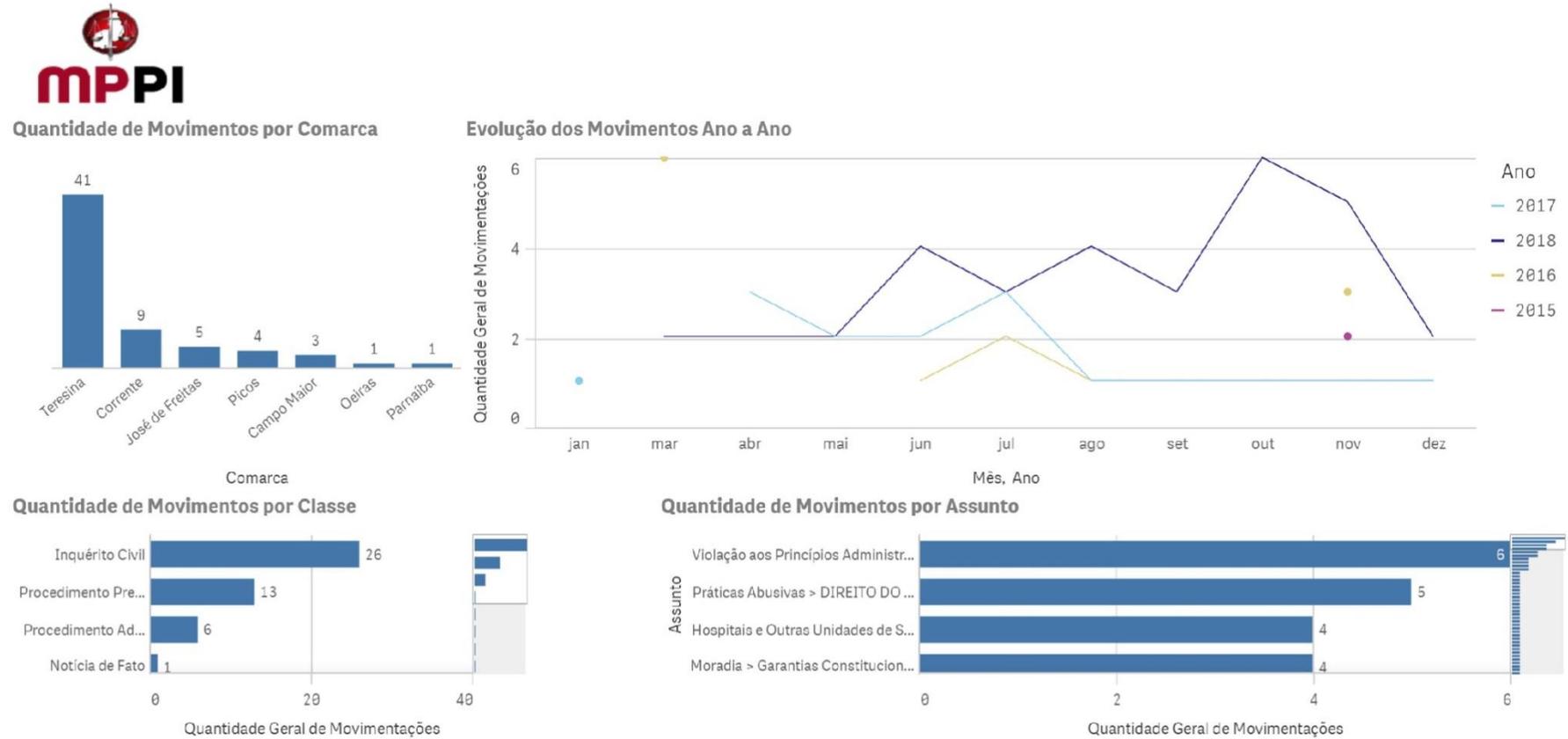


Fonte: SIMP/MPPI

A recomendação é instrumento (Gráfico 7) utilizado na entrância final em menor proporção que o TAC, na capital do Estado apresenta o maior número, seguido de Picos (gráfico “Quantidade de Movimentos por Comarca”. É mais comum as recomendações dentro dos inquéritos civis e procedimento preparatório (Gráfico “Quantidade de Movimento por Classe”).

Dentre os assuntos mais utilizados, verifica-se pelo gráfico “Quantidade de Movimentos por Assunto” maior predominância na questão de improbidade por violação aos princípios da administração pública, seguido de saúde e consumidor.

Gráfico 8 – Audiência Pública entrância final (2015 a 2018)



Fonte: SIMP/MPPI

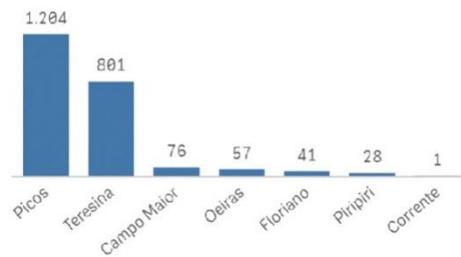
As audiências públicas (Gráfico 8), proporcionalmente, foram mais utilizadas pelas promotorias de justiça de Corrente (gráfico “Quantidade de Movimentos por Comarca” dos Gráficos 08. Os assuntos mais comuns debatidos nas audiências públicas são improbidade por violação aos princípios e consumidor.

Houve aumento de realização de audiências públicas no ano de 2018, conforme se observa do gráfico linha “Evolução dos Movimentos Ano a Ano”.

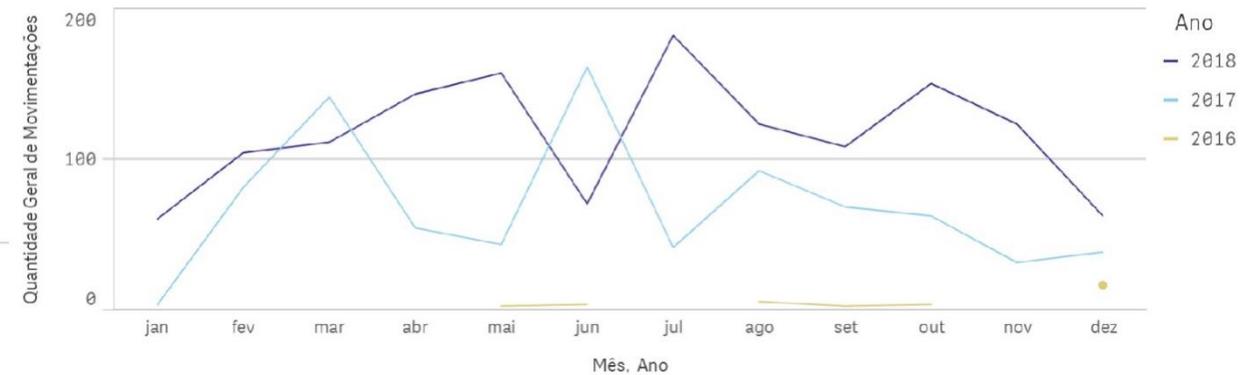
**Gráfico 9 – Procedimento de Investigação Criminal (PIC) entrância final (2015 a 2018)**



**Quantidade de Movimentos por Comarca**



**Evolução dos Movimentos Ano a Ano**



**Quantidade de Movimentos por Classe**



**Quantidade de Movimentos por Assunto**



Fonte: SIMP/MPPI

O procedimento de investigação criminal (Gráfico 9) representa outra forma de atuação do ministério público, instaurado por procuradores ou promotores de justiça para apurar o cometimento de infrações criminais no âmbito de suas atribuições legais.

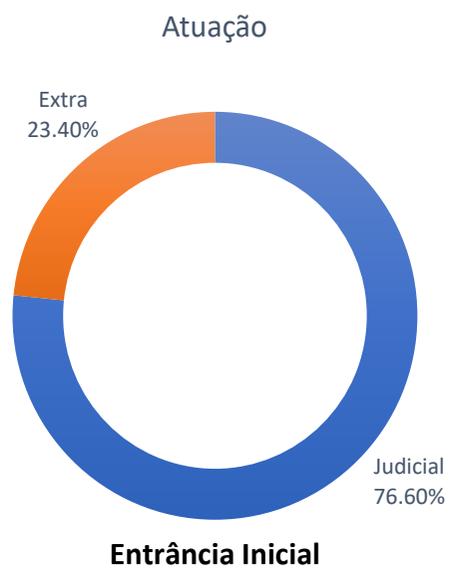
Conforme Gráfico do “Movimentos por Comarca” percebe-se que Picos foi a comarca com mais registro de procedimento de investigação, ultrapassando a capital do Estado. No gráfico “Evolução dos Movimentos Ano a Ano” não aparece registro em 2015, significando que o número de registro foi insignificante para o sistema, dessa forma não aparece no gráfico, embora tenha tido de seis procedimentos de investigação criminal.

Picos ultrapassa a capital do Estado em produtividade, instaurando mais que a soma de todas as demais promotorias de justiça de entrância final de procedimentos de investigação criminal (gráfico “Quantidade de Movimentos por Comarca”).

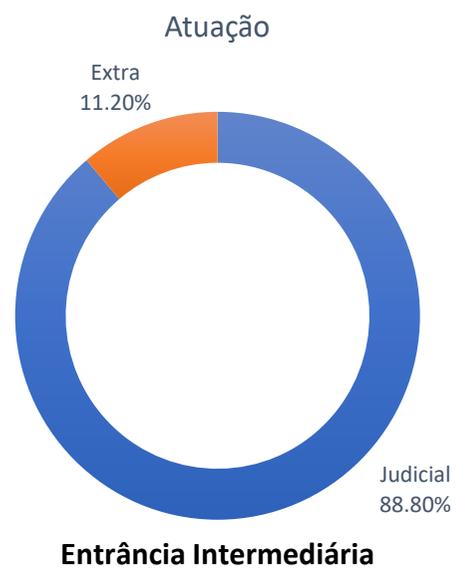
Os assuntos mais comuns nesses tipos de procedimentos versam sobre crimes contra a ordem tributária, contra a lei de licitações, contra o sistema nacional de armas, violência doméstica e ameaça, conforme gráfico “Quantidade de Movimentos por Assunto”.

**Gráfico 10** – Comparativo de Produtividade por Entrância na área Judicial e Extrajudicial ( 2015 a 2018 )

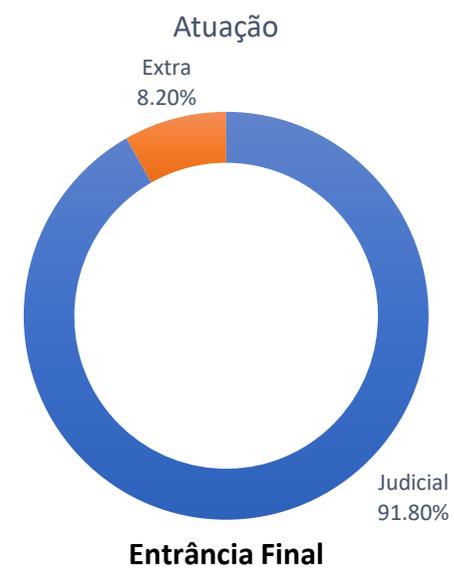
**Entrada de Processos por Atuação**



**Entrada de Processos por Atuação**



**Entrada de Processos por Atuação**



Fonte: SIMP/MPPI

No comparativo de Produtividade por Entrância na área Judicial e Extrajudicial (2015 a 2018) (Gráficos 10) verifica-se maior atuação do Ministério Público do Estado do Piauí na área judicial, fenômeno que se repete em todas as entrâncias, alterando apenas o percentual de atuação em cada área.

A entrância com maior percentual de atuação do Ministério Público na área judicial é a entrância final, com percentual de atuação de 91,8% na área demandista do Ministério Público. A entrância intermediária também segue o mesmo padrão de atuação, correspondendo a concentração de suas atividades em 88% na atividade judicial, enquanto que a entrância inicial atua cerca de 76,6% na mesma atividade.

### **4.3 O Perfil do Ministério Público do Estado do Piauí: demandista ou resolutivo**

Foi publicada recentemente, a fim de conferir critérios para aferir a resolutividade na atuação do Ministério Público, a Recomendação CNMP nº 2/2018, dispondo sobre parâmetros de avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros do Ministério Público. Conforme consta da referida norma, entende-se por atuação resolutiva aquela em que o membro do Ministério Público detenha:

Conhecimento das deficiências sociais e das causas locais; capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos; autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático; capacidade de diálogo e de construção do consenso; senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais; atuação preventiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, voltada notadamente para evitar a prática, a continuidade e a repetição de ilícitos ou para promover a sua remoção; atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais; realização precedente de pesquisas e investigações eficientes sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a atuação resolutiva e qualificada; utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação; utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade; contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada; utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização; atuação voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade do Ministério Público, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de manifestações orais; atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos, ou para removê-los, independentemente de ocorrência de dolo, culpa ou dano; atuação efetiva capaz de garantir a integral reparação dos danos nos seus múltiplos aspectos; adoção de instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigatórios prioritários e dos processos judiciais mais relevantes; atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos

individuais e dos encaminhamentos devidos; atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos, com o cumprimento de metas Institucionais, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para a resolução de questões decorrentes de particularidades locais.

O Ministério Público do Estado do Piauí, conforme se depreende dos dados apresentados no conjunto de gráficos 10, direciona boa parte de sua energia e foco de atuação para atender as demandas judiciais, seja promovendo ações criminais ou ações civis públicas, por exemplo, seja se manifestando por meio de pareceres. Da mesma forma, verifica-se referido perfil de atuação em todas as entrâncias, embora as promotorias de justiça com atuação na entrância inicial sejam aquelas com maior atuação no extrajudicial, correspondendo a 23,4%, ao passo que as de entrância final esse percentual fica em 8,2%. Existem vários fatores que podem explicar tais constatações, embora, gize-se, há necessidade de maiores estudos científicos a fim de analisar nuances de atuação do Ministério Público do Estado do Piauí, que possui muitas atribuições, atua em todo o Estado e apresenta nível de organização administrativa em processo de estruturação.

Fazendo uma análise do perfil de atuação dos promotores e procuradores de justiça pelo período em que ingressaram na instituição, antes ou depois da Constituição Federal de 1988, e conforme dados oriundos do sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Piauí<sup>12</sup>, 40 (quarenta) membros, dos quais 20 (vinte) procuradores de justiça, entraram na instituição antes da Constituição de 1988, o que pode explicar uma atuação mais demandista, pouco afeita ao diálogo com a sociedade. Na entrância final, 20 (vinte) entraram antes de 1988 e 69 (sessenta e nove) entraram depois, ao passo que na entrância intermediária e inicial todos entraram depois de 1988, no total de 48 (quarenta e oito) e 4 (quatro), respectivamente.

Outro importante viés a ser analisado é a estrutura administrativa, apta a dar suporte ao desempenho das funções institucionais. Cumpre gizar que em 2009, data da inspeção do CNMP<sup>13</sup> que representou um marco para estruturação administrativa do Ministério Público do Estado do Piauí, a precariedade de estrutura administrativa era patente, o que ensejou recomendação do CNMP nos seguintes termos:

Precariedade das instalações de alguns setores do Órgão. Verificou-se que apesar de existirem alguns setores da Procuradoria-Geral de Justiça com uma satisfatória organização, a maioria deles carece de uma melhor estrutura física, organizacional e

<sup>12</sup>[https://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=2509:2018&Itemid=132](https://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2509:2018&Itemid=132), acessado em 13/05/2019.

<sup>13</sup>[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Corregedoria/Inspecoes/RelatorioDeInspecoes/Piaui/RELATORIO\\_CONCLUSIVO\\_MPE\\_PIAUI\\_Aprovado\\_em\\_Plenario.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Corregedoria/Inspecoes/RelatorioDeInspecoes/Piaui/RELATORIO_CONCLUSIVO_MPE_PIAUI_Aprovado_em_Plenario.pdf) acessado em 13/05/2019.

de sistema de tecnologia de informação, em especial para que cada um deles possa desempenhar adequadamente as suas funções. Propõe-se que o Plenário do Conselho Nacional recomende ao Procurador-Geral de Justiça que adote providências administrativas no sentido de disponibilizar uma estruturação mínima e condizente com a responsabilidade e importância dos órgãos, possibilitando o correto desempenho das atividades ministeriais.

Na época da referida inspeção, a instituição contava com apenas 72 (setenta e dois) servidores efetivos e 121 (cento e vinte e um) estagiários para todo o Estado. Atualmente o quadro de servidores foi ampliado para 233 (duzentos e trinta e três) servidores efetivos, 196 (cento e noventa e seis) estagiários e 320 (trezentos e vinte) assessores de promotorias de justiça<sup>14</sup>. Da mesma forma, houve investimento em tecnologia da informação, desenvolvimento de software, a exemplo do SIMP, e outro para atividade-meio denominado E-cidade, utilizado para o controle de material, do ponto eletrônico dos servidores e protocolo (entrada e saída de documentos). Bem como a construção do planejamento estratégico para os anos de 2010-2022. Como resultado de mudanças na gestão, no último quadrimestre de 2018 o Ministério Público do Estado do Piauí atingiu 100 % no cumprimento dos itens exigidos pelo CNMP no ranking da transparência<sup>15</sup>, o que demonstra uma instituição mais madura do ponto de vista da estrutura organizacional.

Nada obstante o incremento na estrutura física, organizacional e estabelecimento de rotinas administrativas, se percebe uma atuação extrajudicial não condizente com o Ministério Público resolutivo impresso pelo CNMP, aquele que prioriza sua atuação no extrajudicial, com resultados sociais mais efetivos. Tais fatos podem ser explicados pelo perfil do membro, formalismo dos procedimentos extrajudiciais, e perfil punitivo da corregedoria, quem realizada o controle dos atos dos membros do Ministério Público. Conforme previsto na Lei Complementar nº 12/1993 do Estado do Piauí, art. 25, incumbe à Corregedoria a função de orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

O que se depreende pela análise dos dados é que o Ministério Público do Estado do Piauí, a par de sua missão prevista na Constituição Federal de defensor da ordem jurídica e do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ainda não se moldou como uma instituição resolutiva, que dialoga com a sociedade para a solução de conflitos sociais. Que a interlocução com a sociedade, fruto de construções coletivas, é uma realidade,

---

<sup>14</sup>[https://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=350&Itemid=152](https://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=350&Itemid=152). Acesso em: 22 abr. 2019.

<sup>15</sup>[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CCAF/Ranking\\_ASCOM.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CCAF/Ranking_ASCOM.pdf). Acesso em: 22 abr. 2019.

mas não é generalizada, pois depende muito do perfil do promotor de justiça e do tipo de demanda trabalhada.

A fim de conferir maior celeridade e desburocratizar a atuação dos membros, várias medidas são propostas, tais como regulamentação dos termos de ajuste de conduta em ações de improbidade administrativa, acabando com a obrigatoriedade de propor as ações de improbidade administrativa, o acordo de “não-persecução penal” previsto na Resolução nº 181/2017 do CNMP, com o objetivo minimizar as demandas criminais, mitigando o princípio da obrigatoriedade da ação penal.

O princípio da independência funcional, garantia prevista na Constituição Federal de 1988, art. 127, parágrafo primeiro, expressa “a repulsa à hierarquia, manifestando-se no plano da atuação típica das atividades fim dos membros do Ministério Público. Isso, porque afasta a possibilidade de subordinação de cada membro do Ministério Público inclusive ao Chefe da Instituição” (SILVA, 2013, p. 05), por um lado é escudo contra pressões políticas que deve proteger o membro na sua atuação em favor dos direitos sociais, difusos e coletivos, também apresenta um óbice a uma atuação uniforme da instituição, considerando que o gestor e chefe da instituição apresenta dificuldade em impor um projeto institucional unificado, apto a produzir resultados sociais mais relevantes, uma vez que o princípio gera certa liberdade de atuação do membro do Ministério Público, gerando necessidade de maior convencimento e diálogo interno.

Dos dados apresentados, conclui-se que o Ministério Público do Estado do Piauí ainda não concluiu o seu projeto de Ministério Público resolutivo, conforme ensaiado na Constituição Federal de 1988, projetado na Carta de Brasília e especificado na Recomendação nº 02/2018 do CNMP. Encontra-se estrangulado pelas demandas judiciais e com dificuldade de priorização de uma atuação resolutiva, inclusive em fixar indicadores sociais que legitime sua atuação com base em resultados socialmente relevantes.

## 5 CONCLUSÃO

Após o processo de reconstrução do Ministério Público, ocorrido após a Constituição Federal de 1988, novamente o Ministério Público passa por um processo de transição marcado pela necessidade de uma atuação resolutiva, de valorização de uma interlocução com a sociedade. Nesse sentido, o presente trabalho teve por objetivo, através da análise da produtividade de promotores e procuradores de justiça do Estado do Piauí, que atuam na entrância final, com recorte dos anos de 2015 a 2018, analisar se o Ministério Público do Estado do Piauí é resolutivo, nos termos da Carta de Brasília, ou, ao revés, é mais demandista, e quais os fatores que contribuem para tais conclusões.

O sistema integrado do Ministério Público está em constante processo de aprimoramento, sendo atualmente alimentado com os dados da produtividade da atividade finalística por todas as unidades. Dessa forma, podemos avaliar a atuação da instituição observando os resultados produzidos. O que se observa é que o Ministério Público tem focado sua atuação mais na atividade judicial, conforme se depreende dos gráficos comparativos de produtividade por entrância na área judicial e extrajudicial (2015 a 2018), fato que se explica pela grande demanda de judicialização dos conflitos.

Ademais, a estrutura administrativa do Ministério Público impacta na atuação extrajudicial, posto que a necessidade de servidores, fixação de rotinas dos procedimentos extrajudiciais, culmina na dificuldade de os promotores de justiça, principalmente, e que respondem geralmente por várias promotorias de justiça, dar impulso regular aos procedimentos administrativos instaurados no âmbito de suas promotorias de justiça. Da mesma forma, a atuação das corregedorias locais, com cobrança de cumprimento de prazos, impõe temor de os promotores responderem por procedimento disciplinar.

Nada obstante, o Conselho Nacional do Ministério Público, através da Recomendação CNMP nº 2/2018, estabelece novos parâmetros para avaliar a resolutividade e qualidade da atuação da instituição do Ministério Público, definindo por atuação resolutiva aquela capaz de, efetivamente, prevenir ou solucionar o conflito, utilizando-se os instrumentos legalmente disponibilizados pela legislação para o exercício da missão constitucional e legal conferida à instituição.

A conclusão extraída da presente pesquisa é que o Ministério Público precisa se reinventar, encontrando novas fórmulas de interagir com a sociedade, focando suas ações em atividades que efetivamente tragam impactos sociais, aferidos através de indicadores e metas.

Para tanto, a profissionalização da gestão é medida de extrema importância, uma vez que as atuais demandas sociais exigem profissionais com múltiplas competências, gestores de suas unidades de trabalho, eficientes e moldados à máxima produtividade.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ALMEIDA, A. **Amnésia eleitoral**: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 34-46, 2006.

ALVES, Leonardo B. M.; BERCLAZ, Márcio S. **Ministério Público em ação**. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2003.

ARANTES, Rogério Bastos. **DIREITO E POLÍTICA**: O Ministério Público e a defesa dos direitos difusos e coletivos. RBCS. v.14, n.39, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumará, 2002.

ARANTES, R. B. et alii. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil**: legislativo, tribunais de contas e ministério público. In LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECHO, R. S. (Orgs) *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV. 2010.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania populare accountability**. Lua Nova. 2002, n.55-56, p.85-103.

ARNOLDI, Nicole G. C. **Ministério Público**: instrumentos extrajudiciais e a implementação de políticas públicas. Franca: [s.n.], 2012. Disponível em: <[http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/98950/arnoldi\\_ngc\\_me\\_fran.pdfsequence=1](http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/98950/arnoldi_ngc_me_fran.pdfsequence=1)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. **Constituição do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2016.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. Bauru: editora Edipro, 2003.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Análise de Políticas Públicas**: da técnica às ideias. Revista Agenda Política. v.3, n.2, jul/dez, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Trad. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editos, 1988.

CARVALHO, Ermani; LEITÃO, Natália. **O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política**. Revista Direito GV, São Paulo, v.6, n.2, p. 399-422, 2010.

CARVALHO, José Murilo. **A Cidadania no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

CELLARD, André. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, 295-315.

CINTRA, Carlos de A.; GRINOVER, Ada P. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Editora Malheiro, 2005.

CNMP. **Ministério Público**: um retrato. Dados de 2016. v.6. Conselho Nacional do Ministério Público – Brasília: CNMP, 2017.

COELHO, Marcus V. F. **Direito eleitoral, direito processual eleitoral e penal eleitoral**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

CORDEIRO, Flávia Gomes. **A accountability no Ministério Público: da atuação demandista à atuação resolutiva**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2018.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

FARIA, Carlos A. P. **Ideias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS. v.18, n.51, 2003.

FERRARESI, Eurico. **A responsabilidade do Ministério Público no controle das políticas públicas**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v.9, p. 61-67, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. **Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de accountability brasileiro**. 39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT 8 – Controles democráticos e participação política. 2015.

\_\_\_\_\_. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua Nova. 2011, n.84, p.65-94.

GARAPON, Antoine. **O guardião das promessas – justiça e democracia**. Portugal: Instituto Piaget, 1995.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Maria T. U. **Políticas públicas e Ministério público**. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

JATAHY, Carlos Roberto de. **O Ministério Público e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

KERCHE, Fábio. **Virtude e Limites: Autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. SP, Edusp, 2007.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do Bem Estar social na idade da razão. A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campos Elsevier, 2012.

KIEWIET, D. Roderick; MACCUNBBINS, Mathew D. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriation process**. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2.ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações Coletivas**. São Paulo: Editora Saraiva 2014.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LEITE, Carlos Henrique B. **Ministério Público do trabalho – doutrina, jurisprudência e prática**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **Democracia associativa e Constituição de 1988: o novo Ministério Público brasileiro**. Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1998.

LOUREIRO, M. R. et al. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira**. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v.17, n.60, Jan-Jun, 2012.

MACIEL, Débora Alves. **Ministério Público e sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo**. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. **A reconstrução institucional do Ministério Público no processo político da redemocratização**. III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas, 2006.

MAINWARING, Scott. **Partidos e sistemas partidários nas novas democracias – o caso do Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2001.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; & STOKES, Susan, C; **Eleições e representação**. Lua Nova. 2006, n.67, pp.105-138.

MARONA, Marjorie C. **Defensorias Públicas**. In AVRITZER, Leonardo [et al]. Dimensões Políticas da Justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007b.

\_\_\_\_\_. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Editora Saraiva 2007a.

\_\_\_\_\_. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Editora Saraiva 2008.

\_\_\_\_\_. **Manual do promotor de justiça**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

\_\_\_\_\_. **O inquérito Civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento de conduta e audiências públicas**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe. **Impasses da accountability**: dilemas e alternativas da representação política. In: Revista de Sociologia e Política. n.25, p.25-38. 2005.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova, n.44. São Paulo: CEDEC, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. “**Accountability Social, la otra cara del control**” em Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (editores) Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latino americanas, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

PINHO, J. Antonio Gomes & SACRAMENTO, Ana Rita. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português?. Rev. Adm. Pública. 2009, vol.43, n.6, pp.1343-1368.

POUPART, Jean et al. **A Pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

SANTOS, Boaventura de S.; PEDROSO, João; MARQUES, Maria M. L.; FERREIRA, Pedro Lopes. **Os Tribunais nas sociedades contemporâneas**: o caso português. Porto, PT. Editora: Centro de Estudos Sociais; Centro de Estudos Judiciários; Afrontamento. 1996.

ROS, Luciano da. **Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo**: em busca de um padrão de interação. Revista Política Hoje. v.18, n.1, 2009.

SADEK, Maria Teresa. **A construção de um novo Ministério Público resolutivo**. In: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, n.12, p.130-139, 2009.

SANTOS, Izequias Estevam dos. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa científica**. 12ª ed. Niteroi: Impetus, 2016.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S.A., 1961. Cap. 21,22 e 23.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SILVA, Dicken W. L. S. **Exposição sobre o tema da independência funcional do Ministério Público**: reflexões sobre a natureza instrumental da independência funcional. Brasília, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologia, Porto Alegre. Ano B, nº 16, 2006, p. 20-45.

TATE, N; VALLINDER, T. (eds.). **The Global Expansion of Judicial Power**. New York, New York University Press, 1995.

TEJADAS, Sílvia da Silva. **Serviço Social e Ministério Público: aproximações mediadas pela defesa e garantia de direitos humanos**. Serv. Soc. n.115. São Paulo, 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de F. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

VIANNA, Luiz W.; BURGOS, Marcelo. **Revolução processual do direito e democracia progressiva**. In. Vianna, Luiz Werneck. A Democracia e os Três Poderes no Brasil - Luiz Werneck Vianna. Editora: UFMG, 2003.

WATANABE, Kazuo. **Juizados especiais de pequenas causas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.