ATIVISMO JUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DIFUSOS: DECORRÊNCIA INSTITUCIONAL OU VOLUNTARISMO POLÍTICO?

JUDICIAL ACTIVISM OF PUBLIC PROSECTOR'S OFFICE AND THE PROTECTION OF DIFUSE RIGHTS: INSTITUTIONAL CONSEQUENCE OR POLITICAL VOLUNTARISM?

Roberto Carvalho Veloso*
Letícia Moreira De Martini**

RESUMO: *O objetivo deste artigo é proporcionar um estudo acerca do modo de atuação do Ministério Público na proteção dos direitos difusos, buscando alinhá-lo às teorias explicativas representantes do voluntarismo político dos membros da instituição e da decorrência institucional propalada. O desenvolvimento do tema buscou analisar e enfrentar o problema ligado ao papel desempenhado pelo Ministério Público no fenômeno do ativismo, mais precisamente considerando a sua atuação em matéria de direitos difusos, bem como os limites constitucionais impostos diante de intervenções na esfera política. Sistematizou-se a abordagem iniciando um resgate histórico-normativo da trajetória evolutiva do Ministério Público, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que lhe concedeu a autonomia funcional necessária à postulação de um rol de matérias cuja previsão fez-se presente. O dinamismo da atuação ministerial, com efeito, deve seu surgimento à comunhão de fatores endógenos e exógenos, que corporificam teorizações reveladoras de ensaios acerca da reconstrução institucional do Parquet. Sua latente expansão e politização, aliada à previsão de defesa dos direitos de proteção difusa, admitindo-se a abrangência e fluidez destes, ultimaram a discussão final da pesquisa, quando se propôs a compatibilização do ativismo do Ministério Público à afirmação de direitos de relevância social. Como suporte empírico e elucidativo, apresentou-se um caso decidido pela Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, em que a iniciativa ministerial, distante de qualquer postura político-partidária, teve por escopo a preservação do direito difuso e social à educação básica, em detrimento da omissão municipal na construção de creches. A metodologia empregada consistiu em pesquisa bibliográfica e documental, com análise de conteúdo para significar os dados colhidos, além de investigação do tipo histórico-jurídica.*

Palavras-chave*: Ativismo. Ministério Público. Direitos difusos.*

* Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade CEUMA, São Luís/MA, Brasil e Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, Portugal.
https://orcid.org/0000-0003-3936-2132
** Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís, MA, Brasil.
https://orcid.org/0000-0001-7753-8499

ABSTRACT: *This articles aims to provide a study about the mode of action of Public Prosecutor's Office in the protection of diffuse rights, targeting to align it to explanatory theories that represent the political voluntarism of the institution's members and the institutional consequences that it promotes. The development of the theme sought to analyze and face the problem linked to the role played by the Public Ministry in the phenomenon of activism, more precisely considering its performance in the area of diffuse rights, as well as the constitutional limits imposed on interventions in the political sphere. The approach is systematized starting a historical-normative rescue of the evolutionary trajectory of the Public Prosecutor's Office, until the promulgation of the Federal Constitution of 1988, which granted it the necessary functional autonomy for the postulation of a list of different subjects. The dynamism of ministerial action, in fact, owes its insurgency to the communion of endogenous and exogenous factors, which embody revealing theorizations of essays about Public Prosecutor's Office's institutional reconstruction. Its latent expansion and politicization, allied to the prediction of the defense of diffuse rights, admitting their scope and fluidity, finalize the discussion of the research, when we propose the compatibility of the activism of the Public Prosecutor's Office with the affirmation of relevant social rights. As an empirical and enlightening support, it is presented a case decided by the Diffuse and Collective Interests Court of São Luis, where the ministerial initiative, far from any partisan political stance, was aimed at preserving the diffuse and social right to basic education, to the detriment of municipal omission in the construction of day care centers. The methodology used consisted of bibliographic and documental research, with content analysis to signify the data collected, in addition to a historical-legal investigation.*
Keywords*: Activism. Public Ministry. Diffused rights.*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo avaliar as balizas definidoras do ativismo judicial do Ministério Público na proteção dos direitos difusos, cotejando-as às possíveis causas vinculadas a um voluntarismo político de seus membros, bem como às decorrências institucionais próprias da conjuntura histórica, social e política que propiciaram o seu amadurecimento como instituição. A discussão teórica proposta procurou analisar o novo perfil desempenhado pelo Ministério Público ao longo dos últimos anos, de modo a conciliar esta perspectiva ao enfrentamento do problema relativo ao modo de atuação da instituição diante do fenômeno do ativismo, mais precisamente quando se considera o papel a ser desenvolvido na proteção dos direitos difusos, acompanhado de todas as fundamentações capazes de justificar uma intervenção na seara político-administrativa.

Iniciou-se a análise com a busca de um resgate normativo acerca do caminho percorrido pelo Ministério Público até a concretização de sua autonomia funcional. Com efeito, inovações legislativas anteriores à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) trataram de "preparar o terreno" para que a instituição pudesse ser albergada a um nível de independência tanto estrutural, desatrelada do poder Executivo, quanto substancial, com atribuições próprias em matérias determinadas.

Nesse ponto, a reconstrução institucional do Ministério Público passou a ser ventilada por meio de argumentações doutrinárias, cujo esmiuçamento se fez necessário para a escorreita compreensão de sua influência no padrão

decisório que permeia a sua atuação. Em um primeiro plano, exsurge a orientação ideológica exponenciada por Arantes (1999), centrada em fatores endógenos, os quais sugerem uma dinâmica ministerial voluntarista oriunda de uma vontade interna ensejadora do substitucionismo de uma dita sociedade hipossuficiente e de um Estado ineficaz. Por outro lado, as críticas que assolam esta teoria levam à explicação focalizada em fatores exógenos, os quais seriam os responsáveis pela disseminação dos alicerces necessários ao aparecimento do sentimento de mudança que levou à mobilização do *Parquet.*

Da explicação unívoca ou conjunta acerca da elevação institucional do Ministério Público, o fato é que a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis se tornou função inerente e que precisa ser cumprida. Os esforços ministeriais, nesse sentido, muitas vezes advêm de um texto constitucional aberto e de caráter programático, que propicia fundamentos para uma consequente inércia administrativa.

Trata-se, portanto, de divisar a linha tênue que segrega, de um lado, o natural ativismo ministerial para a proteção dos direitos difusos, pautado no caráter fluido e de inserção política destes direitos, e, de outro lado, o mero ativismo partidário e corporativista, que não se legitima em renome à defesa da cidadania.

Com respaldo na efetiva garantia de direitos de relevância pública e repercussão social, esses "corpos intermediários", representados pelos membros ministeriais, passam a intervir autonomamente em matérias afetas às políticas públicas, influindo consideravelmente nas escolhas políticas e consequentes eleições de prioridades.

Nesse aporte, como recurso empírico e elucidativo, expôs-se um caso relativo à atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão, onde a relevância social do direito difuso à educação básica fez-se preponderante na decisão final proferida pela Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, em detrimento da omissão do poder público municipal e de potenciais argumentos em defesa da discricionariedade administrativa.

A metodologia empregada para o desenvolvimento desta pesquisa consistiu em levantamento bibliográfico, realizado por meio de consulta a doutrinas consagradas, bem como a artigos publicados em periódicos de estratificação elevada, além da pesquisa documental, que se propôs ao exame de legislações nacionais e do processo judicial referido no último subcapítulo do artigo. A análise de conteúdo foi ainda utilizada para significar os dados e informações extraídas.

Em relação ao tipo de investigação empregada, a pesquisa alinhou-se à classificação histórico-jurídica, a qual tem por escopo analisar "a evolução de determinado instituto jurídico pela compatibilização espaço/tempo" (DIAS; GUSTIN, 2006, p. 26), de maneira que a descrição preliminar da

trajetória evolutiva do Ministério Público se mostrou como supedâneo necessário para o desenvolvimento eficaz desta pesquisa.

2 A TRAJETÓRIA NORMATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO RUMO À AUTONOMIA INSTITUCIONAL

O traçado legislativo do Ministério Público permite vislumbrar um processo evolutivo que possibilitou a passagem de sua esfera de atuação, atrelada aos comandos do Poder Executivo, para um poder institucional autônomo, cujo desempenho orgânico se desprendeu da necessidade do crivo hierárquico[1]. Fato é que houve uma linha de continuidade no caminho percorrido pela instituição, iniciado antes mesmo da promulgação da CRFB/88, quando as legislações anteriores, agregadas no compartilhamento de suas fundamentações de cunho individual, culminaram na conjuntura e atual perspectiva da dinâmica ministerial.

O Código de Processo Civil de 1973 instituiu a intervenção do Ministério Público nas causas em que havia interesse público envolvido, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte (art. 82, III). Segundo Koerner e Maciel (2002), houve uma ampliação semântica do conceito de "interesse público", perpetrada pelos movimentos das lideranças institucionais que, na busca da expansão dos seus poderes no cumprimento de suas finalidades precípuas, oportunizaram a transmutação de um simples interesse estatal para a representação legítima dos interesses sociais. Assim, "o discurso utilizado para ampliar a noção de interesse público de forma a abranger, prioritariamente, o interesse social e, só secundariamente, o interesse da administração pública, serviu de impulso para que a instituição invocasse, para si, a tutela da sociedade" (PORTO, 2006, p. 162).

Em verdade, o conteúdo aproximado das expressões "direito público" e "direito social" pode revelar interpretações limítrofes, cujo denominador comum, de fato, centraliza-se na proteção dos interesses metaindividuais, que transcendem a esfera de projeção una do indivíduo (MANCUSO, 2019).

Ao tratar da diferença substancial e finalística dos conceitos, Mancuso (2019) afirma que o interesse público predomina onde há a presença do Estado: "é como se ao Estado coubesse não só a ordenação normativa do 'interesse público', mas também a soberana indicação de seu conteúdo" (MANCUSO, 2019, p. 40). Neste ponto, pode-se dissociar fundamentalmente o interesse público das noções de "coletividade" e

[1] Rodrigues (2019, p. 336), ao analisar a passagem do Brasil-Colônia para o Brasil-Império, afirma que "não houve uma ruptura radical de valores e ideias do Brasil independente com a cultura jurídica do Brasil colonial", de modo que "tanto no Brasil-Colônia quanto no Brasil-Império havia o Procurador-Geral e os promotores públicos, meros agentes do executivo sem garantias e sem independência". Ainda, segundo o autor, "a expressão 'Ministério Público' aparece pela primeira vez no artigo 18 do Regimento das Relações do Império, de 2 de maio de 1847".

"sociedade civil", marcadamente presentes quando se busca compreender o sentido do interesse social, tomado como o refletor do que "a sociedade entende por 'bem comum'; o anseio de proteção à *res* **publica**; a tutela daqueles valores e bens mais elevados, os quais essa sociedade, espontaneamente, **escolheu** como sendo os mais relevantes" (MANCUSO, 2019, p. 38, grifo do autor). A partir dessa premissa, justifica-se, por exemplo, a atual intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica nos processos que envolvam litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana (art. 178, III, do Código de Processo Civil) (BRASIL, 2015), embasando a hipótese de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, em razão do descumprimento da função social (art. 184 da CRFB/88).

Na década de 1980, destacou-se a Lei nº 6.938/1981b, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, tendo previsto expressamente a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º). Para Arantes (1999, p. 85), a Lei significou "o marco jurídico inicial da normatização de interesses difusos e coletivos no Brasil".

A instituição da primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei Complementar nº 40, de 1981a – demonstrou uma perspectiva unificadora da instituição, que buscou aglutinar as atribuições entabuladas aos agentes dos Estados ao princípio fundamental da indivisibilidade funcional. Percebe-se, pois, que começava a ser criado um prévio esboço do desenho institucional do Ministério Público, traçando-se as diretrizes que o constituíram como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, dos interesses indisponíveis da sociedade, e da fiel observância da Constituição e das leis (art. 1º da LC nº 40/1981, BRASIL, 1981a).

Vital para a instrumentalização das funções institucionais do Ministério Público e para a materialização dos interesses transindividuais (difusos e coletivos) foi a Lei nº 7.347/1985, que disciplinou acerca da ação civil pública de responsabilidade por danos morais e patrimoniais, legitimando o *Parquet* como um dos autores para propositura da ação principal e da ação cautelar, munindo-o de várias garantias procedimentais, como a atuação obrigatória como fiscal da lei, a instauração de inquérito civil e a requisição de informações, documentos e/ou perícias a qualquer órgão público (art. 5º, I, e §1º). Compreende-se, portanto, que a Lei da ação civil pública buscou instrumentalizar os avanços teóricos perpetrados nos diplomas anteriores, inserindo-os numa dimensão de realização pragmática, cujo conteúdo estaria apto a percorrer as balizas necessárias à sua concretude:

> É interessante notar, portanto, que a ação civil pública "preexistiu" ao texto de 1985, que a

> regulamentou. Sem dúvida, trata-se de uma forma peculiar de evolução do direito, em que leis versando sobre assuntos específicos, por exemplo, o meio ambiente, ou textos de caráter institucional como as leis orgânicas do MP vão engendrando um novo mecanismo processual. No caso da lei sobre meio ambiente, o mecanismo aparece como forma nova, melhor adaptada à tutela de um tipo novo de interesse, que por ser difuso não encontra na organização tradicional do processo judicial meio adequado à sua defesa. No caso da lei orgânica do MP, é a própria instituição que, ao se reorganizar, inscreve entre as suas funções principais a proposição da ação civil pública, que só seria criada por lei própria três anos mais tarde. **Há fortes indícios, portanto, de uma evolução legislativa e processual baseada na estratégia "dois passos para frente, nenhum para trás", ou seja, leis que instituem direitos ou regulam atribuições de uma organização no mesmo ato lançam as bases para um aperfeiçoamento posterior** (ARANTES, 1999, p. 85, grifo nosso).

Somando-se as contribuições normativas ao sentimento interno de mudança da instituição, tornou-se patente a necessidade de garantir independência funcional ao Ministério Público. Nesse ponto, ainda que premida de um arcabouço construído em período anterior, a CRFB/88 significou a sedimentação textual de conquistas pretéritas que possibilitaram a total dissociação do Ministério Público da figura de "apêndice do poder executivo"[2] (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 402), ressignificando a noção de guardião da lei, cujo proveito passaria a servir em favor da sociedade, e não do Estado (ARANTES, 1999).

Segundo Porto (2006, p. 169), "o processo constituinte de 1988 sacramentou, em texto constitucional, vitórias já alcançadas no plano da infraconstitucionalidade pelo Ministério Público", e tal percepção pode ser ainda extraída da própria alocação constitucional "criativa" (ARANTES, 1999, p. 90) que foi conferida *Parquet*[3], destinando-lhe um capítulo apartado

[2] Carvalho e Leitão (2010, p. 402) citam o exemplo da ação civil pública, cuja Lei, embora tenha sido editada antes de 1988, "com o advento da nova Constituição, esse instrumento deixou de ser utilizado por uma organização ligada ao poder Executivo, o que fazia das ações do MP ações do próprio governo. Ou seja, com a Constituição de 1988, além de se utilizarem da ação civil pública para fiscalizar o correto cumprimento da lei, os promotores e procuradores de Justiça passaram a fazer isso de forma independente em relação aos políticos [...]".

[3] Capítulo IV – Das funções essenciais à justiça. Seção I – Do Ministério Público.

e desvinculado de qualquer possível subordinação com os poderes republicanos[4]. Assim, denotando um novo caráter institucional, Sadek (2008, p. 131) afirma que "o nosso Ministério Público, a partir da CRFB, passou a ser uma instituição que tem pouca semelhança com seus congêneres no exterior e tampouco com o Ministério Público brasileiro do passado".

Sob esse aspecto, Veríssimo (2006) analisa a crítica entabulada por Cappelletti acerca dos modelos ministeriais presentes no direito comparado da França, Bélgica e Itália, e seu escasso comprometimento com a defesa dos interesses difusos, onde a atuação do *Parquet* mostra-se mais próxima de um auxiliar da justiça do que de parte. O Ministério Público brasileiro, ao contrário, afastou-se deste arranjo estrangeiro de "conotação híbrida, a meio caminho entre o juiz e a parte". De fato, o órgão nacional "foi dotado de boa dose de autonomia institucional e o que se vê de sua atuação prática é, efetivamente, mais a ação de um 'ator ideológico' que aquela de um 'agente meramente burocrático', para o bem e para o mal" (VERÍSSIMO, 2006, p. 189).

Os outros dois princípios institucionais conferidos ao Ministério Público, a unidade e a indivisibilidade, representaram a sua estruturação monocrática sob a perspectiva de que, ao mesmo tempo que se trata de uma instituição una, que persegue objetivos comuns, existe a liberdade de cada ramo ministerial orientar-se conforme as motivações provindas de sua independência funcional.

Essa (aparente) assimetria pode ser concebida sob dois vieses: ao mesmo tempo em que torna o poder decisório do Ministério Público livre da hierarquia funcional e das pressões externas, possibilitando-lhe maior liberdade criativa, sobretudo nos conflitos de abrangência política e social, cria "uma barreira à formação de políticas institucionais uniformes" (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 403), diminuindo ainda a garantia de uma oferta isonômica de direitos. Para Sadek (2008), a ausência de uma hierarquia piramidal pode resvalar na perda de uma atuação institucional homogênea, única e conjunta. Quando cada promotor passa a representar a própria instituição, torna-se problemática a implementação de uma política institucional, possibilitando o desenvolvimento de um modelo fragmentado,

[4] Sadek (2008, p. 131) apresenta um perfil comparativo entre o Ministério Público brasileiro, e os Ministérios Públicos presentes nos demais países da América Latina, sob o ponto de vista da localização institucional, demonstrando um avanço significativo na instituição pátria: "encontra-se, por exemplo, Ministério Público dependente do Judiciário ou da Corte Suprema de justiça na Costa Rica, na Colômbia e no Paraguai; ligado ao Poder Executivo, como no México, na República Dominicana e no Uruguai. Ademais, deve-se salientar o seguinte aspecto: até os anos 1990, o Ministério Público não era importante em nenhum dos países da América Latina. No Chile, ele sequer existia. Na extensa maioria dos países da América Latina, o Ministério Público é uma instituição que ganhou algum vigor apenas recentemente, a partir da reforma do sistema penal". No Brasil, este perfil pode ser encontrado nas Constituições pretéritas. Segundo Rodrigues (2019, p. 338), "o Ministério Público na Constituição de 1967 foi disciplinado em Seção do capítulo do Poder Judiciário. Na emenda nº 01 de 1969 o Ministério Público foi enquadrado no capítulo do Poder Executivo".

marcado pelo individualismo e refratário ao regime democrático majoritário. "Para ilustrar, é o oposto de uma orquestra, de uma instituição regida por princípios democráticos majoritários. Nesse modelo atomizado, embora exista a função do maestro, cada um pode seguir a partitura que desejar" (SADEK, 2008, p. 135).

Exsurgem daí os meandros capazes de descortinar a ideia, proposta por Carvalho e Leitão (2010, p. 401), de que a vigência da CRFB/88 "fechou um ciclo". Em verdade – e em que pese nossa tentadora ousadia –, pode-se argumentar, sim, sobre a verdadeira inauguração de um ciclo, onde se percebe a proliferação de um ativismo institucional na atuação do Ministério Público, cuja força atribuída, muito embora não possibilite sua extração como um "quarto poder", condicionou-lhe a assunção de algumas garantias de poder (CARVALHO; LEITÃO, 2010), instituindo as premissas capazes de ensejar discussões em torno da tendência à politização do *Parquet* no desenvolvimento de suas atribuições e na internalização do papel que a CRFB lhe albergou. Na esteira do que apontam Carvalho e Leitão (2010, p. 418), "a instituição aparece cada vez mais como um importante ator político do processo de tomada de decisões e sua influência cresce como um dos órgãos do Sistema de Justiça".

Nessa perspectiva, cabe então analisar sob quais pressupostos afirma-se que **"o Ministério Público deixou de ser defensor do Estado para ser defensor da sociedade"** (ARANTES, 1999, p. 90, grifo do autor).

3 TEORIZAÇÕES ACERCA DA RECONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: FATORES ENDÓGENOS E EXÓGENOS

A trajetória evolutiva que permitiu o crescimento institucional do Ministério Público abriu margem para discussões em torno da nascente legitimadora de suas novas atribuições. A defesa primordial da cidadania tornou-se medida persecutória da instituição, surgindo aí uma fundamentação construída a partir de fatores endógenos, cujo impulso modificador teria partido de dentro dos líderes do *Parquet*, de uma vontade interna e política, um sentimento inato de luta e encorajamento, que teria propiciado as transformações vindouras no sistema jurídico, de maneira que "a positivação legal das conquistas sociais é precedida da formulação filosófica e, às vezes, pragmática, dessas conquistas" (PORTO, 2006, p. 161). Segundo Arantes (1999, p. 91), este processo de reconstrução institucional originou-se "sem qualquer mecanismo externo de impulsão [...], mas decorrente essencialmente da vontade política dos próprios integrantes da instituição" em projetar um Ministério Público de feições resolutivas.

Emerge então a noção de que a sociedade civil estaria "agonizando" em meio a uma hipossuficiência de mecanismos que lhe possibilitariam o

desfrute de seus direitos. O indivíduo, sozinho, encontrava-se desarmado para tutelar a si próprio, ao mesmo tempo em que os poderes estatais não se mostravam capazes de responder de modo eficaz às aspirações populares. A sociedade, carente e "órfã" de uma figura protetora, em uma analogia precursora ao "superego" invocado por Maus (2000), necessitava de uma instituição forte, verticalizada e paternalista[5]. E o Ministério Público teria, então, incorporado este espírito voluntarista, assumindo caracteres de uma postura hercúlea, com escopo na afirmação social dos direitos da cidadania, esta constituída "como um direito fundamental, mas que também implique a intersubjetividade entre os cidadãos, de forma que exista dever de solidariedade" (SMANIO, 2009, p. 18) entre eles. Nesse sentido, segundo Rodrigues (2019, p. 341), "as funções de defesa da cidadania seriam um aprofundamento natural da clássica vocação da instituição de defesa do ordenamento jurídico, uma verdadeira releitura do encargo de proteção dos fracos e da salvaguarda do bem público".

Arantes (1999), desenvolvedor de pesquisas que levaram à formação desta corrente, aponta que a fragilidade da sociedade civil, aliada à deterioração dos poderes políticos, levaram à construção dessa orientação ideológica, segundo a qual uma instituição antipolítica seria indutora intencional de soluções alternativas, sugerindo a substituição da sociedade civil perpetrada pela legitimidade ativa conferida ao *Parquet*. Defende-se, portanto, uma "intensa mobilização dos membros do Ministério Público, mostrando uma grande capacidade de articulação e defesa de seus interesses corporativos e institucionais" (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 405). Para Koerner e Maciel (2002, p. 120), este voluntarismo político propiciou a expansão do sistema de justiça "nos conflitos políticos e na constituição de um modelo institucional contraditório que politizou um órgão de justiça independente, tornando-o um 'agente político da lei'".

Daí advém a precaução analítica: o Ministério Público, imbuindo-se da tarefa "artificial" de protetor de uma sociedade civil fraca e desorganizada, não estaria, em verdade, perseguindo seus próprios objetivos institucionais, na condução de maior oferta de poderes e visibilidade pública? Se o voluntarismo político, de fato, preexistiu às mudanças legislativas operadas na dinâmica ministerial, pode-se considerá-lo como determinante à assunção do ativismo do Ministério Público, bem como à sua percepção como novo ator político.

[5] Em referência à figura do poder Judiciário como o necessário modelo de superego que se concebe em meio à carência da sociedade órfã, Maus (2000, p. 187) afirma: "pode ocorrer que penetre nesse foro interno aquela instância que compreende a si própria como moral e que, de maneira tão incontroversa, é reconhecida como consciência de toda a sociedade, de tal modo que a imagem paterna à qual se resiste atue concomitantemente como ponto de partida do clássico modelo de transferência do superego e como representante de mecanismos de integração despersonalizados".

Arantes (1999), no entanto, explica que, muito embora essa atuação estratégica opere de modo a influenciar as inovações legislativas, destronando as matrizes liberais-individualistas que minavam a expansão protetiva dos direitos difusos e coletivos, não se trata de privilegiar somente razões corporativas, mas de atuar visando a unificação de normas gerais que se respaldem na cidadania. É fato que havia, na atuação ministerial, um caráter intencional de "romper com o seu histórico modo de atuar, ainda muito limitado pelas peias do individualismo e praticamente se resumindo a oficiar perante o juízo" (RODRIGUES, 2019, p. 341). Porto (2006, p. 148, grifo nosso), nessa linha, afirma:

> Convém registrar que a consagração do Ministério Público na Constituição Federal de 1988 representa o resultado de uma constelação de razões que a isso concorreram. Contribuíram razões políticas e sociais, como momentos históricos favoráveis, **mas, especialmente, pode-se atribuir esta história de sucesso aos esforços endógenos da instituição, onde se saíram vitoriosos grupos ideologicamente voltados a uma atitude transformadora da sociedade brasileira e abarcadora de novas e imensas responsabilidades. Ações inteligentes e bem articuladas com o mundo político governamental foram selando vitórias legislativas da instituição.** Tal como ocorre com os direitos fundamentais, a concepção atual do Ministério Público brasileiro nasceu no plano ideológico-filosófico de autênticos *founding fathers* da instituição, aos poucos ganhou espaço nas planícies infraconstitucionais, reforçado por práticas cotidianas dos seus agentes, e, por fim, foi situar-se no altiplano constitucional, especialmente em 1988.

Nessa medida, diante de uma sociedade incapaz de se articular de forma organizada, e de poderes políticos omissos e desprovidos de mecanismos de controle capazes de reivindicar a operacionalização dos direitos fundamentais, não haveria como manter este ambiente descoberto, sem que alguma instituição, momentaneamente, tomasse as rédeas, até que o cidadão, "conscientizado pelo exemplo da ação de seu protetor, desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses" (ARANTES, 1999, p. 96). Sobre este ponto, Cappelletti e Garth (1988) também afirmam a existência de fatores de compensação, os quais se voltam para o auxílio à

representatividade e destinação das garantias constitucionais para as camadas mais carentes, legitimando socialmente o Ministério Público para o desenvolvimento de tais funções sociais.

Por outro lado, Koerner e Maciel (2002, p. 121) apontam para o risco metodológico que se origina da pretensão generalizante de explicar o crescimento da identidade institucional do Ministério Público, centralizada na intencionalidade dos atores, sob a "ótica exclusiva da capacidade estratégica de agentes isolados de adequarem meios e fins". Nesta vertente, haveria de se lançar luz sobre as interações entre fatores internos e externos, cuja conjunção, dissociada de uma análise unívoca e simplista, levaria efetivamente aos processos de mudança institucional.

Nesse âmbito, "vale ressaltar que os atores não agem em um vácuo institucional" (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 405). Nenhuma (re)construção identitária advém de geração espontânea, de uma aparição autopoiética. Certamente a conjuntura social e política, assim como os fatores exógenos associados, criam o ambiente favorável à impulsão do *lobby* no interior da instituição. Nesta perspectiva, "analisar o fenômeno com base simplesmente nas preferências dos membros do Ministério Público, como faz Arantes (1999), é insuficiente. É importante analisar o ambiente político e institucional no qual os atores agem" (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 408).

Com efeito, assistiu-se a um movimento de aproximação entre direito e moral, desde a expansão do constitucionalismo democrático e seus discursos de valoração principiológica, inspirados num mundo pós-guerra devastado pela negação de direitos. Era necessário desenvolver uma teoria do direito pautada em uma nova concepção de jurisdição constitucional, capaz de viabilizar a permanência social dos direitos fundamentais (TRINDADE, 2012).

No cenário brasileiro, os movimentos pró redemocratização fertilizaram o terreno para o nascimento de uma legislação de cunho protecionista, amparada na cultura do "*welfare state*", onde se pôde assistir a uma verdadeira "revolução processual do Direito, sobre a democracia brasileira surgida com a Carta de 1988" (BURGOS; SALLES; VIANNA, 2006, p. 4). Com efeito, a CRFB/88 outorgou a normatização de direitos difusos e coletivos, incluindo aqueles de relevância pública que invocam direitos fundamentais, bem como outros que porventura possam receber proteção futura, além de consagrar a autonomia do Ministério Público e destinar-lhe o papel de defensor destes direitos, instrumentalizando-o por meio de mecanismos jurídicos "que estavam presentes no período autoritário, como a ação popular e a ação civil pública", mas que "passam a ser largamente utilizados só depois de 1988" (SANTOS, B., 2011, p. 25)[6].

[6] Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

Além disso, a nova ordem constitucional aliou a tradicional postulação em juízo, com mecanismos que possibilitaram a ampla defesa extrajudicial dos direitos da cidadania. Nesse contexto, afirma Arantes (1999, p. 87, grifo nosso):

> **A partir de 1988, o MP passou a invocar a Constituição como uma espécie de certidão de (re)nascimento institucional, suficiente para habilitá-lo a ultrapassar suas funções tradicionais e reforçar sua responsabilidade pela defesa dos direitos coletivos e sociais.** Não se pode dizer que o texto constitucional tenha definido perfeitamente o conteúdo desses direitos e os mecanismos judiciais para sua proteção. **Ao contrário, ele apenas fornece as bases de uma nova arena de solução de conflitos coletivos, cuja construção depende em grande parte do processo subseqüente de afirmação institucional do MP e de avanços na regulamentação legislativa dos novos interesses e direitos.**

Essas bases de modulação dos direitos coletivos transpuseram-se de modo genérico no texto constitucional, por meio das normas de caráter programático, indicativas de uma proposta de atitude estatal, voltada à consecução de suas diretrizes. Em verdade, a textura aberta das normas programáticas é ressonante à legislação do "*welfare state*", abrindo-se "para a incorporação de aspectos materiais, em oposição à pureza formal do direito na ortodoxia liberal" (BURGOS; SALLES; VIANNA, 2006, p. 2).

Desse modo, tem-se que a normatividade prevista na CRFB/88 representou apenas "a ponta do *iceberg*" (STRECK, 2017, p. 229) para a efetividade dos direitos sociais previstos, cuja regulamentação parte da compreensão de que essas normas programáticas possuem força vinculante, não são mera "promessa" do constituinte, ou expectativa de direitos para os cidadãos. E, neste ponto, outra não foi a intenção do texto constitucional, ao albergar para o Ministério Público a função institucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Portanto, "se antes, na esteira da tradição liberal-democrática, normas programáticas tinham de ser invocadas pela sociedade no terreno da luta política, hoje, de acordo com a Constituição, elas podem e têm sido levadas aos tribunais por obra principalmente do Ministério Público" (ARANTES, 1999, p. 90), instituição

III - 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 (BRASIL, 1988).

que foi incumbida (ou se incumbiu) de tarefas políticas, diante da propalada ausência estatal e da agonia da sociedade.

Tudo esse panorama revela a nova feição apresentada pelo Ministério Público no desenho constitucional, invocadora da ampla defesa e aplicação dos direitos fundamentais, com suporte na Teoria Ampliativa (FERNANDES; STÜRMER, 2014) e sua proteção contra o retrocesso social, de forma a demandar uma atuação que não mais se respalda unicamente na concreção literal da lei, mas através de uma função social, amparada na maior proximidade e diálogo com o cidadão. Daí falar-se no verdadeiro papel do Ministério Público no fenômeno do ativismo, quando se considera sua postura emancipatória de padrões pré-formulados. É assim que a instituição pode cumprir com sua vocação democrática e desempenhar efetivamente sua função no novo modelo de acesso à justiça (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019).

Como decorrência do modelo institucional adotado, Carvalho e Leitão (2010) apontam para o surgimento do processo de delegação de poderes de estado ao Ministério Público, numa relação "*principal-agent*", fundada na autonomia ministerial e seu alto grau de discricionariedade. À ampliação dos poderes do *Parquet*, soma-se o déficit de mecanismos de controle e *accountability*, que acusam a inexistência de comissões fiscalizatórias e de aplicação de sanções à instituição. A necessidade de manter os membros da instituição sob controle se justifica, segundo Mancuso (2019, p. 136), "para que eles, em se agigantando, não se distanciem de suas finalidades originárias".

> A questão é que [...] quando se limita o grau de discricionariedade, as chances de arbitrariedades também diminuem, tornando-se mais razoável, em uma democracia, a existência de agências com altas doses de autonomia (KERCHE, 2003: 76). A peculiaridade do Ministério Público brasileiro é que foi feito exatamente o contrário: paralelamente a sua autonomização, os constituintes garantiram um alto grau de discricionariedade a esses agentes não-eleitos do estado, pouco comum à democracia. Como afirmado anteriormente, a linha de argumentação de Kerche (2003) é que a necessidade de controle não deve se restringir apenas aos políticos eleitos, mas também a todos os atores estatais que detêm algum grau de discricionariedade (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 413).

A essencialidade da instituição ministerial como defensora da ordem jurídica, embasada na articulação do discurso de membros atuando como fiéis escudeiros da aplicação da lei, busca fundamentar sua autonomia, sob a perspectiva de um exercício que se conforma aos moldes da democracia, e não que lhe inibe. Sob considerável influência política, é bem verdade que a orientação ideológica voluntarista do *Parquet* floresceu em meio ao desenho institucional favorável que se esboçava. Paralelamente, pode-se concluir que este desenho foi sendo pintado e aperfeiçoado pela mobilização da instituição, em um processo dialético, cujos fatores endógenos e exógenos interagem na reconstrução da instituição[7]:

> Se este novo quadro institucional, associado ao voluntarismo dos membros do MP, representa uma possibilidade de judicialização dos conflitos políticos, de outro lado isto tem significado também uma crescente politização da instituição, e em duplo sentido: do ponto de vista do arranjo institucional de poderes, o MP rompeu o isolamento do sistema judicial para se constituir em ator relevante no processo político, interferindo muitas vezes de modo decisivo na dinâmica entre os poderes; internamente, a politização também vem ocorrendo no sentido de um posicionamento ideológico de seus integrantes diante dos desafios de redução de desigualdades sociais e ampliação da cidadania (ARANTES, 1999, p. 98).

Resta avaliar, por fim, sob quais fundamentos e mecanismos a politização do Ministério Público se conforma à proteção dos direitos difusos, de modo a legitimar proporcionalmente o seu exercício, possibilitando a extração de limites ao ativismo do *Parquet* neste âmbito de atuação. Nesse ponto, conforme sustenta Sadek (2008, p. 132), a defesa dos interesses transindividuais possibilita uma atividade dinâmica, cuja "abertura responde pelas principais mudanças no perfil e na identidade do Ministério Público brasileiro, tornando-o absolutamente ímpar".

[7] Essa reinvenção do Ministério Público e a adoção de uma favorável cultura institucional de seus membros propiciaram a realização do primeiro planejamento estratégico, iniciado em 2010, que utilizou a metodologia *Balanced Scorecard*. Dentre as metas estabelecidas, destaca-se: "até 2020 ser reconhecida, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção. Sua *missão* é promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do Estado democrático de direito através dos seguintes *valores*: autonomia institucional, do compromisso, transparência, ética, independência funcional, unidade, iniciativa e efetividade" (RODRIGUES, 2019, p. 352, grifos do autor).

4 O ATIVISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE PROTEÇÃO DIFUSA: DUAS FACES DE UMA MOEDA?

Os interesses transindividuais[8], categoria na qual se inserem aqueles de proteção difusa, têm por prelúdio as mobilizações sociais e políticas oriundas de uma sociedade que se estruturou em padrões massificados[9], o que os coloca no meio-termo dos interesses públicos e privados, revestidos de notória relevância política e repercussão social. Não se trata mais, conforme afirma Grinover (1999, p. 13), de "um feixe de linhas paralelas, mas um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível".

O foco de proteção desses direitos essencialmente coletivos não se reveste de um caráter patrimonial, mas tem por condão a tutela de valores relativos à qualidade de vida, à "afetação ao gênero humano" (PORTO, 2006, p. 135) e à igualdade, esta traduzida como "direito de integração social, 'direito de não-exclusão', referindo-se, nesse último aspecto, aos direitos das chamadas 'minorias', grupos de indivíduos unidos por afinidades sociais, étnicas, físicas, dentre outras" (SANTOS, C., 2004, p. 61).

[8] Esses interesses/direitos podem ainda ser atualmente chamados de metaindividuais ou supra-individuais, segundo Santos, C. (2004, p. 51), e coletivos *lato sensu* ou sociais, segundo Castilho (2006, p. 47). Santos, C., (2004) explica sua alocação semântica, concebida como gênero, o que possibilita o impedimento de eventual confusão terminológica entre as espécies decorrentes: "Quando do início dos estudos doutrinários sobre a matéria, as expressões direito difuso e direito coletivo eram utilizadas indistintamente, como verdadeiros sinônimos, significando a categoria ampla dos direitos coletivos que então se descobria e reconhecia, hoje denominados direitos metaindividuais, supraindividuais etc. Com o avançar das investigações, passou-se a distinguir os direitos coletivos dos direitos difusos, como espécies do gênero direitos metaindividuais, surgindo posteriormente, com o Código de Defesa do Consumidor, a expressão direitos individuais homogêneos, formando, assim, a trilogia legal dos direitos coletivos *lato sensu* hoje em vigor, expressa no trinômio direitos difusos, direitos coletivos e direitos individuais homogêneos" (CASTILHO, 2006, p. 54). Castilho (2006, p. 46-47), por sua vez, entende que a alocação dos direitos individuais homogêneos na seara dos direitos transindividuais se reveste de medida meramente pragmática, já que eventual dissociação traria prejuízos e dificuldades produtivas, de modo que, o que de fato é coletiva é a tutela desses direitos, e não a sua natureza.

[9] Porto (2006, p. 164) analisa as mudanças sociológicas ocorridas no Brasil, oriundas de uma sociedade industrial, que impôs um novo modelo de sistema de justiça, substituto daquele com sintomáticos padrões da crise que se instaurava: "Tomando-se a sociedade brasileira no período de 1940 a 1980, ver-se-á a drástica mudança. Neste período, sua população cresceu de 41 milhões para 119 milhões de habitantes. Outra diferenciação foi a evolução de uma sociedade agrária para outra urbana e industrial, pois, se, em 1940, a população urbana era de 31,2% contra 68,8% que vivia no meio rural; em 1980, o quadro inverteu-se completamente, passando as cidades a abrigar 67,6% da população. Em 1991 a população urbana chegou a 76% e pode-se crer que este percentual esteja em permanente crescimento. O desenvolvimento precipitado de metrópoles sem infraestrutura para o recebimento abrupto de todo o contingente que para lá migrou e a concentração das terras no campo ocasionou uma deterioração da qualidade de vida do brasileiro, evidenciada pelos péssimos indicadores sociais. A participação da renda nacional dos 50% mais pobres caiu, entre 1960 e 1990, de 18% para 12%, enquanto, no mesmo período, os 20% mais ricos elevaram de 50% para 65% seu controle sobre a renda do país. Nas áreas de saúde e educação ainda os dados são alarmantes, estando o Brasil entre as nações com maior número de analfabetos e acidentes de trabalho em toda a América".

Percebe-se, portanto, o forte viés político que se manifesta por meio da materialização dos interesses difusos, além da sustentação ideológica que nasce do contexto social e político que os circundam, tendo em vista sua representatividade como direitos fluidos e desagregados, portadores de uma ínsita litigiosidade social. É dizer, constituem "interesses ainda não suficientemente maduros ou reconhecidos ao interno da coletividade", cuja implementação social dependerá da assunção de uma determinada "escolha política" (MANCUSO, 2019, p. 137).

O fundamento constitucional desses direitos emerge como fator explicativo, já que expressam "valores preponderantes nas estruturas democráticas do Estado contemporâneo" (SANTOS, C., 2004, p. 69). Assim, as previsões constitucionais, ainda que consagradas apenas materialmente, traduzem as potencialidades aspirativas dos seus destinatários, cuja implementação perpassa por uma análise de cunho social. "A progressiva concreção de tais aspirações sociais gera a noção de direitos exigíveis socialmente, na medida em que ganhem valoração normativa explícita, como é o caso dos direitos sociais fundamentais expressos no art. 6º da Constituição Federal de 1988" (PORTO, 2006, p. 134).

A postulação jurídica desses direitos metaindividuais surge como "forma de participação na gestão da coisa pública, em questões em que os Poderes Executivo e Legislativo não estão a tutelar esses interesses, ou o fazem de forma ineficaz" (BRANDÃO; ZANTUT, 2018, p. 170) e/ou morosa, o que não se coaduna à busca da efetividade que emana do surgimento de tais direitos de massa. Brandão e Zantut (2018, p. 171) afirmam que o interesse público primário da Administração nem sempre coincide com o interesse público secundário, advindo da comunidade, "quer pela indisponibilidade dos interesses públicos que, não raro, contrapõem ao interesse geral, quer pelas próprias prioridades que cada administrador, segundo seus planos e metas políticas, busca imprimir nas ações estatais". Nesses casos, a instrumentalização jurídica dos direitos de proteção difusa passa a figurar como um elemento de afirmação política, necessitando de agentes dotados de capacidade para mediá-la[10].

Segundo Arantes (1999), o prévio reconhecimento desses interesses pelo ordenamento jurídico de matriz liberal clássica, bem como a resolução

[10] Em pesquisa realizada por Arantes em 1993, por intermédio do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp), os membros do Ministério Público apontaram os órgãos políticos, integrantes do Estado, como os principais responsáveis pelos problemas da sociedade. Por outro lado, a avaliação de desempenho dos membros do *Parquet* revelou que a instituição considera positiva sua própria atuação, ao passo que avalia negativamente o desempenho dos poderes representativos: "promotores e procuradores vêem a si próprios como os que mais têm contribuído para o alargamento e consolidação de direitos difusos e coletivos. Mais significativo do que isso, entretanto, é o lugar que ocupam os partidos políticos e os poderes Legislativo e executivo: paradoxalmente, os agentes tradicionais da política estão em último lugar na produção e preservação de direitos, segundo os entrevistados. Acima de 50% aparecem apenas a sociedade civil organizada, órgãos públicos como os Procon's e delegacias especializadas, e imprensa" (ARANTES, 1999, p. 94).

prática dos conflitos advindos de sua reclamação, restringiam-se à esfera político-representativa, sendo que nem mesmo a constitucionalização era garantia plena de efetividade, já que "constituições podem pairar solenes sobre a realidade sem que o processo político seja capaz de trazê-las à terra" (ARANTES, 1999, p. 89). Desse modo, o encaminhamento jurídico das demandas coletivas passa a figurar como alternativa necessária à concretude social dos direitos difusos, ainda que mediante a aplicação da técnica judicial.

Assim, na comunhão de esforços em prol da tutela dos interesses difusos, emergem os chamados "corpos intermediários" (GRINOVER, 1999, p. 13; SANTOS, C., 2004, p. 52; MANCUSO, 2019, p. 135), que propiciaram o reconhecimento jurídico destes direitos, atuando em cooperação à gestão da coisa pública, cuja descentralização não se atine mais tão-somente ao plano político-administrativo, mas a atores dotados de autonomia, com funções sociais a serem desempenhadas. Estas "formações sociais" passam a influir "consideravelmente em escolhas políticas, tais como a eleição de prioridades econômicas e sociais do país, constituindo-se em verdadeiros 'centros de poder'" (SANTOS, C., 2004, p. 68), enfatizando um aspecto exponencial que emana dos postulados da democracia participativa. De fato, segundo Mancuso (2019), não se pode pensar hoje o exercício democrático apenas sob a órbita dos mandatários políticos. Tal perspectiva é insuficiente, "seja pela extrema variedade dos anseios populares, seja pela rapidez com que eles se apresentam e se modificam, seja, ainda, no caso dos interesses difusos, pela própria **fluidez** de seu conteúdo" (MANCUSO, 2019, p. 142, grifo do autor).

É o caso do Ministério Público, que passou a figurar como defensor dos direitos de terceira geração, "representados pelos direitos de solidariedade, decorrentes dos interesses sociais" (GRINOVER, 1999, p. 15). Segundo Santos, C. (2004), o Brasil foi palco de uma revolução doutrinária em matéria de direitos difusos, cujos expoentes, influenciados por textos e conferências de juristas estrangeiros, passaram a difundir, através de publicações e palestras, a necessidade do amparo aos direitos transindividuais, propiciando entre os operadores do direito o sentimento de inovação legislativa. É neste passo que o Ministério Público, "observando atentamente as transformações sociais, foi conquistando a missão institucional de defesa destas novas categorias jurídicas, como forma de não cair na obsolescência, enquanto assistiria sua perda de importância social em face do novo contexto histórico" (PORTO, 2006, p. 164-165).

Nesse ponto, importante destacar a marcante atuação incorporada no cotidiano do Ministério Público, relacionada à sua dinâmica em processos estruturantes com forte carga de especialização e que englobam o planejamento de políticas públicas, cuja percepção revela que "assuntos relacionados a interesses difusos e coletivos normalmente possuem uma

acentuada carga de complexidade informacional, estrutural, técnica e orgânica, que refoge por completo ao mero tecnicismo jurídico do dia a dia" (ALMEIDA; ALVARENGA; COSTA, 2019, p. 301). A mesma discussão se desenvolve no âmbito dos chamados litígios estratégicos, onde a atuação ministerial acaba tendo o poder de "influenciar políticas de governo, caso em que os legitimados ativos escolherão um bom caso paradigmático para esse fim" (MAZZILLI, 2019, p. 191).

Porto (2006) aponta que o Ministério Público ostenta uma origem mais política do que jurídica, compreendendo-se tal fenômeno através da aproximação havida com o Poder Executivo e mesmo com o Legislativo, abarcando matérias de patente renome social:

> Isto deu à instituição, notável experiência de barganha política, aumento de influência sobre os demais Poderes para obter vitórias legislativas e condições estruturais de ação, e, o que se caracteriza como ponto positivo: consciência da responsabilidade social da instituição. Por suas interconexões com o Legislativo e o Executivo, o Ministério Público brasileiro sempre apresentou uma tendência a agir prioritariamente nos domínios da justiça distributiva e inspirar-se em seus princípios no empenho de defesa dos interesses sociais. **A vocação institucional para a tutela de interesses sociais e sua intensa politização são características históricas do Ministério Público brasileiro** (PORTO, 2006, p. 150, grifo nosso).

Nessa vereda, a relevância social do bem jurídico tutelado passa a ser o argumento legitimador da atuação ministerial, e o ponto nodal das discussões acerca de seu ativismo e dos desdobramentos em torno de seu papel político. "Hoje, crianças de rua, usuários de transportes públicos, consumidores, contribuintes, usuários de serviços públicos de saúde e educação, para citar alguns exemplos, têm sido amparados por ações coletivas promovidas pelo Ministério Público" (ARANTES, 1999, p. 93).

Por outro lado, conforme assevera Arantes (1999), ao mesmo tempo em que o Ministério Público se revela o principal agente de proteção aos direitos difusos, a conotação política desses direitos "tem impulsionado um processo mais amplo de judicialização de conflitos políticos e, no sentido inverso, de

politização do sistema judicial" (ARANTES, 1999, p. 83, grifo do autor)[11]. Na medida em que a instituição, além da tradicional atribuição de fiscal da lei, passa a posicionar-se como parte processual, torna-se notória a atuação mais incisiva que tende a ostentar, cuja parcialidade comportamental, obviamente, não poderia passar incólume, no viés reverso à neutralidade institucional presenciada na Europa[12]. Sob este aspecto, "a ação enfática da instituição no Brasil consiste em sua força e na razão principal de seu relativo sucesso na persecução dos interesses difusos e coletivos" (VERÍSSIMO, 2006, p. 192).

De fato, a inauguração da nova ordem constitucional em 1988 propiciou um Ministério Público de feições mais independentes, ensejando uma alvorada de críticas que se sobrepujaram sob diferentes aspectos, desde o não cumprimento satisfatório das expectativas sociais, até o seu oposto, ou seja, o uso exacerbado das prerrogativas, conferindo-lhe um viés ativista, que tende a sofrer restrições dos demais poderes republicanos (PORTO, 2006, p. 171-172). De todo modo, a instituição passa a figurar como uma ponte entre os segmentos jurídico e político, na medida em que se torna a representante do sistema de justiça com aptidão para o encaminhamento de demandas de envergadura social:

> Efetivamente, ao conceber o Ministério Público como "defensor do povo", historicamente um órgão de justiça que oficiava nos foros e era parceiro do Poder Judiciário, o legislador constituinte acabou conectando dois sistemas então diferenciados – o sistema jurídico e o sistema político. **O elo de ligação foi o Ministério Público, que, então, obteve a possibilidade de selecionar conflitos sociais, alguns contra a administração e outros relativos a interesses coletivos lato senso contra grupos econômicos poderosos, antes questões da exclusiva esfera política – administrativa ou legislativa – para introduzi-los e solucioná-los no âmbito do Sistema Jurídico.** O momento era propício, como continuou sendo no período posterior à entrada em

[11] Segundo Porto (2006, p. 256), "o Ministério Público já não desempenha exclusivamente uma atividade repressiva ou coercitiva, mas também relevantes atividades promocionais em suas áreas de atuação em defesa de interesses sociais", comungando sua agenda à agenda das organizações não governamentais, representantes do chamado terceiro setor, "dedicadas à filantropia, caridade, incentivo às artes e à cultura, proteção dos direitos humanos, etc.", e formando-se "na esteira de um incremento da cidadania em um mundo onde as possibilidades estatais mostram-se esgotadas diante de novas e crescentes demandas" (PORTO, 2006, p. 255).

[12] Cf. citado no capítulo 2.

> vigor da Constituição de 1988. O Poder Judiciário e o Ministério Público mantinham-se como "reserva moral da nação" e, *destarte,* **sua aparente neutralidade política, associada às possibilidades de exercício do poder estatal de que dispunham, seriam mais efetivos à fiscalização do Poder Público e à realização dos direitos transindividuais.** Este modelo hoje vem recebendo importante oposição no meio político e econômico, enquanto a maior parte da população e a mídia parece aplaudi-lo (PORTO, 2006, p. 174, grifo nosso).

A questão central que deve ser ponderada reside no fato de que, conforme assegura Mazzilli (*apud* BRANDÃO; ZANTUT, 2018, p. 169), "não poderá o Ministério Público estar movido por critérios político-partidários; entretanto, sua ação tem inegável caráter político, no sentido técnico da expressão". E este sentido técnico deve orientar-se em consonância aos ditames da lei, de forma a não desamparar a instituição dos seus mecanismos de imparcialidade, muito embora influa na sua atuação na esfera pública, constituindo-se o Ministério Público como relevante ator da conjuntura política, cuja procedimentalização se materializa por meio do manejo de importantes recursos, como a ação civil pública. Nessa linha, afirma Sadek (2008, p. 133, grifo nosso):

> É claro que tanto a localização institucional quanto o rol de atribuições vão implicar consequências no perfil da instituição. Talvez, a mais importante entre elas seja o fato de que *o* **Ministério Público se constitui em um ator político importante, um ator político de primeiríssima grandeza.** Com frequência, operadores do sistema de Justiça são muito resistentes à identificação de si próprios e da instituição como ator político, porque desejam, legitimamente, preservar o conceito de neutralidade, de que agem com imparcialidade, respeitando a letra estrita da lei. Entretanto, não é disso que se trata. **É indiscutível que a orientação é dada pelos parâmetros legais e que se busca a imparcialidade, a neutralidade, o respeito à lei. Ator político, contudo, não significa ator partidário ou atuação segundo padrões ideológicos. Significa a configuração de uma**

> **instituição e de seus integrantes como agente dotado de poder, de recursos de poder, que possibilitam e credenciam atuações na vida pública, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões.** Desse ponto de vista, o Ministério Público, assim como o Poder Judiciário, são atores políticos. E atores políticos privilegiados. É uma outra questão saber até que ponto a instituição e seus promotores e procuradores têm correspondido e desenvolvido essas potencialidades.

Nesse ponto, o ativismo institucional intrínseco do Ministério Público ganha impulso em razão da vantagem relativa ao seu poder de agenda, o que lhe permite obter o controle de suas demandas, do conteúdo, do modo de operá-las, do momento oportuno para o ingresso das ações, bem como daquelas que se deva dar prioridade, diferenciando-o do poder Judiciário, cuja atividade se inicia por provocação. A mobilidade característica do *Parquet* abre espaço para o potencial estabelecimento de uma política institucional, de maneira que "o desenvolvimento maior ou menor desta virtualidade fará diferença, provocará impactos na instituição, na sua atuação, na sua imagem" (SADEK, 2008, p. 133). De fato, conforme sustenta Sadek (2008, p. 133-134), "trata-se de uma instituição imbuída de protagonismo político, de atuação pública".

A linha tênue que divisa a atuação ministerial pautada nas questões de relevância social daquela meramente político-partidária, encontra-se sombreada diante da escassez de informações à sociedade, imbuída por uma seleção de fatos que podem culminar em generalizações perniciosas. Dessa forma, embora se reconheça o esforço comunitário de muitos membros do *Parquet*, "o que a mídia divulga são casos que podem ser considerados negativos para a imagem da instituição: um promotor que foi acusado de corrupção, um outro que tem laços muito estreitos com o poder político ou com a polícia ou um que age como salvador da pátria [...]" (SADEK, 2008, p. 137).

A missão institucional conferida ao Ministério Público, a qual lhe atribui a defesa do interesse social por meio da preservação dos bens de relevância pública, encontra-se insculpida sob o seguinte embate ideológico: até que ponto a atuação ministerial é capaz de respaldar a instituição diante de condutas ativistas que podem conduzi-la à pecha de órgão eminentemente político, marcado pela parcialidade e pelo tendencionismo de seus atos? E, ainda, como compatibilizar uma conduta mais neutra com o emblema de fluidez social e envergadura política, exasperado como reflexo da efetivação dos direitos de proteção difusa? São essas as duas faces da moeda, o ponto

inquietante que subjaz como desafio na atuação contemporânea do Ministério Público. Não restam dúvidas de que "a solução da questão depende – como se passa em muitas outras situações complexas – de se encontrar a **virtude do meio termo**" (MANCUSO, 2019, p. 147, grifo do autor).

É o que se fala no debate acerca do ativismo amparado em reformas estruturais, ações estruturais ou medidas estruturantes, as quais desafiam a burocracia estatal por meio da implementação efetiva dos valores constitucionais, de modo objetivo e guiados por uma nova fórmula cultural que tende para um ativismo equilibrado, e não despreparado (SILVA, 2008; JOBIM, 2012).

A real combinação de fatores endógenos, caracterizadores do voluntarismo ministerial, com um panorama exógeno de contingências históricas, políticas e sociais, deu origem a uma instituição mais resolutiva[13] e pautada na defesa da cidadania, cujo equilíbrio operacional tornou-se o ponto chave para a elevação do Ministério Público e de sua visibilidade perante a sociedade:

> Se este novo quadro institucional, associado ao voluntarismo dos membros do MP, representa uma possibilidade de judicialização dos conflitos políticos, de outro lado isto tem significado também uma crescente politização da instituição, e em duplo sentido: do ponto de vista do arranjo institucional de poderes, o MP rompeu o isolamento do sistema judicial para se constituir em ator relevante no processo político, interferindo muitas vezes de modo decisivo na dinâmica entre os poderes; internamente, a politização também vem ocorrendo no sentido de um posicionamento ideológico de seus integrantes diante dos desafios

[13] De acordo com o § 1º do art. 1º da Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, "entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações". A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2, de 21 de junho de 2018, por sua vez, dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, prevendo uma avaliação pautada não somente sob o critério quantitativo, mas também qualitativo, inclusive com a priorização da atuação em tutela coletiva e a propositura de ações individuais em casos realmente necessários (art. 5º, XVI).

de redução de desigualdades sociais e ampliação da cidadania (ARANTES, 1999, p. 98).

5 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO À LUZ DA ANÁLISE DE UM CASO DE RELEVÂNCIA SOCIAL: A OMISSÃO MUNICIPAL NA CONSTRUÇÃO DE CRECHES, EM DETRIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA

A partir da análise até aqui exposta, passa-se a examinar o deslinde de uma demanda coletiva de iniciativa do Ministério Público do Estado do Maranhão, em que se pretende cotejar o manejo do direito difuso à educação, tendo em vista a competência primária, originariamente estatuída, da administração pública municipal para a satisfação da política pública vindicada.

Assim, em 25 de abril de 2017, o Ministério Público Estadual, por meio da 1ª e 2ª Promotorias de Justiça Especializadas na Defesa da Educação, ajuizou ação civil pública cominatória de obrigação de fazer perante o juízo da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Ilha de São Luís, com o objetivo de efetivar o direito à educação de qualidade às crianças do Município de São Luís, por meio da conclusão e construção de 25 creches, cuja demanda reprimida atestou a omissão do poder público municipal (Processo nº 0813377-56.2017.8.10.0001).

A investigação teve início após a disseminação de matérias jornalísticas no início do ano de 2014, anunciando a construção das creches em parceria com o governo federal, vinculadas ao Programa Brasil Carinhoso, com recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

Em pesquisa realizada no portal do FNDE, foi constatada a previsão de repasse da ordem de R$ 3.541.489,54 (três milhões, quinhentos e quarenta e um mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos) ao Município de São Luís, sendo que, após observância das informações presentes no portal da transparência da Prefeitura, verificou-se a ausência de qualquer correlação entre os valores dirigidos para os exercícios de 2015, 2016 e 2017, e aqueles vinculados ao Proinfância.

Ressalte-se ainda que, conforme apontado na inicial, muito embora haja grande carência na rede pública, o Município de São Luís destinava seus recursos para creches particulares, comunitárias ou filantrópicas, transferindo "sua responsabilidade à iniciativa privada, preferindo investir em vultuosos convênios a priorizar a aplicação de tais recursos na construção de sua própria Rede" (p. 3).

Sendo assim, ante a falta de publicidade na gestão dos recursos aferidos pela Prefeitura, foi instaurado o Inquérito Civil nº 7/2015, o qual buscou, ao longo de sua instrução, a obtenção de informações perante a Secretaria Municipal de Educação (Semed) quanto ao andamento da política pública defendida. O que se constatou foi que, apesar da promessa de construção das 25 creches, a referida secretaria foi omissa quanto aos prazos específicos para a conclusão das obras. A esse cenário, adiciona-se ainda a comunicação de paralisação de obras para a execução de serviços de limpeza e terraplanagem, sem previsão de retorno.

Demonstra-se, assim que, mesmo diante de todos os esforços e diligências do ente ministerial, "as obras em quase sua totalidade nem sequer foram iniciadas, quando muito, foram feitos tão somente tímidos serviços de limpeza e terraplanagem" (p. 5). Portanto, para garantir o direito fundamental social à plena educação, com fundamento no princípio da prioridade absoluta ao direito da criança e do adolescente – o qual afasta a argumentação acerca da discricionariedade administrativa na alocação de recursos para políticas públicas –, bem como no princípio da garantia do padrão de qualidade da educação, o *Parquet* estadual, sobrelevando sua garantia institucional de defesa dos interesses sociais, e respaldado diante da postulação de direitos transindividuais de índole política, instrumentalizou a pretensão jurídica por meio de ação civil pública. Nos termos da inicial, afirma o Ministério Público:

> A partir dessa conotação, é óbvio ser impossível ao legislador prever todas as particularidades do caso concreto e acompanhar todas as mudanças ocorridas diariamente, tarefa esta a cargo do Administrador Público. A questão não é eliminar a discricionariedade do Gestor Público, mas sim, **moralizar o seu exercício** e mantê-la fiel a toda a estrutura do ordenamento jurídico. [...] O entendimento atualmente predominante enfatiza a discricionariedade administrativa enquanto um **poder/dever** à medida em que, não obstante configure como prerrogativa, também cuida de uma obrigação no **cumprimento das finalidades dela decorrentes,** tendo em vista que o interesse prevalecente não é o do próprio administrador, mas sim o interesse geral da coletividade (p. 11, grifo do autor).

Ao final, o Ministério Público pugnou, em sede de tutela de urgência: pela apresentação de cronograma de obras, com datas de início e conclusão,

além do demonstrativo dos valores orçados, recebidos e aplicados, provenientes de repasse do FNDE; como proposta paralela, pela elaboração e apresentação em juízo de planejamento orçamentário, provindo das verbas originariamente destinadas aos convênios com creches comunitárias e/ou filantrópicas, a fim de que tais recursos passem a ser direcionados para a rede oficial de educação infantil; pelo envio mensal de relatório que discrimine o andamento das obras, processos licitatórios e compras de terrenos e imóveis (p. 17-18). A medida liminar não foi apreciada pelo juiz da Vara de Interesses Difusos e Coletivos, e o processo seguiu sua tramitação ordinária.

O Município de São Luís, em sua contestação, protocolada eletronicamente em 21 de setembro de 2017, afirmou que o repasse advindo do FNDE, destinado à construção das 25 creches, foi suficiente para iniciar a construção de apenas três obras, nos bairros da Chácara Brasil, Cidade Operária e São Raimundo, fato este que afastaria a tese de omissão estatal, e por sua vez, a teoria da culpa administrativa e o respectivo nexo causal, o qual necessita do elemento embasador da responsabilidade subjetiva do agente.

Alegou ainda a relação de conveniência e oportunidade que provém dos atos discricionários, o que torna insindicável a intervenção judicial nas matérias afetas às políticas públicas, bem como na eleição das prioridades orçamentárias. Aventou a teoria da reserva do possível, em face da escassez de recursos públicos municipais, bem como a afronta à harmonia e independência entre os poderes.

O Ministério Público, em alegações finais, protocoladas em 25 de abril de 2019, rebateu tais argumentos, afirmando que "o fato do Princípio da Prioridade Absoluta encontrar assento constitucional denota seu sentido norteador, **verdadeira super norma a orientar a execução e a aplicação das leis,** bem como a feitura de diplomas de inferior hierarquia, tudo dentro da mais estrita legalidade" (p. 9, grifo do autor). Assim, muito embora a lei possa autorizar, em situações específicas, o uso da autonomia administrativa no manejo de determinados atos, tal não é o caso quando se coloca a lume o direito à educação.

Nas alegações finais do Município, de 11 de julho de 2019, este reafirmou a natureza prestacional do direito à educação, o que intensifica a necessidade de existência de previsão orçamentária e disponibilidade financeira, já que "os recursos orçamentários são finitos e existem tantas outras demandas igualmente legítimas contempladas no texto constitucional" (p. 2). Alegou atuação judicial antidemocrática, e justificou ainda o quantitativo insuficiente de creches como resultado do assolamento da crise econômica nacional.

A decisão final foi prolatada em 30 de setembro de 2019, e o juízo *a quo* acolheu a pretensão ministerial, por se fundamentar juridicamente em dispositivos da CRFB/88 e de outras leis infraconstitucionais. O juiz titular

da Vara de Interesses Difusos e Coletivos, Douglas de Melo Martins, distanciou-se do argumento da discricionariedade administrativa, com as seguintes palavras:

> A discricionariedade não pode servir de fundamento para a violação de direitos fundamentais devido a omissão imotivada ou o retardo na tomada de medidas prioritárias. **A garantia do direito fundamental à educação não é uma opção da Administração e seu descumprimento não pode ser justificado pelo exercício da discricionariedade. Não há discricionariedade nesse caso. Há o dever de agir por parte do Poder Público.** [...] O administrador não tem a opção de destinar ou não os recursos necessários para garantia do mínimo de estrutura para efetividade do direito à educação. São ilegítimas escolhas administrativas em detrimento do direito à educação (p. 6, grifo nosso).

Em disposição final, ficou determinado que o Município de São Luís cumpra a obrigação de fazer, atinente à construção e entrega das 25 creches, no prazo de um ano e três meses, além do encaminhamento mensal de relatório atualizado informando sobre a evolução das obras e todos os demais atos relacionados ao atendimento da demanda (p. 6).

A iniciativa ministerial, nesse caso, não alude a uma postura de ativismo político-partidário, mas de um ativismo decorrente dos próprios poderes da instituição. Nesse ponto, vislumbra-se que a independência funcional outorgada ao Ministério Público lhe possibilita a defesa de interesses de relevância social, e, justamente por tal relevância, estes interesses não se limitam à esfera político-administrativa.

A educação é direito difuso, mas é também direito social (art. 6º da CRFB/88) (BRASIL, 1988), cuja previsão normativa não o aloca como um programa com mera expectativa de execução, dependente de futuras escolhas administrativas. A bem dizer, resta-lhe assegurada a absoluta prioridade por meio do Estado (art. 227, *caput*, da CRFB/88) (BRASIL, 1988), com destinação privilegiada de recursos públicos para a proteção da infância e juventude (art. 4º, "*d*", do Estatuto da Criança e do Adolescente), garantindo-se o acesso a creches e pré-escolas (art. 208, IV, da CRFB/88; arts. 11, V e 30, I e II, da Lei nº 9.394/1996), e importando o não oferecimento regular, em responsabilização do poder público (art. 208, § 2º, da CRFB/88) (BRASIL, 1988). Portanto, ainda que de conotação política, a atuação ministerial, neste caso concreto, teve a sua orientação ditada na lei.

Com todo efeito, ante a insuficiência prestacional, a figura institucional do *Parquet* "vem responder a uma dada demanda social intensamente sentida no contexto nacional presente, a qual, sem ela, teria um canal de expressão a menos" (VERÍSSIMO, 2006, p. 191). A atual feição da democracia, é certo, demanda um Ministério Público participativo, cooperativo e compromissório com os interesses sociais.

6 CONCLUSÃO

Desperta atenção o olhar voltado à conquista da autonomia funcional do Ministério Público. Muito embora exista uma forte tendência explicativa com foco na indução a fatores endógenos cultivados entre as lideranças do *Parquet*, não há como se pensar no afloramento desse movimento sem que houvesse um cenário institucional propício ao seu desenvolvimento.

Nessa linha, quando se questiona a materialização institucional do Ministério Público na CRFB/88, não há como se vislumbrar uma única causa: trata-se, com efeito, da conjunção do voluntarismo político e inerente de seus membros, com o ambiente social que favoreceu toda a mobilização capaz de impulsionar o levante de autonomia da instituição.

Paralelamente, tal autonomia alvoreceu a assunção de um verdadeiro ativismo institucional do Ministério Público, o que se afigura visível em razão de seu notório caráter político, bem como da abrangência e fluidez relativas às matérias destinadas à sua competência. Adentram, neste aspecto, os direitos de proteção difusa, os quais propugnam uma atuação ministerial legítima, possibilitando a compreensão de que, em verdade, a CRFB/88 inaugurou um ciclo, cujos resultados são vistos e debatidos hodiernamente.

Nesse aspecto, a instrumentalização dos interesses transindividuais pressupõe a intervenção em políticas públicas de orientação estatal, de maneira que, para se afirmar a atuação ministerial neste segmento, há que se propor um ativismo institucional voltado à consecução dos direitos da cidadania, à realização efetiva de interesses de relevância social. Diferentemente, quando se tem uma atuação voltada, preponderantemente, ao uso do engrandecimento e da visibilidade conquistada para o alcance de objetivos particularistas, assiste-se, em verdade, a um ativismo político-partidário, distante das finalidades originárias que devem nortear o *Parquet*.

O elemento embasador da condução límpida dos direitos difusos movidos pelo Ministério Público demanda o enfoque na defesa dos "direitos humanos sociais, vocacionados à conquista de melhor qualidade de vida aos membros da coletividade, sobretudo aos menos favorecidos" (PORTO, 2006, p. 137), visando instrumentalizar a emancipação social.

É nesse sentido que a discussão culmina na análise da atuação ativa do Ministério Público do Estado do Maranhão, no caso relativo à omissão municipal referente à oferta regular de educação básica, garantida por meio

da construção de creches. Preponderou, assim, o direito fundamental, social e difuso à educação, com prioridade absoluta sobre quaisquer argumentos atinentes à eventual limitação da autonomia administrativa, favorecendo, por seu turno, o interesse da coletividade, em detrimento do interesse do Estado.

É esse o peso que deve ser adotado quando se admite o ativismo ministerial. Os direitos de proteção difusa devem ser garantidos à luz de uma coexistência social digna e respaldada no texto constitucional. A combinação de fatores – decorrência institucional e voluntarismo político – notadamente, faz-se presente. Fundamental é enxergar para qual lado se volta a atuação ministerial: um voluntarismo que busca a ascensão da imagem, com fins egoísticos, ou um voluntarismo de fato inerente, tencionado ao real cumprimento de sua função precípua, qual seja, a satisfação das necessidades humanas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. *In:* VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de direitos difusos.** 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 165-334.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 5 out. 2019.

BRANDÃO, Paulo de Tarso; ZANTUT, Loren Tazioli Engelbrecht. Decisões judiciais em ação civil pública que trata de políticas públicas: possibilidade de intervenção judicial e seus limites. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 28, n. 1, p. 157-180, 2018. Disponível em: https://periodicos.furg.br/juris/article/view/8013/5335. Acesso em: 14 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2019..

BRASIL. **Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981a**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual. Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** [Revogada pela Lei nº 13.105, de 2015]. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981b**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 4 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 4 out. 2019.

BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins; VIANNA, Luiz Werneck. Dezessete anos de judicialização da política. **Cadernos CEDES**,

n. 8, dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2. Acesso em: 15 jun. 2019.

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

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 2, p. 399-422, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322010000200003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 5 out. 2019.

CASTILHO, Ricardo. **Acesso à justiça:** tutela coletiva de direitos pelo Ministério Público: uma nova visão. São Paulo: Atlas, 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Corregedoria Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. **Diário Eletrônico no CNMP,** Caderno Administrativo, Brasília, n. 119, 27 jul. 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico no CNMP,** Caderno Processual, Brasília, p. 10-15, 19 abr. 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERNANDES, Juliano Gianechini; STÜRMER, Gilberto. Ação civil pública: tutela jurisdicional subjetiva e direito material postulado no cumprimento do artigo 5º, inciso LXXVIII e §1º da Constituição Federal de 1988. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS,** v. 9, n. 1, p. 1-20, 2014. Disponível em:

https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/45676/31259. Acesso em: 18 maio 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública no STJ. *In:* _____. **STJ 10 anos:** obra comemorativa 1989-1999. [S.l: s.n.], 1999. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional//index.php/Dezanos/article/view/3396/3519. Acesso em: 14 out. 2019.

JOBIM, Marco Félix. **As medidas estruturantes e a legitimidade democrática do Supremo Tribunal Federal para sua implementação.** 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4203. Acesso em: 26 jan. 2021.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves. Sentidos da judicialização da política: duas análises. Lua Nova: **Rev. Cultura e Política**, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n57/a06n57.pdf. Acesso em: 4 out. 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MARANHÃO. Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís. Ação Civil Pública nº 0813377-56.2017.8.10.0001. **Processo Judicial Eletrônico (PJe)**. Autor: Ministério Público do Estado do Maranhão. Réu: Município de São Luís. Juiz Douglas de Melo Martins.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade. **Novos estudos CEBRAP**, n. 58, p. 183-202, nov. 2000. Disponível em: http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/02/JUDICI%C3%81RIO-COMO-SUPEREGO-DA-SOCIEDADE.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos fundamentais sociais**: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Breves considerações sobre o Ministério Público Federal do século XXI: trajetória e desafios. *In:* VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 335-361.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. **Biblioteca Virtual do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, em 8 set. 2008. Disponível em: https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/135. Acesso em: 5 out. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Christianine Chaves. **Ações coletivas e coisa julgada**. Curitiba: Juruá, 2004.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direitos sociais:** fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2008-Judiciario_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Dimensões da Cidadania. **Revista Jurídica Novos Direitos e Proteção da Cidadania,** Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, Ano 2, p. 13-23, jan./jun. 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TRINDADE, André Karam. Garantismo *versus* neoconstitucionalismo: os desafios do protagonismo judicial em *terrae brasilis*. *In:* FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 95-131.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil**: o processo judicial no pós-1988. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2006. Disponível em:

https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10042007-153328/pt-br.php. Acesso em: 5 out. 2019.

Recebido: 9/5/2020.
Aprovado: 22/11/2021.

Roberto Carvalho Veloso
Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Professor associado da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
Professor do Mestrado em Direito da UniCEUMA.
Professor colaborador da Universidade Autónoma de Lisboa - Portugal.
Coordenador do Mestrado em Direito da UFMA.
E-mail: robertomonicaveloso@gmail.com.

Letícia Moreira De Martini
Mestra em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
Advogada efetiva da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão.
E-mail: leticiademartini@hotmail.com.