

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

ALINE ENGROFF ALMEIDA

**A TRANSFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL DEPOIS DA CR/88
EM TEMPO DE SOCIEDADE DE RISCO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa
2017

ALINE ENGROFF ALMEIDA

**A TRANSFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL DEPOIS DA CR/88
EM TEMPO DE SOCIEDADE DE RISCO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Cláudio Rogério Sousa Lira

Santa Rosa
2017

ALINE ENGROFF ALMEIDA

**A TRANSFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL DEPOIS DA CR/88
EM TEMPO DE SOCIEDADE DE RISCO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof. Ms. Cláudio Rogério Sousa Lira – Orientador


Prof.ª Esp. Aliné Ralermo Guimarães
Prof. Ms. Marcelo Mendes Lech

Santa Rosa, 04 de dezembro de 2017.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho ao meu companheiro, Joabel Luis Kasper, que durante toda minha jornada na graduação esteve ao meu lado, nos momentos bons e ruins, sempre me incentivando a crescer e evoluir, sem nunca medir esforços para me ajudar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter guiado meu caminho até aqui; meu companheiro Joabel, pelo empenho em sempre me ajudar; a minha família, pelo amor incondicional, incentivo e compreensão; a todos os professores da FEMA que me acompanharam durante a graduação, em especial, meu orientador, professor Lira, responsável pela realização desse trabalho.

O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.

José de Alencar.

RESUMO

A presente monografia possui como tema a transformação do Ministério Público do Brasil desde a promulgação da Constituição da República de 1988 em tempo de sociedade de risco. Como problema, questiona-se em que medida o Ministério Público defende a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, mediante a estratégia de investigações autônomas na área cível e criminal diante do surgimento de novos riscos. O objetivo geral da pesquisa é analisar os principais riscos que afetam a sociedade brasileira e, a partir daí, estudar a estrutura do Ministério Público do Brasil, a partir da Constituição da República de 1988, especialmente em relação à premissa de investigações civis e criminais na defesa dos interesses da sociedade. Esse trabalho é relevante por abordar a atuação do Ministério Público no enfrentamento de riscos sociais, e, assim, demonstrar a importância de sua função constitucional na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A metodologia dessa monografia consiste em realizar investigação teórica, com tratamento qualitativo das informações e fins explicativos. A geração de dados acontece por meio de fontes primárias e secundárias. A análise e a interpretação deste conteúdo realizam-se pelo método hipotético-dedutivo, com procedimentos técnicos, histórico e comparativo. A pesquisa foi estruturada em três capítulos. No primeiro, serão abordadas a sociedade de risco, as políticas públicas e a judicialização da política. No segundo capítulo apresentar-se-á a história do Ministério Público, sua atuação no direito comparado, além da sua divisão estrutural conferida pela Carta Magna de 1988. Por sua vez, no terceiro capítulo, será feita uma breve análise sobre os instrumentos de atuação do órgão ministerial, incluindo a investigação criminal e, por último, exemplos da atuação do Ministério Público no combate aos riscos sociais, ou seja, na defesa de direitos sociais, individuais e coletivos. Ao final, concluirá a pesquisa que o Ministério Público sofreu grandes alterações com a Constituição Federal de 1988 e a partir dela, vem cumprindo com êxito o seu papel no combate aos riscos sociais e na defesa dos direitos que lhe foram conferidos, principalmente por meio da atuação nas áreas administrativa, civil e criminal, com instrumentos de investigação próprios.

Palavras-chave: Sociedade de Risco – Ministério Público – Constituição Federal.

ABSTRACT

The following paper has as its theme the transformation of the Brazilian Public Ministry (public prosecutor's office) from the promulgation of the Constitution of the Republic of 1988 at the time of risk society. As the problem, it questions in what extent the Public Ministry defends the legal order, the democratic regime, social and individual interests, through the strategy of independent investigations in the civil and criminal areas, in view of the emergence of new risks. The general objective of the research is to analyze the main risks that affect the Brazilian society and, from there, to study the structure of the Brazilian Public Ministry starting from the Constitution of the Republic of 1988, especially in relation to the premise of civil and criminal investigations in defense of the interests of society. This paper is relevant for addressing the role of the Public Ministry in confronting social risks, and thus demonstrates the importance of its constitutional function in defending the unavailable social and individual interests. The methodology of this paper consists in a theoretical investigation, with qualitative treatment of the information and explanatory purposes. The data generation takes place through primary and secondary sources. The analysis and interpretation of this content are carried out by the hypothetical-deductive method, with technical, historical and comparative procedures. The research is structured in three chapters. In the first, the risk society, public policies and the judicialization of politics will be addressed. The second chapter will present the history of the Brazilian Public Ministry, its performance in comparative law and its structural division conferred by the Magna Carta (constitution of 1988). In the third chapter, a brief analysis of the instruments of action of the ministerial body will be made, including criminal investigation and, finally, examples of the Public Ministry's actions in the fight against social risks, that is, in the defense of social, individual and public rights. At the end, the research will conclude that the Public Ministry underwent major changes with the Federal Constitution of 1988 and, from there, has been successfully fulfilling its role in the fight against social risks and in defense of the rights conferred upon it, mainly through administrative, civil and criminal areas, with their own investigative tools.

Key words: Risk Society – Public Ministry (Public Prosecutor) – Federal Constitution

LISTA DE ABREVIACÕES, SIGLAS E SÍMBOLOS.

§ - Parágrafo

Art. – Artigo

p. – página

CF – Constituição Federal

FEMA – Fundação Educacional Machado de Assis

MP – Ministério Público

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPE – Ministério Público dos Estados

MPF – Ministério Público Federal

MPM – Ministério Público Militar

MPT – Ministério Público do Trabalho

MPU – Ministério Público da União

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler

PATRAM – Patrulhas Ambientais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A SOCIEDADE DE RISCO	13
1.1 O RISCO	13
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: OS RISCOS DAS PROMESSAS DO <i>WELFARE STATES</i>	19
1.3 DA RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL	25
2 BREVE ESCORÇO SOBRE A HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	30
2.1 A HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	30
2.2 A ESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO DIREITO COMPARADO	37
2.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL: MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DOS ESTADOS	39
3 OS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO NA DEFESA DA SOCIEDADE	43
3.1 FUNÇÕES JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	43
3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PODER INVESTIGATÓRIO	48
3.3 OS NOVOS RUMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO APÓS A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 NO COMBATE AOS NOVOS RISCOS SOCIAIS ...	53
CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS	64

INTRODUÇÃO

O tema desta monografia é a transformação do Ministério Público do Brasil, desde a promulgação da Constituição da República de 1988, em tempo de sociedade de risco. A delimitação temática se foca na análise da transformação do Ministério Público do Brasil, depois da Constituição da República de 1988, e o corte “umbilical” da antiga premissa de acusador natural para uma Instituição essencial à concretização dos direitos, diante do surgimento de novos riscos. Como problema, considerando a estruturação do Ministério Público do Brasil a partir da Constituição da República de 1988, bem como as características de uma nação em desenvolvimento, que enfrenta riscos tanto de uma nação desenvolvida quando em desenvolvimento, questiona-se em que medida o Ministério Público defende a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, mediante a estratégia de investigações autônomas na área cível e criminal.

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar os principais riscos que afetam a sociedade brasileira e, a partir daí, estudar a estrutura do Ministério Público do Brasil a partir da Constituição da República de 1988, especialmente em relação à premissa de atuação autônomas em investigações civis e criminais, na defesa da sociedade. Por sua vez, os objetivos específicos desse trabalho monográfico são: 01) Analisar os principais riscos que afetam a sociedade brasileira, especialmente aqueles que acontecem nas áreas criminal e cível, gerando entraves para a promoção da justiça; 02) Estudar a literatura pertinente à temática da (trans) formação do Ministério Público do Brasil, com pesquisas na Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais) e Lei complementar n.º 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e 03) Demonstrar a eficácia das novas ações investigatórias do Ministério Público no combate ao crime organizado e na defesa de direitos sociais, individuais e coletivos.

Esse trabalho de conclusão de curso justifica-se em razão do estudo de uma questão de suma importância para a sociedade: os riscos sociais que assolam a sociedade brasileira e a atuação do Ministério Público a partir da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o trabalho é relevante na medida em que visa a

contribuir para com o meio acadêmico e com a sociedade, pois busca estudar as transformações e atuação do Ministério Público do Brasil no combate aos riscos sociais. Além do mais, pesquisar sobre tal assunto é viável, haja vista que o acesso à geração de dados é condizente com a investigação, sendo que a fundamentação teórica encontra-se disponível em doutrinas da área e na legislação vigente.

A metodologia dessa monografia consiste em realizar investigação teórica, a partir de estudos em leis e doutrinas sobre a transformação do Ministério Público do Brasil, a partir da promulgação da Carta Magna de 1988, em tempo de sociedade de risco.

Quanto ao tratamento de dados, a investigação se dá de forma qualitativa, vez que se apresentará a situação a partir de dados descritivos. E, no que condiz aos fins, estes serão explicativos, pois a pesquisa visa a explicar a transformação e atuação do Ministério Público do Brasil.

Logo, em razão de se tratar de pesquisa de natureza teórica, utilizar-se-á documentação e bibliografia indireta, cuja geração de dados acontece por meio de fontes primárias e secundárias, com pesquisas em leis, artigos científicos, compilações, imprensa escrita, livros e jurisprudências. Já a análise e a interpretação do conteúdo realizar-se-ão pelo método hipotético-dedutivo, com procedimentos técnicos, histórico e comparativo.

Atendendo aos objetivos específicos propostos, a investigação será estruturada em três capítulos, além de algumas subseções. No primeiro, abordar-se-á o conceito de sociedade de risco, definindo suas origens, evolução e consequências. Ainda, discorrer-se-á acerca o conceito de políticas públicas e judicialização da política, bem como sobre a teoria da reserva do possível e do mínimo existencial.

No segundo capítulo, apresentar-se-á a evolução histórica do Ministério Público, desde sua origem até os tempos atuais. Após, abordar-se-á sua atuação no direito comparado a fim de demonstrar como funciona a instituição ministerial em outros países. Além do mais, também analisar-se-á a divisão estrutural do Ministério Público do Brasil, conferida pela Carta Magna de 1988, ou seja, o Ministério Público da União, dos Estados e suas subdivisões.

Por sua vez, no terceiro capítulo, será feita uma breve análise sobre os instrumentos de atuação extrajudiciais e judiciais do órgão ministerial, incluindo a possibilidade de o Ministério Público presidir diretamente a investigação criminal. Por

fim, serão apresentados exemplos da atuação do Ministério Público no combate aos riscos sociais, ou seja, na defesa de direitos sociais, individuais e coletivos.

1 A SOCIEDADE DE RISCO

A sociedade atual recebeu a denominação “sociedade de risco”, em razão de estar marcada pela ideia de risco. Risco esse que, para Amaral, representa o aumento dos perigos atuais, os quais não se limitam a apenas calamidades naturais, vez que também são gerados pela atividade humana (AMARAL, 2007). Para o autor, os riscos criados pelos indivíduos, ou um grupo desses, são maiores que os perigos naturais, pois alcançam um número maior de pessoas e são capazes de até mesmo levarem “à eliminação da raça humana” (AMARAL, 2007).

Para melhor compreensão acerca da “sociedade de risco”, faz-se necessária a análise do conceito da palavra risco. Assim, conforme Lira, “(...) a etimologia do termo risco remete à situação de perigo ou a possibilidade de perigo.” (LIRA, 2015, p. 77). Em outras palavras, riscos podem ser conceituados como ameaças que atingem a sociedade, provenientes tanto da natureza quanto da ação humana.

1.1 O RISCO

No entender de Niklas Luhmann, os riscos estão associados a eventos inesperados e, possivelmente, catastróficos, como força da natureza ou epidemias. Outrossim, o autor acredita que os riscos, nos tempos atuais, estão intimamente ligados às decisões dos homens e das organizações (LUHMANN, 1992). No mesmo sentido, Fernandes ressalta que “os riscos dizem respeito a danos possíveis, mas ainda não concretizados, e, mais ou menos, improváveis, que resultam de uma decisão, e por assim dizer, podem ser produzidos por elas e não se produzirem caso sejam tomadas decisões diversas.” (FERNANDES, 2001, p. 58).

Com efeito, De Giorgi destaca que “o risco não é nem uma condição existencial do homem, muito menos uma categoria ontológica da sociedade moderna (...)” (DE GIORGI, 1998, p. 197). Nesse caminho, o autor ainda menciona que o risco é “(...) uma modalidade da relação com o futuro: é uma forma de determinação das indeterminações segundo a diferença de probabilidade/improbabilidade.” (DE GIORGI, 1998, p. 197). Continuando esse entendimento, Lira refere que “(...) os riscos sempre estiveram presentes na sociedade. Ainda que suas formas apresentassem distinções, os riscos perpassaram as sociedades antiga, média e

moderna, além de se fazerem presentes na sociedade contemporânea, de inúmeras maneiras.” (LIRA, 2015, p.77).

Nesse caminho, segue os ensinamentos de Ulrich Beck, que refere

(...) Os riscos e ameaças atuais diferenciam-se, portanto, de seus equivalentes medievais, com frequência semelhantes por fora, fundamentalmente por conta da *globalidade* de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas *modernas*. São riscos da modernização. São um *produto de série* do maquinário industrial do progresso, sendo *sistematicamente* agravados com seu desenvolvimento ulterior. (BECK, 2010, p. 361).

Acerca da parte histórica, conforme SILVA, o risco pode ser dividido em três partes: “Na primeira, a da sociedade liberal do século XIX, o risco assume a forma do acidente, ou seja, um acontecimento exterior e imprevisto, um acaso, simultaneamente individual e repentino.” (SILVA, 2004, p. 76). Essa espécie de risco podiam ser percebidos por meio dos sentidos. Ainda, segundo o autor, “Na segunda surge a emergência da noção de *prevenção* – entendendo-se como tal atitude coletiva, racional e voluntarista que se destina a reduzir a probabilidade de ocorrência e a gravidade de um risco (objetivável e mensurável).” (SILVA, 2004, p. 76). Ou seja, a sociedade passa a acreditar que é possível uma prevenção dos riscos, com uma utopia científica e técnica, fazendo com que o risco não dependa mais do destino. Por fim, Silva sinaliza que a terceira etapa não se restringe a um período histórico, com final estipulável, pois é representado por um fenômeno que possivelmente nem chegou ao seu ápice. Esta, “é a etapa do risco enorme, catastrófico, irreversível, pouco ou nada previsível (...).” (SILVA, 2004, p. 76).

A palavra risco, para Hillesheim e Cruz, “como uma forma de se relacionar com o futuro, surge na pré-modernidade, na passagem da sociedade feudal para as novas formas de territorialidade que originaram os Estados-nação.” (HILLESHEIM; CRUZ, 2008, p. 193). Antes desse período, a expressão risco não era usada para definir eventuais fatalidades, pois

(...) Embora a humanidade sempre tenha enfrentado perigos, tanto involuntários, como aqueles decorrentes de catástrofes naturais, guerras ou vicissitudes cotidianas, como voluntários, decorrentes do que hoje denominamos de ‘estilo de vida’, a palavra risco não estava disponível no léxico existente, sendo estes eventos definidos como perigos, fatalidades ou dificuldades. É apenas no século XIV que a palavra risco emerge no catalão, e, mais tarde, nas línguas latinas (século XVI) e anglo-saxônicas (século XVII), sendo utilizada para referir à possibilidade de ocorrência de

eventos futuros, em um momento em que este passa a ser pensado como passível de controle. (HILLESHEIM; CRUZ, 2008, p.193).

Já para Luiz e Cohn, o termo “risco” é moderno e recente, pois passou a ganhar a conotação de perigo apenas no século XVI. Para eles, o risco “é reflexo da reorientação das relações das pessoas com eventos futuros, numa espécie de *domesticação dos eventos vindouros*”. (LUIZ; COHN, 2006, p.2339). Ainda, ressaltam os autores que

A incorporação da noção de risco foi fruto de transformações sociais e tecnológicas. Está articulada à laicização da sociedade e às transformações nas relações econômicas do capitalismo comercial, à abertura do comércio e ao concomitante desenvolvimento de estruturas políticas inéditas, como a soberania sobre territórios nacionais. (LUIZ; COHN, 2006, p.2339).

Oportuno ressaltar que o risco, a partir da pós-modernidade, está relacionado a perigos decorrentes da civilização, estando presente em todas as relações sociais, econômicas e culturais, perfazendo um sentimento de insegurança na sociedade. Nesse sentido, Motta ressalta que “ameaças e incertezas pertencem às condições gerais da existência humana; a semântica do risco está relacionada especificamente com o processo de modernização, na qual adquirem maior significado as decisões, as incertezas e a probabilidade.” (MOTTA, 2009. p. 385).

Acerca do surgimento da sociedade do risco, Beck ressalta que a Sociedade do Risco surge a partir da “(...) modernização reflexiva, que significa a possibilidade de uma (auto)desconstrução criativa para toda era: aquela da sociedade industrial.” (BECK, 2010, p.19). Diante disso, Lira, a partir dos ensinamento de De Giorgi, aponta que há o surgimento do “risco” como uma característica do processo de evolução da sociedade industrial para a modernidade reflexiva. Além do mais, para ele

A “Sociedade do Risco”, ou “contramodernidade”, ou ainda “segunda modernidade”, segundo De Giorgi, forma-se a partir da incompetência dos sistemas sociais na promessa de segurança, consistente na incapacidade de controlar as ameaças originais das decisões. (LIRA, 2015, p. 78).

Para Silva, “Os riscos que havia anteriormente eram riscos pessoais, contudo os riscos na ‘sociedade reflexiva’ ultrapassam as realidades individuais e até mesmo as fronteiras territoriais e temporais de tal maneira que se forem produzidos em uma região podem afetar outras.” (SILVA, 2004, p. 79). Dessa forma, “a produção e a

distribuição dos riscos determinantes no mundo contemporâneo gera a impossibilidade de escapar das suas conseqüências.” (SILVA, 2004, p.79). Ainda, o autor salienta que

Esta “sociedade mundial do risco” (*Weltrisikogesellschaft*) trata-se, portanto, de uma sociedade catastrófica, na medida em que se caracteriza pelo surgimento de catástrofes nucleares, de desastres genéticos, de crises financeiras ou ameaças terroristas globais, e cuja reflexividade torna a maior parte dos aspectos da atividade social suscetíveis à revisão crônica à luz de novas informações ou conhecimentos. (SILVA, 2004, p. 79).

No mesmo caminhar, Luiz e Cohn destacam que a modernidade reflexiva ou sociedade de risco afastam-se do modelo da sociedade industrial, modificando algumas estruturas próprias daquela sociedade, como a ciência, a tecnologia, às formas de trabalho, à família etc. Contudo, algumas estruturas, como a da desigualdade social, aprofunda-se na sociedade de risco, realinhando-se com o novo processo social (LUIZ; COHN, 2006).

Uma das características mais importantes da sociedade de risco encontra na reflexividade, a qual, para Luiz e Cohn, significa “a revisão contínua com base em novas informações ou conhecimentos de uma grande parte dos aspectos da vida social.” (LUIZ; COHN, 2006, p. 2340). Outrossim, conforme os autores, uma segunda característica seria a gestão no nível da pessoa, em razão de a educação institucionalizada ser imprescindível para a informação, a qual ocorre a partir das várias tecnologias de informação, bem como resulta, também, no monitoramento constante do indivíduo como forma de vigilância (LUIZ; COHN, 2006).

Destaca-se ainda que, para os autores Luiz e Cohn, “o risco surge como conceito quando o futuro passa a ser entendido como passível de controle.” (LUIZ; COHN, 2006, p. 2341). Nessa feita, na transição para a modernidade reflexiva, nasce a dúvida quanto à possibilidade de controle do futuro. Além do mais, no espaço privado, geram-se novos meios de exclusão social, pois a gestão do risco passa a ser gerenciada por meio de informações e não mais por sistemas tradicionais de vigilância (LUIZ; COHN, 2006).

Outrossim, segundo Beck,

(...) os riscos e perigos de hoje se diferenciam essencialmente dos da Idade Média pela globalidade de suas ameaças, e por suas causas modernas. São riscos da modernização. São um produto global da maquinaria do

progresso industrial e são aumentados sistematicamente com seu desenvolvimento posterior. (BECK, 1998, p. 28.)

Com efeito, diante da “globalização dos riscos surgem danos sistemáticos e irreversíveis, uma vez que procuram permanecer invisíveis e se baseiam em interpretações causais.” (SILVA, 2004, p.78). Sendo que, conforme Beck, o desconhecimento dos riscos “(...) leva a que eles cresçam cada vez mais, pois em uma determinada etapa da produção social a *invisibilidade* social da sociedade do risco é um motor para o seu surgimento e com isso uma prova da sua realidade.” (BECK, p. 59-60, *apud*, SILVA, 2004, p.78).

Além do mais, para Beck, “(...) a sociedade moderna se tornou uma sociedade de risco à medida que se ocupa, cada vez mais, em debater, prevenir e administrar os riscos que ela mesma produziu.” (BECK, 2008). Dessa forma, a sociedade “(...) se torna um tema e um problema para ela própria.” (BECK, 1997, p. 19). Apesar disso, os riscos sempre existiram, razão pela qual a verificação de que vivemos em uma sociedade produtora de riscos não é resultado da pós-modernidade (GARCIA, 2005).

Luhmann traz uma separação entre risco e perigo, a fim de evitar que este seja usado como medida daquele. Assim, perigo é considerado como uma possibilidade de um prejuízo. Já sobre o risco “(...) deve-se falar de risco somente quando a própria decisão é um motivo indispensável da possível ocorrência de um prejuízo, quando, portanto, com uma outra decisão este prejuízo não ocorreria.” (LUHMANN, 1986, p. 18). Para melhor exemplificar a distinção entre risco e perigo, o autor relata o seguinte exemplo: “(...) o fumante tem que se decidir por fumar. Com isso ele aceita o risco de ficar com câncer. Mas para o não-fumante, fumar é um perigo.” (LUHMANN, 1986, p. 19). Ou seja, “(...) à medida que todos com suas próprias decisões ficam expostos aos riscos, tem-se que aquilo que ao que decide parece um risco, para os atingidos é um perigo.” (SILVA, 2004, p.77).

Nesse contexto, para Luhmann, uma sociedade que tem como resultado decisões importantes sob a ótica do risco “(...) não existe segurança além do momento. Somente a insegurança pode ser representada como duradoura.” (LUHMANN, 1986, p. 20). E isto, como consequência, “(...) conduz à indeterminação do futuro, que, por sua vez, conduz à incerteza, a um fator de insegurança que conta com uma emocionalização e uma moralização do discurso público.” (SILVA, 2004, p.77).

Assim, acentua Garcia que os efeitos dos riscos “(...) arrastam-se por períodos de tempo por vezes muito longos, chegando mesmo a repercutir-se transgeracionalmente.” (GARCIA, 2005, p. 8). Apesar disso, o autor sinaliza que os riscos não afetam somente a noção de tempo, como também de espaço, em que os riscos podem ser “*igualmente, locais e globais*” (GARCIA, 2005). Para ele

As consequências dos acontecimentos adquirem um caráter extensivo. Os seus efeitos são transfronteiriços, expandindo-se, por vezes, através de longas regiões do globo terrestre. As novas ameaças “*transcendem tanto as gerações como as nações*”. Esta ideia encontra plena exemplificação na constatação de que a poluição, tal como os desastres ambientais e nucleares, não tem fronteiras e são “universalizados” tanto pelo ar, como pelo vento, pelo mar e pelas cadeias alimentares. É igualmente de se notar o possível fosso temporal existente entre a prática de uma ação inadequada e a consequente produção dos resultados danosos. (GARCIA, 2005, p. 8).

No caso brasileiro, não é difícil compreender o quanto a sociedade convive com a presença de riscos de todas as formas. Os mais destacados são aqueles ligados à falta de concretização de direitos sociais, que colocam grande parte dos brasileiros às margens dos direitos sociais, tema que será estudado no tópico seguinte.

Por fim, Garcia salienta que “(...) não sabemos de onde, quando e como vêm os riscos, tampouco qual a danosidade e por quanto tempo se farão sentir seus efeitos.” (GARCIA, 2005, p. 8). Todavia, deve-se investir em formas de prevenir e “combater” esses riscos, bem como minimizar os seus efeitos, a fim de trazer mais paz e segurança para a sociedade.

Essas formas de prevenção e de repressão aos riscos são, basicamente, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado para conter os riscos ou reduzir seus efeitos, na busca de uma sociedade justa e igualitária. As políticas públicas constituem a premissa necessária para a concretização de direitos e de garantias fundamentais. Esses direitos e garantias são orientados justamente sob uma visão de prevenção e de repressão de riscos à sociedade.

Nesse sentido, torna-se importante analisar a política pública e como ela tem sido concretizada para garantir uma prevenção e repressão aos riscos sociais.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: OS RISCOS DAS PROMESSAS DO WELFARE STATES

O conceito de políticas públicas pode ser trazido por Ferraresi, quando declara que políticas públicas são “(...) instrumentos e diretrizes com eficácia suficiente para atingir aquilo que o Poder Constituinte reputou como objetivos elementares de um Estado Democrático de Direito.” (FERRARESI, 2009, p.64). Outra definição de políticas públicas pode ser trazida por Appio, quando refere que

As políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. (APPIO, 2008, p.136).

No mesmo sentido, Ramos assinala que políticas públicas

São instrumentos imprescindíveis para que os objetivos traçados pela Constituição de 1988 sejam efetivamente cumpridos, cabendo ao Ministério Público utilizar os instrumentos jurídicos dos quais dispõe para vê-las implementadas, garantindo, com isso, o desenvolvimento e a democracia, pressupostos de uma sociedade livre, justa e solidária. (RAMOS, 2002, p. 07).

Com relação à finalidade de políticas públicas, Ferraresi assevera que “(...) têm a finalidade de alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, arrolados no artigo 3º da Constituição Federal.” (FERRARESI, 2009, p. 64). Com relação a sua finalidade, Guimarães assevera que as Políticas Públicas possuem como meta principal o coletivo, ou seja, todos os cidadãos, para assegurar-lhes a concretização dos direitos fundamentais, apresentando, assim, um caráter universal (GUIMARÃES, 2010).

Quanto ao alcance das políticas públicas, Ferraresi assenta que elas devem abranger meios para assegurar “(...) a efetivação de direitos previstos expressamente da Constituição Federal, como, por exemplo, o direito à saúde, à educação, à creche e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.” (FERRARESI, 2009, p. 64-65). Ou seja, os direitos sociais, os quais estão descritos no artigo 6º da Constituição da República, bem como em algumas legislações infraconstitucionais. Outrossim, em algumas legislações infraconstitucionais está previsto “(...) a obrigação do Estado de realizar políticas sociais, a exemplo do que consta no

Estatuto do Idoso, na Lei Antidrogas, no Estatuto da Criança e do adolescente e na Lei Maria da Penha.” (FERRARESI, 2009, p.65).

Tais normas citadas acima constituem a previsão de políticas públicas e são parte do objetivo do Estado Brasileiro que busca prevenir, eliminar e reprimir riscos sociais à saúde pública e às pessoas mais vulneráveis, como no caso de crianças, adolescentes, idosos e mulheres, dentre outros que, de mesma forma, experimentam os riscos de uma sociedade em desenvolvimento e são objeto de políticas públicas de proteção e concretização de direitos.

Acerca da implementação de políticas públicas, Frischeisen sinaliza que “(...) cabe muito mais aos administradores, do que aos legisladores.” (FRISCHEISEN, 2000, p. 83). Contudo, em caso de omissão do Estado, conforme Parise, “surge para o cidadão o direito de exigir a concretização dos direitos sociais, a fim de que o princípio da igualdade seja observado.” (PARISE, p. 295). Dessa forma, Parise sinaliza que cabe ao Ministério Público, por meio da ação cível pública ou do inquérito civil, buscar a efetivação das políticas públicas, conforme dispõem os artigos 127 e 129, incisos II, III e IX, da Carta Magna (PARISE).

É verdade que o Brasil sofre com uma proliferação de riscos, que desafiam a organização estatal na promoção de políticas públicas concretizadoras de direitos sociais.

Um dos órgãos do Estado mais envolvido com o enfrentamento dos riscos sociais e com a constante necessidade de concretização de políticas públicas para prevenir e reprimir esses riscos é o Ministério Público. Com relação à atuação do Ministério Público na seara das políticas públicas, percebe-se uma crescente atuação da instituição na implantação dos direitos sociais garantidos pela Constituição da República de 1988, principalmente voltados ao enfrentamento de riscos nas áreas da educação, consumidor, saúde, idoso, entre outras. Tal atuação ocorre tanto na forma extrajudicial, por meio do inquérito civil público e outros procedimentos administrativos, quanto judicial, por meio da Ação Civil Pública, temas que serão abordados mais adiante, em tópicos específicos, dada a delimitação da temática e a eleição dos objetivos da pesquisa.

Percebe-se, assim, cada vez mais uma maior necessidade de atuação do Poder Judiciário ao julgar ações de promoções de políticas públicas, o que acabou caracterizando o fenômeno da judicialização da política, a fim de garantir a

efetivação dos direitos sociais como forma de erradicação e prevenção de riscos sociais.

Acerca da judicialização, Casagrande descreve que o Poder Judiciário, muitas vezes por meio do Ministério Público, levou ao debate público assuntos de suma importância para o País, questões essas que frequentemente “(...) têm chegado ao conhecimento dos parlamentos e dos governos quando já exauridas perante os tribunais ou, em situação inversa, quando as cortes não encontram solução que pereça de bom termo para os Poderes eleitos pelo voto.” (CASAGRANDE, 2008, p. 15). Ainda, segundo o autor, em outros casos, o Judiciário tem sido convocado pelo *Parquet* para tomar medidas que visam a garantir os direitos coletivos. (CASAGRANDE, 2008). Outrossim, Fernandes ressalta que

Diante da ausência de pressupostos de sustentabilidade do Estado Social e da alta demanda pela concretização dos direitos sociais, o Brasil tem assistido um evidente processo de judicialização das políticas públicas, no qual o Poder Judiciário tem dado a última palavra a respeito da exigibilidade destes direitos, em especial o direito à saúde. (FERNANDES, 2011, p. 86).

Para Casagrande, a judicialização da política define-se pela “(...) participação ativa de juízes e tribunais na criação e no reconhecimento de novos direitos, bem como no saneamento de omissões do governo.” (CASAGRANDE, 2008, p. 16). Em outras palavras, o autor explica como “(...) a transposição para o Judiciário de uma parcela dos poderes decisórios típicos do Legislativo e do Executivo, que vem se dando, sobretudo a partir de uma publicização do direito, marcada pela ascensão do direito constitucional sobre o direito privado.” (CASAGRANDE, 2008, p.15).

A judicialização da política, nos ensinamentos de Casagrande, pode ser vista do ponto de vista da teoria jurídica ou da ciência política. A primeira, relaciona-se com a necessidade da criação judicial do direito, a qual pode se dar em duas formas: ou a impossibilidade de os sistemas legais conterem normas capazes de regular todos os fatos da vida social fazendo com que o juiz tenha que decidir na lacuna da lei; ou, caracteriza-se quando o juiz encontra-se frente a duas normas contrárias ao mesmo fato. A segunda, encontra-se inserta na separação dos poderes, pois “(...) com a possibilidade de que juízes e tribunais ‘criem’ o direito, há uma inegável mitigação do princípio de que somente ao Legislativo é reconhecida a função de legislar.” (CASAGRANDE, 2008, p. 17).

Casagrande também leciona que “A judicialização da política estaria encontrando cada vez mais espaço num enorme espectro de ‘questões que não podem ser decididas’ pelos parlamentos.” (CASAGRANDE, 2008, p. 246-247). Em relação a essas “questões que não podem ser decididas”, o referido autor observa que os tribunais assumem uma posição oposta a dos parlamentos, pois, para os magistrados, não há como não decidir tal questão, vez que todos os litigantes possuem o direito de ter seu litígio resolvido, seja favorável ou contrário. Cabendo a eles decidir, sem “criar” novos direitos (CASAGRANDE, 2008).

Importante destacar que as políticas públicas estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro de várias formas, mais destacado no art. 6º, quando traz, expressamente, os direitos sociais, como uma lógica assumida a partir da visão do Estado do Bem-estar Social (Welfare State). Esses direitos estão ligados à prevenção de riscos sociais e que, se não concretizados pelo gestor público, gera, por exemplo, ao Ministério Público o direito de ação para obrigar o Estado a torná-los reais.

Com relação às políticas públicas e o Estado Social, Victor preceitua que “(...) a ideia hodierna de política pública guarda íntima relação com o aparecimento do Estado do bem-estar social (Welfare State) – dirigente e prestacional – marcado pelo compromisso de promover os reclamos sociais.” (VICTOR, 2011, p. 17). Isso porque, para Victor, o Judiciário adquiriu força com a queda do *Welfare State*, por volta de 1970, pois, segundo o autor, nesse período, “(...) o Estado, por meio de ações governamentais (Poderes Legislativo e Executivo), toma para si a função de promover o vetusto catálogo de direitos sociais estampados na Constituição.” (VICTOR, 2011, p. 19). Deixando, assim, o Judiciário em segundo plano, porquanto, Victor leciona que, “a partir do momento em que os poderes políticos assumem e cumprem o compromisso de materializar os reclamos sociais, o lugar do Judiciário passa a ser secundário.” (VICTOR, 2011, p.19).

Após esse período, Victor ressalta que o Estado afastou-se dos direitos sociais, cedendo espaço para a livre iniciativa. Com isso, a Justiça volta a se aproximar da população por meio da criação de juizados, bem como colocando a figura do Juiz na posição de decisões de políticas públicas, como “protagonista direto de questões sociais” (VICTOR, 2011). Dessa forma, Victor preceitua que “A malha protetora do Judiciário amplia-se mais ainda com as inovações legislativas,

v.g., os direitos do consumidor, dos idosos e crianças, direito ambiental, dentre outros.” (VICTOR, 2011, p.19).

Para tanto, Victor ensina que o auge dessa forma institucional ocorreu “(...) com o exercício do controle de constitucionalidade das leis e do processo eleitoral por parte do Judiciário, submetendo o poder soberano às leis que ele mesmo outorgou.” (VICTOR, 2011, p. 20). Além do mais, para o referido autor

A representação funcional ganhou novo fôlego no Brasil com a Carta de 1988, que recriou o Ministério Público, com o múnus de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Consagrou as ações cíveis públicas, o acesso à Justiça e, sobretudo, inseriu a sociedade civil organizada na comunidade dos intérpretes da Constituição. Eis, pois, o embrião do que se convencionou chamar judicialização de questões políticas. (VICTOR, 2011, p. 20).

Nessa linha, Casagrande destaca os motivos da judicialização da política no Brasil, ressaltando a Constituição Federal de 1988:

(...) a) a criação de um modelo constitucional amplamente regulatório dos direitos individuais e sociais, com a prevalência do direito público sobre o direito privado, consagrado na idéia de “Constituição cidadã”; b) a ampliação do sistema de controle de constitucionalidade, especialmente da legitimação plúrima conferida ao Estado e à sociedade para provocar diretamente a atuação do Supremo Tribunal Federal; c) a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público e sua inserção plena no sistema de democracia participativa; d) acesso amplo ao Judiciário, por meio de novas formas processuais (ações coletivas, ações diretas para controle de constitucionalidade, etc.) e da abertura de novos canais do sistema de justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, juizados especiais, órgãos de defesa do consumidor e da concorrência, Comissões Parlamentares de Inquérito). (CASAGRANDE, 2008, p.46).

É compreensível que quando as promessas de bem-estar social não são cumpridas, elevam-se os riscos sociais e surge, legitimamente, o direito de ação de órgãos como o Ministério Público, para fazer, ainda que por meio da criticada judicialização da política, frente às hipossuficiências sociais.

É por isso que Casagrande vai dizer que a judicialização do Brasil conta com a instituição ministerial “(...) como órgão de defesa da cidadania e do interesse público, constituído como órgão estatal independente dos demais poderes políticos – embora sujeitos aos rigores do sistema de freios e contrapesos.” (CASAGRANDE, 2008, p. 30). Fato é, que o Ministério Público, conforme o autor, quando participa do processo legislativo, faz com que as decisões judiciais tenham um efeito muito maior, porquanto os resultados logrados nas ações cíveis públicas possuem eficácia

erga omnes, ou seja, garantem à sociedade a oportunidade de postular seus direitos (CASAGRANDE, 2008).

Dessa forma, o autor citado acima menciona que a participação do *Parquet* na judicialização da política abre caminho para a democracia participativa, dado que a instituição dedica-se à garantia dos direitos sociais, mediante ações civis públicas pleiteadas, fazendo com que “(...) as decisões judiciais atendam uniformemente todos os cidadãos com direito ao gozo de determinado direito social, independentemente de sua condição de acesso à justiça.” (CASAGRANDE, 2008, p. 251). Nesse cenário, “(...) pode-se esperar que a judicialização pela via da ação civil pública não resulte em ‘perda da substância’ do processo de deliberação, mas ao contrário, contribua para a construção do debate público e a afirmação da ação coletiva.” (CASAGRANDE, 2008, p.251).

A partir disso, Casagrande observa que “(...) o efeito reflexo da democracia participativa sobre a democracia representativa demonstra o equívoco de uma visão em que o Ministério Público e o Judiciário atuariam de forma ‘autônoma’ (...).” (CASAGRANDE, 2008, p. 252). Vale lembrar que essa autonomia não é em relação ao juiz ou promotor na sua independência funcional, mas sim em relação ao sistema político como um todo (CASAGRANDE, 2008).

Outro aspecto importante que Casagrande destaca é que “A judicialização por meio das ações civis públicas pode ainda oferecer oportunidades de participação política às ‘minorias desorganizadas’, que encontram pouco ou nenhum espaço no parlamento.” (CASAGRANDE, 2008, p. 255). Desse modo, ele observa que “(...) a atuação do Ministério Público nas ações civis públicas levou a um processo deliberativo sobre os direitos de categorias excluídas da economia formal, que dificilmente conseguiram se impor dentro do parlamento (...).” (CASAGRANDE, 2008, p. 255). Com isso, o autor ainda acentua que

(...) quanto à transposição da atividade legislativa para o Judiciário, através do Ministério Público, não se pode esquecer que a judicialização vem implicando não apenas no exercício judicial da função normativa típica do parlamento, como também na função fiscalizatória que por este deve ser exercida em face do Poder Executivo. Isto vem ocorrendo seja quanto o Poder Legislativo simplesmente se omite de suas responsabilidades, seja quando as minorias parlamentares não conseguem se articular para exercer o seu papel de oposição e acabam por ver no Ministério Público e na Justiça um “segundo round” onde podem tentar reverter derrotas sofridas em plenário. (CASAGRANDE, 2008, p. 256).

Para Casagrande, o Ministério Público, ao atuar em defesa dos interesses difusos e coletivos, faz com que questões que raramente seriam litigadas pelo Judiciário, sejam levadas a juízo, atuando, assim, como uma instituição de politização do Judiciário (CASAGRANDE, 2008). Outrossim, observa o autor, que o Ministério Público, além de ser uma porta de entrada ao sistema judicial, “(...) se transformou em uma porta de acesso à participação política da cidadania organizada, que através dele pode encaminhar suas demandas sociais para a solução do sistema político.” (CASAGRANDE, 2008, p. 272). Dessa maneira, ele refere que o *Parquet* funciona, em relação aos três poderes da República, de maneira dissociada e independente (CASAGRANDE, 2008).

Nessa perspectiva, Casagrande assinala que, em razão de os direitos sociais estarem, em sua maioria, constitucionalizados e regulados em leis federais, “(...) a atuação articulada nacionalmente do Ministério Público produz um efeito de reforço a centralização do poder político no país, tendência observada também em outros instrumentos de judicialização da política, como as ADINs.” (CASAGRANDE, 2008, p. 276). Fato esse que expande a capacidade do *Parquet* na constituição dos processos deliberativos (CASAGRANDE, 2008).

Abordado os aspectos relevantes acerca das políticas públicas e da judicialização da política, com ênfase na atuação do Ministério Público, faz-se necessário abordar sobre a escassez de recursos financeiros que o Estado dispõe para enfrentar os riscos sociais e para garantir a concretização dos direitos sociais difusos e coletivos, a qual se relaciona com o conceito de “reserva do possível”.

Isso se faz importante analisar porque, embora certa a presença dos riscos sociais advindos da ausência de concretização de políticas públicas e também da legitimidade de órgãos na busca de comandos judiciais para forçar o Estado a cumprir políticas públicas – o que se convencionou chamar de judicialização da política –, há argumentos de limites objetivos que inviabilizariam a eliminação desses riscos, como é o caso da falta de recursos públicos, consagrada na dicotomia teórica da reserva do possível e do mínimo existencial.

1.3 DA RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL

Um das mais importantes variáveis que obstaculizam a eliminação e a prevenção dos riscos é a limitação orçamentária. Isso porque as necessidades são

ilimitadas e os recursos são limitados, para falar em uma premissa econômica. Esse cenário apresenta-se em dois vieses: (a) o primeiro é deixar de aplicar políticas públicas preventivas e repressivas aos riscos sociais por falta de recurso público; e (b) a segunda é decorrente da primeira, quando o Estado vê-se compelido pelo Judiciário a cumprir as políticas públicas não implementadas, cuja judicialização dá-se pela atuação de órgão como o Ministério Público.

Esse embate marcado pela necessidade de concretizar-se direitos sociais como forma de eliminação de riscos e pela resistência do Estado em cumprir as decisões ficou denominado de reserva do possível e mínimo existencial.

Para começar a análise sobre essa dicotomia, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, preceitua os direitos sociais, mencionando que “*São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados*” (CF, 1988). Dito isso, Queiroz conceitua os direitos fundamentais sociais ou sociais prestacionais como “(...) direitos positivados nas constituições dos Estados nacionais a partir da primeira metade do século XX, com o Estado intervindo nas relações privadas, com o fim de recompor das desigualdades sociais (...)” (QUEIROZ, 2011, p. 22). Nesse sentido, para Queiroz,

Os direitos fundamentais sociais abrangem as liberdades sociais, como o direito de associação (CF, art. 9º), e os direitos sociais a prestações positivas materiais, que objetivam a recomposição das desigualdades sociais no campo das relações entre os indivíduos em sociedade, fazendo surgir, para o Estado, obrigações chamadas de positivas, porque encerram uma disposição ativa e não apenas omissiva, visando à melhoria das condições de vida das pessoas em pior situação e à promoção da igualdade social. São direitos tais como o de moradia, saúde, educação (CF, art.6º) e direitos dos trabalhadores, que chamaremos de direitos fundamentais sociais prestacionais. (QUEIROZ, 2011, p.22-23).

Em tal contexto, para que o Estado possa cumprir com sua obrigação e garantir a efetivação dos direitos sociais, eliminando e prevenindo riscos, ele necessita de recursos financeiros. Fato esse que está intimamente ligado com o conceito de “reserva do possível” e “mínimo existencial”. Dessa forma, Victor ensina que “A origem da cláusula da reserva do possível (ou *Vorbehalt dês Möglichen*) remete à Corte Constitucional Federal da Alemanha.” (VICTOR, 2011, p. 94), a qual, conforme ele, em um julgamento, referiu que “(...) a concretização de pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito submete-se à *reserva do*

possível, isto é, deve corresponder àquilo que o indivíduo pode *razoavelmente* exigir da sociedade.” (VICTOR, 2011, p. 94). Ou seja, “Independentemente da disponibilidade de recursos, não haveria a obrigação estatal de fornecer todo e qualquer direito, destituído de razoabilidade.” (VICTOR, 2011, p. 94).

À vista disso, Victor ressalta que se deve levar em conta que, para a correta aplicação dos direitos sociais, há de se ter a necessária aplicação dos recursos públicos. Assim, em países como o Brasil, a reserva do possível fica em destaque na efetivação dos direitos sociais. Contudo, tal reserva não se aplica à dignidade da pessoa humana, pois essa está ligada à concepção de um “mínimo existencial” (VICTOR, 2011). Neste particular, o autor explica, com base nos preceitos de Alexy, o conceito de mínimo existencial

Alexy certifica, por sua vez, que o mínimo existencial contempla uma regra constitucional, sendo resultado, de um lado, de ponderação dos princípios da dignidade da pessoa humana e igualdade real e, de outro, das noções de separação dos poderes (inclusive a competência para vinculação orçamentária) e de competência do legislador democrático, respeitando o limite inato aos direitos de terceiros. Ele ainda ensina que os direitos sociais elementares são garantidores de um mínimo vital, de uma vida simples, com acesso à educação escolar, a formação profissional e a um patamar básico de assistência médica. (ALEXY, 1993, *apud*, VICTOR, 2011, p. 97).

É nesse sentido que Sarlet e Figueiredo trazem o conceito de mínimo existencial como sendo “(...) o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, no sentido de uma vida saudável (...).” (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 13). Também sobre o tema, Torres leciona que o mínimo existencial abrange qualquer direito, mesmo que não-fundamental em sua origem (TORRES, 1989). No mesmo sentido, Sarlet e Figueiredo reforçam que “(...) a garantia (e direito fundamental) do mínimo existencial independe de expressa previsão constitucional para poder ser reconhecida, visto que decorrente já da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana.” (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 12).

Parece evidente que esse mínimo existencial representa uma parcela mínima inegociável pela qual o Estado está vinculado, mesmo que ainda sejam limitados os recursos financeiros, a concretizar políticas públicas voltadas à prevenção e eliminação de riscos, como são aquelas que estão positivadas como direitos sociais.

Dessa forma, pode-se perceber que a reserva do possível e o mínimo essencial caminham no mesmo sentido, pois, conforme Sarlet e Figueiredo “(...) as prestações necessários à efetivação dos direitos fundamentais dependem sempre da disponibilidade financeira e da capacidade jurídica de quem tenha o dever de assegurá-las.” (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 14). É por isso que os autores ainda ressaltam que, à vista disso, o mínimo existencial e os direitos a prestações deparam-se dependentes da reserva do possível, bem como “(...) pela reação que esta guarda, entre outros aspectos, com as competências constitucionais, o princípio da separação dos Poderes, a reserva de lei orçamentária, e o princípio federativo.” (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 14)

É nesse entrecruzamento de argumentos de resistência à concretização de direitos e de garantias fundamentais que vem forjando-se ao longo dos tempos o Ministério Público. Ora como parte legítima para propor ações, ora como interveniente, o Ministério Público entrincheira-se na defesa da concretização das promessas do Estado do Bem Estar Social, formando sua atuação a partir dos riscos experimentados pela sociedade.

É dizer, a partir dessa premissa, o Ministério Público, especialmente depois da Constituição da República de 1988, vem transformando-se, em uma relação quase diretamente proporcional entre os riscos sociais e a necessidade de concretização de direitos e de garantias fundamentais. É nesse sentido que a pesquisa incorpora padrões da Teoria Sistêmica de Niklas Luhmann¹, como uma leitura dos riscos sociais, para que seja possível compreender como uma Instituição transforma-se por esses “atritos” que o sistema social, comunicando-se com o sistema jurídico, obrigam o Ministério Público a se autorreproduzir e auto-operar para dar conta das irritações sofridas desse acoplamento estrutural entre sistema social e sistema jurídico. E isso é um processo natural que somente é possível dadas as autonomias funcional, financeira e administrativa do Ministério Público.

Então, seguindo a linha da pesquisa, busca-se, na próxima parte, estudar o Ministério Público e seu processo evolutivo como instituição moldada, ao longo do tempo, com as experiências de uma sociedade de risco, para desempenhar, de

¹ A Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann utiliza-se da interdisciplinaridade para explicar fenômenos complexos, como aqueles que acontecem nas relações sociais dos tempos pós-modernos. Na teoria, o autor distingue os integrantes do sistema social conforme suas estruturas e função, bem como seleciona os sistemas para compreender cada um deles de forma distinta e estabelecer as relações entre eles e o entorno, sendo a diferenciação o ponto inicial da teoria dos sistemas (LIRA, 2015).

forma permanente, uma essencial função à jurisdição do Estado, destacando-se a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

2 BREVE ESCORÇO SOBRE A HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Quando se olha o cenário atual não se pode compreender, automaticamente, o imenso processo de transformação que passou o Ministério Público. No Brasil, isso é mais marcante, desde a chegada dos portugueses até os dias atuais. Hoje, é relativamente fácil enxergar os contornos funcionais do Ministério Público como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Também se pode constatar que, há muito tempo, o Ministério Público vem fazendo-se presente como agente e como fiscal da lei na prevenção e repressão dos riscos sociais, tanto no Brasil, como em demais países. Daí a importância da análise histórica dessa instituição, para melhor compreender o seu desenvolvimento e atuação ao longo do tempo.

2.1 A HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Começando pelo Direito Comparado, é possível encontrar os primeiros sinais de uma possível origem acerca do Ministério Público, para Garcia, no Antigo Egito, há mais de quatro mil anos, com a figura *magiaí*, funcionário do rei, o qual tinha como principais funções castigar e reprimir os rebeldes, bem como proteger os cidadãos (GARCIA, 2012). Além do mais, conforme ensina o autor, ele ainda exercia o papel de “(...) ouvir as palavras de acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso e, após, tomava parte das instruções para descobrir a verdade.” (GARCIA, 2012, p. 134). Fazendo, assim, com que surgisse a função fiscalizadora do Ministério Público.

Entretanto, Júnior relata que, somente com o nascimento do Estado Moderno, surge um perfil do Ministério Público próximo do atual, pois, nesse período, é que se percebe uma reação contra a demasiada concentração de poderes nas mãos do monarca (JÚNIOR, 2010). Dessa forma, ele preceitua:

(...) Nessa época, o Ministério Público surge orientado basicamente pelos seguintes princípios: a) a superação da vingança privada (só possível ao poderoso e ao rico); b) entrega da ação penal a um órgão público tendente à imparcialidade; c) a distinção entre juiz e acusador; d) tutela dos interesses da coletividade e não só daquele do fisco dos soberanos; e) execução rápida e certa das sentenças dos juízes. (JÚNIOR, 2010, p. 67).

Fato é, segundo Junior, que somente após a separação dos poderes, que surge o Ministério Público, juntamente com a criação dos *avocats du roi* e *procureurs du roi*². Nesse sentido, o autor leciona que, da fusão das figuras acima, nasce o Ministério Público francês, em razão da “(...) ideia básica de defender os interesses do soberano que representava os interesses do próprio estado.” (JÚNIOR, 2010, p. 67). Esse Órgão, posteriormente, foi definindo-se com os textos Napoleônicos, em particular, como o Código de Instrução Criminal e Lei 20, de abril de 1810, que lhe atribuíram à função de promotor da ação penal, que efetivamente o consagraram (JÚNIOR, 2010).

Já no Brasil, conforme JÚNIOR, “o Ministério Público encontra suas raízes no Direito lusitano vigente no País nos períodos colonial, imperial e início da República.” (JUNIOR, 2010, p. 68). Outrossim, para Garcia, nas Ordenações Manuelinas, no ano de 1521, e nas Ordenações Filipinas, no ano de 1603, surgem a figura do promotor de justiça, o qual atuava como fiscal da lei e de sua execução, bem como a concretização da função fiscalizadora e seu papel de acusador (GARCIA, 2012).

Em relação ao primeiro texto normativo a que se refere ao Ministério Público no Brasil, Rangel menciona que é o diploma de janeiro de 1609, o qual abordava a composição do Tribunal da Relação da Bahia (RANGEL, 2009). Conforme Júnior, nesse Tribunal, “(...) foi definida pela primeira vez a figura do promotor de justiça, que, juntamente com o procurador dos feitos da coroa e da fazenda, integrava o tribunal composto por dez desembargadores.” (JÚNIOR, 2010, p. 68).

Ademais, em 1808, surge a Casa de Suplicação do Brasil, com a função primordial de julgar recursos da Relação da Bahia (JÚNIOR, 2010). Em relação a esse novo tribunal, Junior ressalta que

(...) os cargos de promotor de justiça e de procurador dos feitos da coroa e fazenda separaram-se e passaram a ser ocupados por dois titulares. Era o primeiro passo para a separação total das funções da Procuradoria da República (que defende o estado e o fisco) e o Ministério Público, somente tornada definitiva com a Constituição Federal de 1988. Todavia, somente com o Código de Processo Penal do Império de 1832 foi dado tratamento sistemático ao Ministério Público. (JÚNIOR, 2010, p.69).

Dessa forma, em 1832, com a redação do Código de Processo Criminal, concretiza-se a função do promotor de justiça. Pois, para Júnior, “esse código

² Advogados do rei e procuradores do rei.

colocava o promotor de justiça como órgão da sociedade, titular da ação penal.” (JÚNIOR, 2010, p. 69).

Veja-se que, nas mais das vezes, a função do Ministério Público sempre esteve ligada, de forma direta ou indiretamente, à promoção da justiça penal, notadamente pela vedação da justiça privada, como regra, e monopólio da ação penal pelo Estado. Isso vai mudar com o tempo, principalmente em razão dos riscos diversos da criminalidade que desafiaram uma mudança do agir do Ministério Público para tutelar direitos além dos referidos na justiça penal, como a promoção da saúde, educação, transporte, etc. Isso de fato altera o curso da atuação do Ministério Público para abarcar a promoção de direitos e garantias fundamentais ameaçados pelos riscos de uma sociedade em desenvolvimento.

Analisando o começo da atuação do Ministério Público, Garcia esclarece que, no Código de Processo Criminal de 1832, os promotores públicos foram elencados em três artigos, sendo os artigos 36, 37 e 38, os quais preceituavam quem poderia ser promotor, suas atribuições e impedimentos, respectivamente (GARCIA, 2012). Dentre as atribuições descritas no artigo 37, estavam

Art. 37. Ao Promotor pertencem as attribuições seguintes: 1º Denunciar os crimes publicos, e policiaes, e accusar os delinquentes perante os Jurados, assim como os crimes de reduzir a escravidão pessoas livres, cárcere privado, homicídio, ou a tentativa delle, ou ferimentos com as qualificações dos artigos 202, 203, 204 do Codigo Criminal; e roubos, calumnias, e injurias contra o Imperador, e membros da Familia Imperial, contra a Regencia, e cada um de seus membros, contra a Assembléa Geral, e contra cada uma das Camaras. 2º Solicitar a prisão, e punição dos criminosos, e promover a execução das sentenças, e mandados judiciaes. 3º Dar parte ás autoridades competentes das negligencias, omissões, e prevaricações dos empregados na administração da Justiça (**sic**). (BRASIL, 1832).

Ainda, Júnior ressalta que “O Aviso de 20/10/1836 criou novas atribuições para os promotores, como visitar prisões uma vez por mês, dar andamento nos processos e diligência a soltura dos réus.” (JÚNIOR, 2010, p.69). Além do mais, em continuidade, Júnior escreve que “O aviso de 31/10/1859 instituía o impedimento à advocacia pelos promotores nas causas cíveis que pudessem vir a ser objeto de crime.” (JÚNIOR, 2010, p. 69-70).

Uma das mais importantes mudanças na atuação do Ministério Público começou por reconhecer sua legitimidade na defesa dos hipossuficientes, como ocorreu com o advento da Lei n.º 2.040 de 1871, conhecida como Lei do Ventre Livre, concedeu ao Ministério Público o posto de defensor dos fracos e indefesos

pois, conforme Júnior, “(...) estabeleceu que cabia ao promotor zelar para que os filhos livre de mulheres escravas fossem devidamente registrados.” (JÚNIOR, 2010, p. 70).

A respeito do Ministério Público Federal, Júnior pontifica que o Decreto n.º 848 de 1890, que regulamentou a Justiça Federal, elucidou que

O Ministério Público, instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do procurador-geral da República vêm os procuradores seccionais, isto é, um em cada estado. Compete-lhes em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber. A sua independência foi devidamente resguardada. (JÚNIOR, 2010, p.70-71).

Além do mais, não obstante o Decreto n.º 848 de 1890 preceituar que o Ministério Público é uma instituição necessária em toda a organização democrática, um ano depois, a Constituição da República de 1891 pouco fez, mencionando apenas acerca do procurador-geral da República (JÚNIOR, 2010). Logo, o Código Civil de 1917, consoante Júnior, atribuiu funções à instituição que até o presente momento ainda estão vigentes, como, por exemplo, “(...) a curadoria de fundações (art.26), legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, § único, II), defesa dos interesses de menores (art. 394, *caput*), legitimidade para propor ação de interdição (art.447, III) (...)” (JÚNIO, 2010, p. 71-72). Já o Código de Processo Civil de 1939, também fez menção ao *Parquet*, estabelecendo a obrigatoriedade de sua intervenção em alguns casos. (JÚNIOR, 2010).

Diante desse quadro, ocorre uma maior atribuição ao Ministério Público, pois, além da função de acusador na esfera criminal, ele passa a atuar como fiscal da lei em outros ramos do direito.

Como se verá adiante, essas mudanças atribuídas pelas novas leis, como as citadas acima, passam a fazer parte das transformações do Ministério Público, que, paulatinamente, incorpora uma atuação protagonista em razão do surgimento de novos riscos sociais. A partir daí, Junior assimila que a intervenção do *Parquet* “(...) visava proteger basicamente os valores e interesses sociais então considerados indisponíveis ou mais importantes, como as relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, defesa dos incapazes (...)” Para tanto, o Ministério Público passou a apresentar seu parecer após a manifestação das partes (JÚNIOR,

2010, p. 72). Ademais, o autor ainda ressalta que “a partir desse período, o promotor vinculava-se basicamente à defesa dos valores centrais de uma ordem social e econômica burguesa de forte predominância rural e agrária.” (JÚNIOR, 2010, p. 72).

De mais a mais, em 1941, do Código de Processo Penal, de acordo com Júnior, “(...) consolidou a posição do Ministério Público como titular da ação penal e deu-lhe poder de requisição de instauração de inquérito policial e outras diligências no procedimento inquisitorial.” (JÚNIOR, 2010, p.72).

Outrossim, a Lei Complementar n.º 40 de 1981 definiu o Ministério Público como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis.” (JÚNIOR, 2010, p. 74). Tal definição foi praticamente reiterada na Carta Magna de 1988, em seu artigo 127 (JÚNIOR, 2010).

Continuando, Júnior ressalta que “a Lei nº 6.938/81 previu a ação de indenização ou reparação de danos causados ao meio ambiente, legitimando assim o Ministério Público para a proposição de ação de responsabilidade civil e criminal.” (JÚNIOR, 2010, p. 74).

Já em 1985, surgiu a Lei de Ação Cível Pública, Lei n.º 7.347, a qual, nos ensinamentos de Júnior, deu novo horizonte ao Ministério Público, pois lhe conferiu legitimidade para a “propositura de ações cíveis públicas em defesa dos interesses difusos e coletivos, como aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, patrimônio histórico e paisagístico, consumidor, deficiente, direitos constitucionais do cidadão etc.” (JÚNIOR, 2010, p. 74). Além do mais, o autor assinala “a partir dessa lei foi criado um canal para o tratamento judicial das grandes questões do direito de massa e dos novos conflitos sociais e coletivos, de caráter notadamente urbano.” (JÚNIOR, 2010, p. 74). Dessa forma, abriu-se um novo caminho para o *Parquet*, que passou a presidir e instaurar inquéritos cíveis em defesa dos direitos sociais.

Outrossim, torna-se imperioso ressaltar que, em relação às Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, tais normas limitaram-se apenas a mencionar o Ministério Público, preceituando-o “timidamente”. Todavia, isso não ocorreu com a Constituição Federal de 1988 que, nas palavras de Garcia, “(...) efetivamente, consagra o Ministério Público com todas as funções institucionais necessárias à proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis”. (GARCIA, 2012, p.140).

Nesse esteio, Júnior ressalta:

Finalmente, a Constituição Federal de 1988, acolhendo o pensamento dominante entre os promotores de justiça, delineou um novo perfil institucional ao Ministério Público, definindo-o como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art.127). Definiu a sua unidade, indivisibilidade e independência funcional. Assegurou-lhe a autonomia funcional e administrativa. Garantiu-lhe as mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário com a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. No que se refere a suas atribuições, conferiu-lhe um perfil primordialmente de órgão agente (...). (JÚNIOR, 2010, p.75).

O fato é que grande mudança veio com a Carta Constitucional de 1988. Com efeito, a Constituição da República de 1988 consagrou o Ministério Público do Brasil, dedicando-lhe, no capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça), uma seção própria (artigos 127 a 130-A) e outros artigos distribuídos em seu texto, tornando-o, assim, um órgão essencial à justiça e desvinculado de qualquer atividade política, com atribuições e garantias próprias, para que o *Parquet* pudesse concretizar seu trabalho de acusador e fiscal da lei, trabalhando na prevenção e repressão dos riscos sociais. Além do mais, as garantias conferidas ao Ministério Público, pela Carta de 1988, conforme Meyer-Pflug, tendem a evitar sua subordinação aos demais órgãos do Estado, pois “(...) são asseguradas garantias, tanto à instituição como aos seus membros, tais como o princípio da unidade, indivisibilidade, independência funcional, administrativa e financeira da instituição.” (MEYER-PFLUG, 2012, p.186). Assim, Júnior ressalta que:

O novo perfil constitucional deu ao Ministério Público importante atribuição no âmbito do controle dos poderes Executivos e Legislativo, através da ação direta de inconstitucionalidade, fiscalização do patrimônio público e dos serviços de relevância pública, representação para fins de intervenção e funcionamento perante o Tribunal de Contas (CF, art. 129, II, III e IV). (JÚNIOR, 2010, p. 83).

Em razão disso, Axt destaca que o Ministério Público foi colocado quase como um quarto Poder (AXT, 2006). Ademais, Ritt ensina que, com o advento da Lei Fundamental de 1988, ingressa-se no chamado Estado Democrático de Direito, o qual tem como principal objetivo a garantia da dignidade da pessoa humana, bem como incorpora novas dimensões de Direitos Fundamentais, como os direitos sociais, coletivos e difusos. Ainda, ele destaca que, neste novo modelo de

sociedade, é incumbida, ao Ministério Público, a missão de defender os fundamentos e valores desse “novo” Estado, não restando dúvidas, quando ao fortalecimento e credibilidade que o *Parquet* adquiriu com a Constituição da República de 1988 (RITT, 2014).

Com relação os instrumentos de atuação conferidos ao Ministério Público, Axt ressalta as atribuições que o novo texto constitucional conferiu ao Ministério Público, afirmando que

Pela primeira vez, um texto constitucional disciplinou de forma orgânica e harmônica a organização e as atribuições da instituição ministerial no País. Na área funcional, houve também notável crescimento. Na área criminal, a Constituição explicitou que ao Ministério Público competia, privativamente, a promoção da ação penal pública. Conferiu-lhe ainda o exercício do controle externo da atividade policial, na forma de lei complementar de iniciativa da instituição, ao nível federal e estadual. Permitiu-lhe requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial. Na área cível, além da promoção da ação de inconstitucionalidade, a Constituição passou a reconhecer ao Ministério Público a função institucional de defesa dos interesses indígenas em juízo e a promoção da ação cível pública. Além disso, a Constituição deferiu explicitamente ao Ministério Público a vigilância da probidade administrativa dos governantes. (AXT, 2006, p.172).

Ademais, após a Constituição de 1988, o Ministério Público continuou evoluindo. Conforme Axt, “em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor aprofundaram a defesa coletiva, estendendo-a a quaisquer interesses difusos.” (AXT, 2006, p. 174). Além do mais, o Código do Meio Ambiente e a Lei Anticorrupção, em 1992, também aumentaram a área de atuação do órgão ministerial (AXT, 2006).

Já em 1993, surgiu a Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei Complementar n. 75/93. Em relação a essa lei, Queiroz assinala que

(...) representa extraordinário e notável progresso na consolidação das atribuições previstas na Carta Magna: estabelece competência dos órgãos, fixa atribuições, prevê instrumentos de atuação, institui mecanismos eficazes de controle interno, cria colegiados de revisão da atuação funcional. Ansiosamente profetizada como o patamar de crescimento e envoltura no universo social e defesa do cidadão(...). (QUEIROZ, 2003, p.09).

De mais a mais, conforme preceitua Fischer, “Coube à Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar 75/93), nas alíneas, do inciso I, do artigo 5º, regular e analisar com maior precisão as referidas funções trazidas pela Magna Carta no *caput* do artigo 127.” (FISCHER, 2012, p. 19). Bem como, nos

alíneas do inciso III, do artigo 5º, da referida Lei Complementar, os objetos de defesa do *Parquet*, como o patrimônio nacional, público, social, cultural, meio ambiente, e os direitos e interesses coletivos.

Essa evolução não parou por aí. A Constituição de 1988 foi o marco de um processo evolutivo do Ministério Público, que se transforma a cada dia com a necessidade de acompanhar os acontecimentos sociais, sobretudo na defesa de uma sociedade em desenvolvimento, que ainda não possui uma efetiva concretização das promessas do Estado do Bem Estar Social.

No próximo tópico, será feita uma incursão no processo evolutivo do Ministério Público no Direito Comparado, para ter-se uma ideia da real atuação do Ministério Público do Brasil, ponto que será esmiuçado no decorrer desta pesquisa.

2.2A ESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO DIREITO COMPARADO

Como demonstrado no tópico acima, a história do Ministério Público se confunde com as “lutas” sociais por um Estado melhor. Essa Instituição, ao longo do tempo, vem se firmando no Brasil e no mundo, com a função primordial de prevenir e combater os riscos de e garantir a efetiva aplicação da lei. Sendo assim, torna-se de grande relevância compreender a estrutura dessa instituição e como ela atua em alguns países.

Meyer-Pflug ensina que, “na França, o Ministério Público é concebido como uma magistratura especial, na medida em que possui as mesmas garantias da magistratura e é responsável por representar a sociedade e exigir a aplicação das leis.” (MEYER-PFLUG, 2012, p. 184). Além disso, conforme o autor, “incumbe ao Ministério Público representar a sociedade e em seu nome requerer a aplicação das leis, sua observância, bem como a execução das decisões judiciais. Cabe a ele ainda a defesa dos interesses dos incapazes.” (MEYER-PFLUG, 2012, p.184).

Segundo Garcia, o Ministério Público francês também é autor da ação penal pública, como no Brasil. Todavia, o *Parquet* é hierarquicamente subordinado ao Ministro da Justiça, que supervisiona suas funções (GARCIA, 2012). Ainda, conforme o autor, “(...) a titularidade da ação penal não é privativa do Ministério Público, podendo a vítima lesada pela prática do crime iniciar a investigação perante o organismo jurisdicional.” (GARCIA, 2012, p. 146). Ademais, Garcia ressalta que “o sistema processual penal adotado na França é o juizado de instrução, no qual o juiz

exerce o papel de investigador, colhendo as provas necessárias para que haja a delimitação de autoria e de materialidade (...).” (GARCIA, 2012, p. 146).

Acerca do sistema alemão, Meyer-Pflug assinala que o *Parquet* “(...) tem o monopólio da ação penal e sua origem se encontra relacionada aos funcionários reais que defendiam os interesses fiscais do rei.” (MEYER-PFLUG, 2012, p.184). Outrossim, o autor ainda refere que o Ministério Público é um órgão independente na persecução penal, porém ao mesmo tempo ocorre uma contradição, pois ele “(...) encontra-se sob a autoridade e fiscalização dos órgãos superiores da administração da justiça.” (MEYER-PFLUG, 2012, p. 184).

Já na Espanha, o Ministério Público recebe a nomenclatura de *Ministério Fiscal*, sendo, segundo Garcia, órgão integrante do Poder Judiciário (GARCIA, 2012). Nesse sentido, Meyer-Pflug ressalva que “cabe a ele zelar pelos direitos dos cidadãos e pela independência dos tribunais a seu cargo.” (MEYER-PFLUG, 2012, p. 184). Além do mais, a nomeação do promotor é feita por meio de concurso único de provas, todavia, o órgão ministerial não possui uma expressa independência funcional, como ocorre no Brasil.

Na Itália, conforme Meyer-Pflug, “o Ministério Público encontra-se vinculado ao Poder Judiciário, embora tenha independência política e não se encontre sob a direção do Poder Executivo.” (MEYER-PFLUG, 2012, p. 185). Assim, “cabe à lei garantir a independência do Ministério Público para atuar em Juízo.” (MEYER-PFLUG, 2012, p. 185). Em relação a sua função, Garcia leciona que “(...) o exercício da ação penal é obrigatório por parte do Ministério Público, pois a Constituição, em seu art. 112, assim determina (...).” (GARCIA, 2012, p. 144). Dessa forma, o autor refere que “cabe ao Ministério Público toda a atividade persecutória, exercendo a direção das investigações realizadas pela polícia judicial e determinando os atos a serem praticados por eles, para obter êxito na ação penal.” (GARCIA, 2012, p. 144).

De mais a mais, o Ministério Público em Portugal goza, consoante Meyer-Pflug, de autonomia e estruturas próprias. Sendo o Procurador-Geral nomeado pelo Presidente da República sob proposta de governo (MEYER-PFLUG, 2012). Leciona o autor que o Procurador-Geral “(...) desfruta de autonomia em relação ao Poder Executivo, encontrando-se vinculado à Administração da justiça e segue os poderes diretivos impostos pelo Ministro da Justiça.” (MEYER-PFLUG, 2012, p. 185). Garcia pontifica que “(...) os membros da instituição recebem a denominação de magistrados do Ministério Público.” (GARCIA, 2012, p. 147). Em relação ao sistema

processual penal, Garcia explica que “(...) é expressamente previsto na Constituição que, de forma clara, adota que toda a instrução é de competência de um juiz, o qual pode, nos termos da lei, delegar outras entidades para a prática dos atos instrutórios.” (GARCIA, 2012, p. 148).

Por fim, nos Estados Unidos da América, Meyer-Pflug ressalta que “o Ministério Público tem como seu chefe maior em nível federal o *United States Attorney General*, que é nomeado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado.” (MEYER-PFLUG, 2012, p.185). Já os procuradores distritais, conforme o autor, são eleitos. Além do mais, segundo ele, “o Ministério Público tem notáveis poderes, dentre eles o monopólio da ação penal e a disponibilidade de propô-la.” (MEYER-PFLUG, 2012, p. 185). Diante disso, Meyer-Pflug sinaliza que

Não existe controle judicial, com exceção da hipótese em que a ação é ajuizada pelo Ministério Público com nítida “intenção de perseguição” ou ainda com caráter discriminatório. Trata-se de um órgão eminentemente político, uma vez que seus integrantes ingressam na carreira por meio de eleições livres. Segue-se a lógica da produtividade, ou seja, avalia-se o Ministério Público muito mais pelo número de acusações propostas do que pela realização da justiça.

Dessa forma, diante da análise dos sistemas acima, percebe-se que o Ministério Público brasileiro inclui-se no rol das instituições ministeriais que detêm a maior autonomia em relação ao direito comparado. Contudo, a fim de melhor elencar o órgão ministerial do Brasil, sua abordagem será realizada no próximo tópico do presente trabalho de conclusão de curso.

2.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL: MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DOS ESTADOS

No Brasil, o Ministério Público é uma instituição independente, que após a Carta Magna de 1988, deixou de fazer parte do Poder Executivo e passou a ser parte da função essencial à justiça, cujas atribuições não podem ser repassadas a outro órgão. Já o conceito de Ministério Público pode ser trazido por Mazzilli, o qual o descreve como

(...) um órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as lei cometem algumas funções ativas interativas, em juízo ou fora dele, para a defesa de

interesses da coletividade, principalmente os indisponíveis e os de larga abrangência social. (MAZZILLI, 2007, p. 105-106).

A Constituição Federal, em seu artigo 128, incisos I e II, dispõem sobre a divisão do Ministério Público do Brasil, sendo ele estruturado em Ministério Público da União (MPU) e Ministério Público dos Estados (MPE). O Ministério Público da União abrange o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Dessa forma, as atribuições e estatutos do MPU e do MPE se diferenciam em alguns sentidos, pois são três as leis especiais que dispõem sobre o *Parquet*, quais sejam: a) Lei-complementar 75/93, que rege a organização do MPU; b) a Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais, n.º8.625/93, que preceitua normas gerais de organização; c) a Lei-complementar Orgânica Estadual do Ministério Público, n.º 734/93, que dispõem sobre a organização do MPE.

Diante da observância da divisão do Ministério Público realizada, percebe-se a falta do Ministério Público Eleitoral, todavia, Mazzilli ressalta que “O promotor eleitoral será o mesmo do Ministério Público local que officie junto ao juízo incumbido do serviço eleitoral de cada zona eleitoral.” (MAZZILLI, 2007, p. 156). Ou seja, inexistente uma instituição “física” para o Ministério Público Eleitoral, sendo o trabalho realizado pelo promotor de justiça local, de acordo com o artigo 79 da Lei Complementar 75/93.

Em relação ao Ministério Público da União, ele é chefiado pelo Procurador Geral da República, o qual é nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes da carreira, conforme preceituado no artigo 128, parágrafo 1º, da Carta Magna. Missiunas salienta que “O Procurador-Geral da República nomeia o Procurador-Geral do Trabalho (chefe do MPT), o Procurador-Geral da Justiça Militar (chefe do MPM) e dá posse ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios (chefe do MPDFT).” (MISSIUNAS, 2009, p.2).

Outrossim, Missiunas preceitua que “Os integrantes do MPU possuem carreiras distintas, dependendo do ramo em que atuam (...).” (MISSIUNAS, 2009, p. 2). Sendo assim, conforme o autor, “(...) serão procuradores da República se forem do MPF; procuradores do Trabalho se do MPT; procuradores da Justiça Militar se do MPM; e promotores de Justiça se do MPDFT.” (MISSIUNAS, 2009, p. 2).

Acerca do Ministério Público Federal, Missiunas refere que “(...) é o ramo responsável por atuar nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais.” (MISSIUNAS, 2009, p. 2). Além do mais, o artigo 37, inciso II, da Lei Complementar 75/1993 determina também como funções do MPF atuar nas causas que tratem da defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional.

Dessa forma, Missiunas reitera

Então, o campo de atuação do MPF está ligado à competência da Justiça Federal, a qual está prevista no ar. 109 da Constituição Federal, atuando em crimes contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, crimes políticos, crimes contra a organização do trabalho, o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, e etc. (MISSIUNAS, 2009, p.3).

Como parte do Ministério Público da União, tem-se também o Ministério Público do Trabalho, o qual, segundo Missiunas, “atuará sempre nas causas de competência da Justiça do Trabalho, ou seja, nas causas do Tribunal Superior do Trabalho (TST), dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT’S) e dos Juízes do Trabalho.” (MISSIUNAS, 2009, p. 3). Como função, o MPT é competente para atuar nas causas de direitos individuais e coletivos da área trabalhista.

Já o Ministério Público Militar, tem sua atribuição elencada nos artigos 116 e 117, da Lei Complementar 75/1993 e artigo 124, da Constituição Federal, sendo que esta restringe a sua atribuição apenas aos crimes militares definidos em lei. Ademais, o MPM, de acordo com Missiunas, “atua nas causas de competência da Justiça Militar, ou seja, nas causas do Superior Tribunal Militar (STM), dos Tribunais Militares (TM’s) e Juízes Militares.” (MISSIUNAS, 2009, p.4).

Em relação ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Fischer destaca que ele possui seu próprio Procurador-Geral, por mais que pertença ao Ministério Público da União. Nesse sentido, o autor refere que “Assim, a direção administrativa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios se dá através do respectivo Procurador Geral de Justiça.” (FISCHER, 2012, p. 14). Sendo o MPDFT, consoante Missiunas, “(...) responsável por atuar nas causas do Tribunal de Justiça

e dos Juízes do Distrito Federal e Territórios.” (MISSIUNAS, 2009, p. 4). Nesse sentido, o autor assimila que “O MPDFT atua nas causas correspondentes às que oficiam os Ministérios Públicos Estaduais. Apesar de fazer parte da estrutura do MPU, o MPDFT não trata de matérias de competência federal.” (MISSIUNAS, 2009, p. 4).

Em se tratando dos Ministérios Públicos dos Estados, os quais possuem a atribuição para matérias estaduais, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n.º 8.625/93) define normas gerais para a sua organização. Outrossim, Fischer leciona que

(...) cada Estado-membro da Federação deve organizar e manter o Ministério Público do seu respectivo Estado, entretanto estão limitados pelos princípios básicos erigidos na Constituição, como as garantias dos membros (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios), os princípios institucionais, a obrigatoriedade de concurso público de prova e títulos para o ingresso na carreira, entre outros. O mesmo aplica-se, conforme referido, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. (FISCHER, 2012, p. 14).

Da mesma forma, Missiunas afirma que “os Promotores de Justiça exercem suas funções junto aos Juízes de Direito, isto é, na Justiça Estadual de 1º grau; já os Procuradores de Justiça atuam perante os Tribunais de Justiça Estadual, ou seja, na Justiça de 2º grau.” (MISSIUNAS, 2009, p. 5).

Essa estrutura refere-se aos órgãos do Ministério Público, isto é, à organização da Instituição e de seus membros, podendo haver diferenciação nos órgãos de atividade meio, identificados como apoio administrativo à atividade fim, que é desempenhada pelos membros do Ministério Público.

Então, pode-se constatar que há uma regra nacional, estabelecida pela Constituição de 1988, como embrionária do Ministério Público atual, cujas funções são comuns ao MPU e aos MPE, com possibilidade de distinções administrativas em suas respectivas atribuições.

Feita essa abordagem da estruturação, passa-se a analisar os meios jurídicos postos à disposição do Ministério Público para cumprir sua função constitucional de defender os interesses da sociedade, notadamente aqueles que se apresentam na forma de riscos sociais.

3 OS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO NA DEFESA DA SOCIEDADE

O Ministério público, no exercício das atribuições concedidas pela Carta Magna de 1988, concretiza na atuação judicial e extrajudicial o acesso à Justiça. Contudo, Mazzilli salienta que “(...) a possibilidade de acesso à Justiça não é efetivamente igual para todos: são gritantes as desigualdades econômicas, sociais, culturais, regionais, etárias, mentais.” (MAZZILLI, 1989, p. 71). Dessa forma, o autor refere

Pois justamente para preservar aqueles valores democráticos, bem como para assegurar um adequado equilíbrio tanto na fase pré-processual, como dentro da própria relação processual, é que surge o papel do *Ministério Público*. Destinado constitucionalmente à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao Ministério Público se confere tanto a *iniciativa* de algumas ações, como a *intervenção* noutras tantas delas. (MAZZILLI, 1989, p. 71).

3.1 FUNÇÕES JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As principais funções do Ministério Público foram legitimadas pela Constituição em seu no artigo 129, incisos I a IX. Nesse esteio, é de suma importância a atuação extrajudicial e judicial do Ministério Público na efetivação dos interesses sociais e individuais, principalmente no combate aos riscos sociais. Essa atuação dá-se desde a área extrajudicial até a esfera criminal e civil. No campo criminal, é possível citar como exemplo a investigação criminal, a qual será abordada no próximo tópico dessa monografia, e o controle externo da atividade policial. Já na área cível e administrativa, são inúmeros os instrumentos de atuação do *Parquet*, como os inquéritos civis, as notificações recomendatórias, as audiências públicas, requisições, termos de ajuste de conduta, sugestões, acordos extrajudiciais, atendimentos ao público, dentre outros.

Dentre os instrumentos citados acima, para melhor entendimento da atuação do Ministério Público, será feita uma breve abordagem sobre os principais meios de atuação extrajudicial, como o inquérito civil, notificações recomendatórias, as audiências públicas, requisições e termos de ajuste de conduta.

A atuação extrajudicial notabiliza-se nos procedimentos preparatórios. O inquérito civil é talvez o mais importante instrumento de atuação do Ministério

Público. Esse meio investigatório foi criado pela Lei n.º 7.347/85, juntamente com a ação civil pública. Com relação a ele, Mazzilli refere que

Destina-se à coleta, por parte do órgão do Ministério Público, dos elementos necessários para a propositura de qualquer ação civil a ele cometida. Com isto, possibilita-se a regular apuração de denúncias populares, assim como o ajuizamento de ações mais bem aparelhadas e instruídas. Outra utilidade do inquérito civil, evidentemente, consiste em que, no seu curso, também se podem apurar, ao contrário, circunstâncias que demonstrem a desnecessidade da própria provocação jurisdicional. Nesse caso, o arquivamento do inquérito será solução adequada, que em muito ajudará a desafogar os serviços judiciários, quando o acesso a eles não se faça mister. (MAZZILLI, 1989, p. 75).

Ainda com relação ao inquérito civil, Cunha refere que “de forma subsidiária, o inquérito civil também se presta a colher elementos que permitam a tomada de compromisso de ajustamento de conduta ou a realização de audiências públicas e emissão de recomendações pelo Ministério Público.” (CUNHA, 2008, p. 02).

Já as notificações recomendatórias, previstas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, segundo Casagrande, consiste na forma pela qual o Ministério Público “recomenda à Administração Pública a adoção de medidas visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito aos interesses difusos e coletivos.” (CASAGRANDE, 2008, p. 264).

Cunha salienta ainda que “a recomendação é normalmente expedida após a instrução do inquérito civil, instrumento por meio do qual os fatos são investigados, possibilitando ao membro do *parquet* inteirar-se do problema e de suas conseqüências.” (CUNHA, 2008, p. 04). Seguindo esse raciocínio, Silva menciona que, frequentemente, “o referido documento tem o condão de solucionar o problema, orientando a autoridade pública no sentido de que adote providência em um determinado sentido, visando atender ao interesse público.” (SILVA, 2012, p. 160).

Por meio das audiências públicas, as quais se caracterizam como reuniões abertas, em que qualquer cidadão pode manifestar sua vontade, tais audiências, segundo Ferreresi, objetivam “(...) a discussão de temas de relevo transindividual, isto é, questões relacionadas ao meio ambiente, à ocupação irregular do solo, aos problemas atinentes à infância e juventude, dentre inúmeros outros.” (FERRARESI, 2009, p. 70). Dessa forma, segundo o autor

De acordo com o que for coletado na audiência pública, o promotor de justiça poderá direcionar sua atuação, movendo ações coletivas exatamente

no ponto mais urgente de sua comunidade, liberando-se, assim, da atuação centrada exclusivamente no material que lhe é dirigido por meio de representações, muitas vezes de cunho político-eleitoreiro e vazias de conteúdo. (FERRARESI, 2009, p. 70).

As requisições, segundo Casagrande, são os meios pelos quais “se pede à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo – salvo os de natureza disciplinar.” (CASAGRANDE, 2008, p. 264). Já os termos de ajuste de conduta, nos ensinamentos de Sadek, “traduzem de forma clara o empenho da instituição e a possibilidade de obter respostas acordadas pelas partes. É uma forma de fazer justiça que fortalece a instituição, que garante direitos, que proporciona diálogos e facilita a convivência futura.” (SADEK, 2009, p.137).

Com relação às atividades extrajudiciais de atendimento ao público, realizadas pelo Promotor de Justiça, Júnior ressalta possui uma função estratégica pois “ao atender demandas individuais ou coletivas diariamente em seu gabinete, o promotor acaba por tomar contato direto com os problemas e realidade social da comarca onde atua e reside.” (JÚNIOR, 2010, p. 87). Dessa forma, permite ao Ministério Público tomar um melhor conhecimento dos problemas e riscos locais, a fim que possa direcionar o seu ponto de atuação.

Ademais, na esfera judicial são vários os instrumentos conferidos ao Ministério Público, como por exemplo, no âmbito criminal, promover, privativamente, a ação penal pública e fiscalizar a ação penal privada, e na seara cível promover a ação cível pública, ações declaratórias, cominatórias, indenizatórias etc. Além disso, o Ministério Público tem a função conferida pela Carta Magna de fiscal da lei, em relação a esse posto, Arantes refere que

(...) o MP deve acompanhar a aplicação da lei pelo juiz em casos concretos envolvendo direitos individuais considerados indisponíveis, relacionados geralmente a áreas de família, registro e filiação, sucessões, defesa dos incapazes etc. Nesses casos, o MP não é parte no processo, mas figura como órgão interveniente. Constitui-se em um terceiro elemento, ao lado do juiz e das partes em conflito, representando o Estado e sua função pública de zelar por direitos indisponíveis e interesses de indivíduos classificados juridicamente como incapazes. (ARANTES, 1999, p. 84).

No campo do Direito Penal, de suma relevância é a função de titular da ação penal. Nesse sentido, Arantes leciona que

Como titular da ação penal pública, o MP está encarregado de acionar o Poder Judiciário em nome do Estado com vistas à aplicação da pena nos

crimes codificados pela legislação. O direito de punir é exclusividade do Estado e o MP é o órgão estatal que detém a responsabilidade exclusiva de desenvolver a acusação no processo criminal. Apenas de modo subsidiário a vítima ou seu representante podem atuar neste tipo de processo judicial. (ARANTES, 1999, p.84).

Por fim, mas não menos importante, diante da extensão dos instrumentos de atuação judicial na área cível, a pesquisa debruça-se na ação civil pública, pois esse mecanismo se destaca como o principal recurso de defesa dos interesses difusos e coletivos.

Muito embora a promoção da ação civil pública possa ser regulamentada pela Lei n.º 7.347/85 e consolidada pela Constituição Federal no art. 129, inciso III, ela já havia sido imputada ao Ministério Público anteriormente, a partir da Lei n.º 6.938/81, a qual instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que, segundo Arantes, legitimou o *Parquet* “(...) para proposição da *ação de responsabilidade civil e criminal* por danos causados ao meio ambiente (art.14, §1º).” (ARANTES, 1999, p. 85). Depois, a Lei Complementar n.º 40/81, que, conforme Arantes, “(...) deu nova organização nacional ao Ministério Público, definiu como uma de suas funções institucionais “promover a ação civil pública, nos termos da lei” (art.3, III).” (ARANTES, 1999, p. 85). Ainda, “a Lei Orgânica Nacional, a Lei Orgânica do MP do Estado de São Paulo, no ano seguinte, também fez referência à ação civil pública como um de seus instrumentos de atuação.” (ARANTES, 1999, p. 85).

Logo após a regulamentação das referidas leis, surgiu a Lei da Ação Civil Pública regulamentando a ação, bem como a sua consolidação pela Constituição Federal; todavia, anos depois, no ano de 1990, foi instituído pela Lei n.º 8.078/90 o Código de Defesa do Consumidor que abordou importantes pontos não regulamentados pelas leis anteriores. Dentre esses aspectos, Arantes destaca “(...) a definição dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e os efeitos da coisa julgada.” (ARANTES, 1999, p. 87).

Cabe assinalar que a titularidade da ação civil pública não é exclusiva do Ministério Público e sim concorrente, pois a Lei n.º 7.347/85, em seu artigo 5º, incisos I a V, confere à Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações também a legitimidade para promovê-la. Além do mais, o Código de Defesa do Consumidor acrescenta também, em seu artigo 82, inciso II, que *as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que*

sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo CDC. No entanto, em concordância com Arantes, “(...) é o Ministério Público quem mais tem se destacado no uso da ação civil pública, em todas as áreas dos direitos difusos e coletivos.” (ARANTES, 1988, p. 86).

Assim sendo, por meio da ação civil pública, o Ministério Público tem “a possibilidade de acionar o Poder Judiciário para promover a defesa de direitos transindividuais,” isto é, os direitos difusos e coletivos. (ARANTES, 1999, p.84).

Ademais, a Lei n.º 7.347/85 ainda traz no artigo 1º, inciso I a VIII, os direitos tutelados pela ação civil pública, quais sejam:

- I - ao meio-ambiente;
- II - ao consumidor;
- III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
- V - por infração da ordem econômica;
- VI - à ordem urbanística.
- VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.
- VIII – ao patrimônio público e social. (BRASIL, 1985).

Diante desse contexto, Guimarães salienta que a ação civil pública

(...) primeiramente tratou de áreas como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e direitos do consumidor, estendeu-se ao patrimônio público e ao controle da probidade administrativa, pela lei de improbidade administrativa lei 8.429/92, até alcançar os direitos fundamentais como educação, saúde, trabalho, etc. (GUIMARÃES, p. 07)

Assim, por meio da ação civil pública, “o Ministério Público atua no interesse da sociedade, propondo inúmeras ações visando o atendimento dos direitos mais básicos desta.” (SILVA, 2012, p. 242). À vista disso, no último item desse capítulo, serão abordados exemplos de como o Ministério Público vem atuando, por meio da ação civil pública e demais instrumentos, para garantir os direitos fundamentais da sociedade.

Então, na esfera cível, a ação civil pública é, talvez, o meio mais evidente de atuação do Ministério Público contra os riscos sociais e representa uma possibilidade concreta de um Órgão Público funcionar como agente transformador da sociedade. Todavia esse é apenas um instrumento jurídico à disposição do Ministério Público, porquanto há outros meios de atuação, como a investigação na esfera criminal, que será abordada no próximo tópico.

3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PODER INVESTIGATÓRIO

A outra importante forma de atuação do Ministério Público é no meio criminal. Essa atuação é parte de uma função que trata diretamente dos riscos sociais voltados à delinquência, diferentemente da ação civil pública, que está ligada aos riscos sociais por ausência de concretização de políticas públicas.

O tema referente à existência de atribuições para o Ministério Público dirigir diretamente investigações criminais tem causado grandes controvérsias, pois muitos entendem pela sua legitimidade e outros consideram o procedimento inconstitucional (AVENA, 2016). Diante dessa controvérsia, entendendo que o Ministério Público possui legitimidade para isso, abordar-se-ão os meios capazes de comprovar essa tese.

Segundo Mazzilli, a investigação do Ministério Público, para fins penais, há pouco tempo era basicamente limitada apenas a fazer requisições à Autoridade Policial para apurar mais elementos de convicções para o oferecimento da acusação penal. Assim, ainda que o inquérito policial não fosse indispensável para o oferecimento da denúncia, raramente o Ministério Público a oferecia com outros elementos, se não os investigados e fornecidos pela polícia (MAZZILLI, 2005). Contudo, o autor refere que, com o passar do tempo, começaram a surgir algumas mudanças, como por exemplo:

a) em 1981, a LC n.º40/80 (antiga LONMP) começou a ampliar o campo investigatório do Ministério Público, admitindo pudesse expedir requisições e notificações (art. 15, I a IV); b) em 1985, a LACP criou o inquérito civil e criminalizou o desatendimento das requisições do Ministério Público (Lei n.º 7.347/85, arts. 8º-10); c) em 1988, a própria CF ampliou garantias, funções e instrumentos do Ministério Público, provendo, expressamente, seu poder de instaurar inquérito civil e procedimentos investigatórios a seu cargo, sem prejuízo da expedição de requisições e notificações (art. 129, III, VII, VIII); d) outras leis posteriores reforçaram os poderes investigatórios do Ministério Público (como o ECA, a LONMP, a LOMPU etc.). (MAZZILLI, 2005, p.20).

Entretanto, para Mazzilli, o mérito do poder de investigação do Ministério Público deve-se à Lei n.º 7.347/85, a qual dispõe sobre a Ação Civil Pública, pois conferiu novas atribuições à Instituição, dentre elas, elaborar um procedimento formal e próprio para que o *Parquet* tivesse a oportunidade de desempenhar um

papel investigatório e, conseqüentemente, melhor se preparar para suas ações (MAZZILLI, 2005).

Nesse sentido, conforme Avena, a corrente majoritária alega que o artigo 129, inciso VI, da Carta Magna confere ao Ministério Público a prerrogativa para dirigir a investigação criminal, pois ele possibilita ao *Parquet* “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”. (AVENA, 2016). Segundo o autor, isso se dá em razão de que

(...) o art. 129, IV, da Constituição Federal, ao possibilitar que o Ministério Público expeça notificações nos *procedimentos administrativos* de sua competência (todos os expedientes formalmente instaurados no âmbito das Promotorias de Justiça possuem natureza administrativa), não restringe essa faculdade aos expedientes civis. Logo, aprioristicamente, nada obsta que a mesma faculdade seja exercida em relação aos procedimentos criminais. Por outro lado, não se pode negar que *expedir notificações*, assim como *requisitar informações e documentos* são atos de investigação. (AVENA, 2016, p. 218).

De outra banda, Mazzilli ressalta que no Brasil, alguns ainda acreditam que o Ministério Público não pode acumular a função investigatória com a função acusatória (MAZZILLI, 2005). Entretanto, ele salienta:

[...] Ora, o que não se pode acumular é a função investigatória ou acusatória com a função jurisdicional, pela incompatibilidade lógica em que uma única pessoa seja, a um só tempo, acusador e julgador, o que feriria de morte o devido processo legal. Contudo, incompatibilidade alguma existe, sob o aspecto lógico, processual ou jurídico, em que o autor de uma ação investigue os fatos e se prepare para ser autor. Como as partes privadas também o fazem. (MAZZILLI, 2005, p. 22).

No tocante, ao que muitos doutrinadores pregam, ao dizerem que Constituição Federal preceitua a exclusividade da investigação criminal à Polícia Judiciária, Mazzilli refere que é verídico que o artigo 144, inciso VI, da CF, informa que é direito da Polícia Federal “exercer, com exclusividade, a polícia judiciária da União”, todavia, “(...) o que o dispositivo está a impor é a exclusividade da Polícia *federal* em relação à Polícia *estadual* no tocante às funções de polícia judiciária da União.” (MAZZILLI, 2005, p. 22). No mesmo sentido é o entendimento de Avena ao afirmar que o artigo 144, parágrafos 1º e 4º da Constituição, não determina que a função de investigar infrações penais seja exclusiva da Polícia Federal e da Polícia Civil (AVENA, 2016).

Logo, a função de apurar infrações penais não é exclusiva à Polícia Judiciária, ao ponto que vários delitos e contravenções são apurados em outros procedimentos afastados da atividade policial (MAZZILLI, 2005). Nesse sentido, a fim de comprovar sua tese, Mazzilli exemplifica que:

[...] a) as comissões parlamentares de inquérito também investigam até mesmo crimes; b) nos inquéritos policiais militares, que não são conduzidos pela polícia civil, também se investigam crimes (na ADIn 1.494- MC, o STF admitiu a validade desses procedimentos); c) nas atividades de correição judicial, o magistrado pode investigar crimes para fins correcionais; d) em matéria de crimes eleitorais, por abuso de poder econômico, as investigações pré-processuais são conduzidas pelo Corregedor Geral Eleitoral (cf. art. 19 da LC 64/90, cf. Inq. 593-2 MG- STF); e) nos processos administrativos, quem investiga é a autoridade administrativa processante; f) nos processos cíveis em geral, o juiz apura ilícitos civis que, não raro, são também ilícitos penais, o que enseja a comunicação direta dos fatos ao Ministério Público (CPP, art. 40); g) nos processos que correm nos tribunais de contas, esses órgãos podem apurar ilícitos penais, que serão comunicados diretamente ao Ministério Público; h) nos inquéritos civis conduzidos pelo Ministério Público, não raro se apuram fatos com conotação penal (LACP, arts. 8º - 9º, e CF, art. 129, III). (MAZZILLI, 2005, p. 22 e 23).

Veja-se, que além dos procedimentos citados acima, que afastam a atividade policial, tem-se a “(...) a LACP (arts. 8º a 10), a LONMP (art.26, I), a LOMPU (arts. 7º, I, e 8º), o ECA (art. 201, VI e VI), o Estatuto do Idoso (art.74, VI, da Lei 10.741/03).” (MAZZILLI, 2005, p.24). Dentre outras legislações que, segundo Mazzilli, “instrumentalizam a atividade investigatória do Ministério Público, pouco importando se os fatos que serão apurados podem ensejar responsabilidades civis ou penais.” (MAZZILLI, 2005, p.24). Dessa forma, percebe-se um variedade de legislações que dispõem sobre a possibilidade do Ministério Público conduzir diretamente investigações, tanto cível, como criminal.

Além do mais, Avena preceitua que a Lei Complementar 75/93, que rege a organização do MPU, possibilita o Ministério Público realizar investigação civil e criminal (AVENA, 2016). Diante disso, o autor ressalta “Ora, se é viável esta atribuição aos membros do Ministério Público Federal, não há motivo para que se proíba a mesma atuação na órbita do Ministério Público dos Estados (...)” (AVENA, 2016, p. 218).

Há, também, a teoria dos poderes implícitos que confirma a possibilidade do órgão ministerial realizar diretamente a investigação. Sobre essa teoria, Avena explica que “os encargos estabelecidos constitucionalmente a um determinado

órgão permite a este, implicitamente, utilizar os meios necessários para alcançá-los, desde que não se tratem de meios proibidos pela própria Constituição.” (AVENA, 2016, p. 219). Ou seja, a Constituição, ao determinar que é de atribuição do Ministério Público o ajuizamento da ação penal pública, faculta, implicitamente, ao membro do Ministério Público realizar a investigação do fato, a fim de colher elementos para a formação do *opinio delict*, e conseqüentemente, oferecimento da denúncia (AVENA, 2016). No mesmo sentido, para Moraes,

Não reconhecer ao Ministério Público seus poderes investigatórios criminais implícitos corresponde a diminuir a efetividade de sua atuação em defesa dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, cuja atuação autônoma, conforme já reconheceu nosso Supremo Tribunal Federal, configura a confiança de respeito aos direitos, individuais e coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei. (MORAES, 2015, p. 639).

De mais a mais, para confirmar a legitimidade do Ministério Público, em meados do ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal finalmente se pronunciou a respeito da investigação criminal realizada pelo Ministério Público, quando negou provimento ao Recurso Extraordinário (RE) 593727, que se referia ao caso de um prefeito de Ipanema-MG, que questionava a legitimidade do Ministério Público em realizar investigações independentemente da Polícia Judiciária. Com isso, os ministros decidiram, por maioria dos votos, que o *Parquet* possui legitimidade para realizar investigações criminais, sem que isso contrarie a Constituição Federal. Entretanto, esse poder investigatório deve observar alguns requisitos essenciais para isso. Requisitos estes descritos no julgado do acórdão proferido pelo STF, quando do julgamento do caso

Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Constitucional. Separação dos poderes. Penal e processual penal. Poderes de investigação do Ministério Público. 2. Questão de ordem arguida pelo réu, ora recorrente. Adiamento do julgamento para colheita de parecer do Procurador-Geral da República. Substituição do parecer por sustentação oral, com a concordância do Ministério Público. Indeferimento. Maioria. 3. Questão de ordem levantada pelo Procurador-Geral da República. Possibilidade de o Ministério Público de estado-membro promover sustentação oral no Supremo. O Procurador-Geral da República não dispõe de poder de ingerência na esfera orgânica do Parquet estadual, pois lhe incumbe, unicamente, por expressa definição constitucional (art. 128, § 1º), a Chefia do Ministério Público da União. O Ministério Público de estado-membro não está vinculado, nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional, à Chefia do Ministério Público da União, o que lhe confere ampla possibilidade de postular, autonomamente, perante o Supremo Tribunal Federal, em recursos e processos nos quais o próprio Ministério Público estadual seja um dos sujeitos da relação processual.

Questão de ordem resolvida no sentido de assegurar ao Ministério Público estadual a prerrogativa de sustentar suas razões da tribuna. Maioria. 4. Questão constitucional com repercussão geral. Poderes de investigação do Ministério Público. Os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público. Fixada, em repercussão geral, tese assim sumulada: **“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados** (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição”. Maioria. 5. Caso concreto. Crime de responsabilidade de prefeito. Deixar de cumprir ordem judicial (art. 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei nº 201/67). Procedimento instaurado pelo Ministério Público a partir de documentos oriundos de autos de processo judicial e de precatório, para colher informações do próprio suspeito, eventualmente hábeis a justificar e legitimar o fato imputado. Ausência de vício. Negado provimento ao recurso extraordinário. Maioria. (BRASIL, 2015).

Ademais, essa questão da legitimidade da investigação pelo Ministério Público teve seu ápice na discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011, que pretendia alterar o art. 144 para deixar a investigação das infrações criminais com exclusividade das polícias judiciárias. Essa proposta foi rejeitada pelo plenário da Câmara dos Deputados, enterrando, de vez, qualquer limitação de investigação diretamente pelo Ministério Público.

Nesse ínterim, restando clara a legitimidade do Ministério Público em realizar a investigações criminais, surgiram pontos controvertidos como: (1) o promotor de justiça estaria impedido de oferecer a denúncia nos casos em que conduziu as investigações? (2) Os elementos e provas colhidos pelo investigação do agente ministerial podem ser mantidos em sigilo? Ambas as respostas são trazidas por Avena.

Com relação à primeira questão, Avena adverte que não há nenhum impedimento, pois até mesmo há um entendimento Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto, trazido na súmula 234, no sentido de que “a participação do membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia”. Ainda o autor informa que tal posição é semelhante à do Supremo Tribunal Federal quanto ao assunto (AVENA, 2016).

Para a segunda questão, Avena explica que não há a possibilidade de se manter o sigilo em relação à defesa do investigado. Assim, ele assinala que “o procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público deverá conter todas as peças, termos de declarações ou depoimentos, laudos periciais e demais subsídios probatórios coligidos no curso da investigação (...)”. (AVENA, 2016, p. 220). Dessa forma, não pode o Ministério Público “(...) sonegar, selecionar ou deixar de juntar, aos autos, quaisquer desses elementos de informação, cujo conteúdo, por referir-se ao objeto da apuração penal, deve ser acessível tanto à pessoa sob investigação quanto ao seu advogado.” (AVENA, 2016, p. 220).

Diante disso, com relação às investigações criminais já realizadas diretamente pelo Ministério Público, Godeiro afirma que

Na prática, tem sido indispensável e fundamental ao combate à impunidade a atuação ministerial na seara criminal, ainda que tais diligências não devam legitimar-se como regra geral, mas sim no “plano da necessidade circunstancial” em casos de omissão policial ou de insuficiência de informações coletadas por esta autoridade para formulação da denúncia ministerial. (GODEIRO, 2013, p.37).

Por fim, parafraseando Fernandes, a investigação criminal direta pelo *Parquet* é um meio de se chegar a suas finalidades, quais sejam, a defesa dos interesses sociais previstos pela Carta Magna de 1988 (FERNANDES, 2014).

No próximo tópico abordar-se-ão algumas investigações exitosas realizadas pelo Ministério Público que demonstrarão sua efetividade no combate aos riscos que afligem a sociedade.

3.3 OS NOVOS RUMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO APÓS A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 NO COMBATE AOS NOVOS RISCOS SOCIAIS

Desde a promulgação da Carta Magna de 1988 o Ministério Público tem feito grandes atuações em prol da sociedade, dando mostra de sua eficiência nas atribuições que lhe foram conferidas. Diante disso, para finalizar o estudo da presente monografia, serão abordados, nesse tópico, alguns casos em que o *Parquet* tem atuado protegendo os direitos difusos e coletivos dos riscos sociais, demonstrando, assim, sua grande importância para a sociedade.

Inicialmente, é possível começar com os ensinamentos de Ferraresi, pois ele faz um breve levantamento sobre como o Ministério Público vem atuando na implementação dos direitos conferidos pela Constituição da República na proteção da pessoa com deficiência e no âmbito da educação. Assim, segundo o autor,

(...) na proteção à acessibilidade da pessoa com deficiência, a atuação ministerial cobra dos poderes públicos, dentre outras garantias: a) a adaptação de calçadas, para passagem de pessoas com deficiência, em torno de centros de compra, hipermercados, estabelecimentos de ensino, serviços de saúde e áreas de lazer, além da adaptação desses próprios espaços para a passagem de pessoas com deficiência; b) a fiscalização da concessão de prioridade no atendimento ao idoso, bem como as condições de sua acessibilidade aos serviços públicos e privados; c) a garantia do cumprimento da acessibilidade e gratuidade dos transportes coletivos públicos (art. 39 do Estatuto do Idoso).

Na área da educação, a atuação Ministerial prioriza: a) a garantia da acessibilidade e inclusão na forma do ordenamento vigente, visando à educação inclusiva; b) a implementação do Plano Municipal de Educação, fazendo gestões junto ao poder público e à Secretaria de Educação; c) o acompanhamento e o monitoramento no que se refere à garantia da destinação do percentual orçamentário mínimo para a educação; d) a observação da compatibilidade entre o número de vagas em creche e pré-escola e a demanda; e) a formação de profissionais para atendimento de alunos deficientes; f) a determinação da aplicação da Lei n. 10.639/2003, que prevê a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”; e outros direitos constitucionalmente garantidos.(FERRARESI, 2009, p.66-67).

Ferraresi ainda destaca que a atuação do Ministério Público também se voltou “para a proteção dos consumidores contra práticas abusivas de instituições financeiras, como o envio de produtos ou serviços sem solicitação do consumidor, as tarifas bancárias indevidas e o crédito consignado.” (FERRARESI, 2009, p. 67). Além do mais, para “os reajustes abusivos de planos de saúde, principalmente com a mudança de faixa etária, em ofensa ao art. 15, §3º do Estatuto do Idoso, além do descredenciamento imotivado e arbitrário de médicos e hospitais sem comunicação prévia.” (FERRARESI, 2009, p. 67). Da mesma forma, o autor continua, “Isso tudo, claro, sem mencionara cobrança indevida de inúmeros serviços públicos essenciais, como telefonia (móvel e fixa), água, luz, transporte, etc.” (FERRARESI, 2009, p. 67).

Diante da extensa atuação do Ministério Público na defesa do consumidor, Filomeno, Procurador de Justiça aposentado do Ministério Público de São Paulo, narra alguns casos em que atuou na defesa dos direitos sociais, difusos e coletivos durante sua jornada. Em um dos fatos, relata que, juntamente com o apoio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor

(CENACON), instaurou inquéritos civis, termos de ajuste de conduta e, em alguns casos, ações civis públicas, em razão do reajuste abusivo das tarifas de ônibus urbanos da Comarca de São Paulo, e, com tal atuação, conseguiu que as empresas cessassem as cobranças abusivas (FILOMENO, 2015).

Filomeno conta também que, na Comarca de Campinas, havia uma empresa do ramo alimentício que estava sendo autuada frequentemente por colocar em seus pacotes de massa quantidades inferiores ao que constava na embalagem, em razão disso, foi promovida ação civil pública contra a empresa, que acabou sendo condenada a ressarcir às pessoas, desde que comprovassem ter comprado os pacotes do alimento pelos valores indevidos. Ainda, em outro caso parecido, ajuizou ação civil pública, após a instauração do inquérito civil, que investigou uma empresa de laticínio que vendia sacos plásticos de leite de um litro, quando, na verdade, ao invés de um litro, possuía 800 ou menos mililitros do produto (FILOMENO, 2015).

O autor também assinala que instaurou inquéritos civis e, posteriormente, ação civis públicas em face de uma indústria farmacêutica que sonegava medicamentos de uso contínuo, e que, com isso, estava causando diversos danos aos consumidores que necessitavam dos medicamentos, cuja atuação resultou na condenação da empresa a pagar cerca de R\$50.000,00 para cada consumidor lesado (FILOMENO, 2015.).

Outro exemplo que pode ser citado é a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, com atribuição na Comarca de Santa Rosa (RS), que, frequentemente, vem fiscalizando, firmando acordos e ajuizando ação civil pública contra os supermercados da região, por colocarem preços mais baixos nas gôndolas, leitor ótico e folders do que os valores cobrados no caixa, bem como por venderem produtos fora do prazo de validade e/ou não mantidos sob as condições solicitadas pela vigilância sanitária. Além disso, em novembro do ano de 2016, em uma operação movida pelo Ministério Público Estadual em Santa Rosa, foram apreendidos em comércios de alimentos da região 06 ton (seis toneladas) de produtos vencidos, mal refrigerados e inadequados para o consumo humano (JORNAL NOROESTE, 2016).

Dessa forma, percebe-se a forte atuação do Ministério Público frente aos direitos difusos e coletivos, sendo que, além desses casos, há milhares de outros por todo o País, instaurados para combater os riscos e danos causados pelas

empresas aos consumidores, os quais são pessoas vulneráveis e desfavorecidas na relação consumerista.

Por sua vez, há também a atuação ministerial na prevenção e erradicação do trabalho infantil, pela qual o Ministério Público age por meio de concretização de políticas públicas, na forma de audiências públicas sobre a questão, como também a partir de medidas judiciais visando à punição e responsabilização do explorador, bem como faz a retirada da criança do trabalho e sua inserção na escola e em programas sociais (MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013). Além do mais, para ajudar no combate a essa causa, o Ministério Público do Trabalho conta com a Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente, criada no ano de 2000, que atua no combate à exploração da criança e do adolescente. Dessa forma, segundo Medeiros Neto e Marques

A Coordenadoria tem obtido êxito nas ações voltadas para a erradicação do trabalho infantil e a regularização do trabalho do adolescente, que resultaram na assinatura de inúmeros Termos de Ajuste de Conduta por empresas urbanas e empregadores rurais, com a retirada de crianças do trabalho e a regularização do trabalho do adolescente, sobretudo o afastamento de ambientes de trabalho insalubres, perigosos e danosos a sua saúde e integridade física, e do trabalho no período noturno, dando assim cumprimento às disposições constitucionais e legais quanto à idade mínima para admissão ao trabalho e aos limites impostos ao trabalho do adolescente (art. 7º., inciso XXXII, da Constituição Federal; arts. 403 e 405, da CLT; arts. 67, do ECA). (MEDEIROS NETO; MARQUES, 2013, p. 86).

Vale ressaltar também a atuação do Ministério Público na tutela do meio ambiente, no qual o órgão ministerial atua juntamente com os demais órgãos de proteção ambiental como o CONAMA, IBAMA, FEPAM e a PATRAM. Como exemplos de atuação, tem-se o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na Comarca de Giruá que, em 2014, e, após instaurar inquérito civil para apurar denúncia de moradores que estavam enfrentando problemas de saúde, ajuizou uma ação civil pública contra uma empresa que possuía cinco depósitos de agrotóxicos irregulares que não tinham o licenciamento ambiental (RIO GRANDE DO SUL, 2017). Há, também, atuações extrajudiciais importantes para combater riscos ambientais, como exemplo o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na Comarca de Viamão, que promoveu audiência para definir medidas preventivas para a redução de casos de mortes de animais silvestres por eletrocussão (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Outra atuação contundente do Ministério Público dá-se na apuração de atos de improbidade administrativa, que tem alcançado grande repercussão política e judicial, vez que são várias as ações movidas contra agentes políticos, por todo o País. Veja-se que, somente no Estado da Paraíba, e apenas no ano de 1999, foram 215 denúncias recebidas contra agentes políticos (SADEK, 2008).

Para Sadek, essa permanente atuação do Ministério Público na sociedade, pode ser corroborada por seu importante “poder de agenda”. Parte desse êxito dá-se por que “o Ministério Público, diferentemente das demais instituições do sistema de Justiça, tem controle da agenda, ou seja, pode definir o que vai fazer, como vai fazer e quando vai fazer; ao que dará prioridade e ao que não dará prioridade.” (SADEK, 2008, p. 133). Isso porque, diferentemente do Judiciário, o Ministério Público não pode ser inerte e não precisa ser provocado para poder agir, podendo decidir quando e como agir. Dessa forma, o órgão ministerial tornou-se uma dos principais provocadores do Poder Judiciário na solução de conflitos sociais (SADEK, 2008).

Ademais, Sadek informa que a atuação do *Parquet* tem sido muito acentuada, pois, conforme “dados coletados no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por exemplo, mostram que o Ministério Público foi autor, em média, de 89% de todas as ações civis públicas ali ajuizadas, desde 1993.” (SADEK, 2008, p. 138). Além disso, sabemos que esta situação não é exclusiva do Rio de Janeiro, mas sim, de todo o país, devido ao fato de o Ministério Público ter uma atuação muito ampla em todo o território nacional.

Igualmente, Sadek também assinala que “Segundo informações do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a maior parte das ações civis públicas diz respeito às seguintes áreas: patrimônio público, improbidade, processual e meio ambiente.” (SADEK, 2008, p. 138).

Não é difícil perceber a extensão da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos e, por consequência, na prevenção e eliminação de riscos sociais, notadamente mais destacados em sociedades em desenvolvimentos, como é o caso da brasileira, que ainda não concretizou os direitos sociais constitucionais e necessita da judicialização das políticas públicas como forma de garantir direitos fundamentais

Por consequência, Sadek leciona que

Promotores e procuradores têm estendido sua atuação, preenchendo espaços. Ilustrando: é notável como nas localidades, por exemplo, em que não existe um Procon, o MP atua como órgão de defesa do consumidor; onde as Defensorias Públicas são inoperantes, o MP atua na defesa dos que não têm condições de arcar com as custas de um advogado; onde não há Conselho Tutelar, o MP desempenha suas funções; onde é baixo o grau de conhecimento sobre os direitos da cidadania, o MP desempenha um trabalho de conscientização e preventivo. E não para por aí: onde há instituições, ali está o MP. É o caso, por exemplo, quando câmeras municipais, assembleias legislativas, câmeras dos deputados ou tribunais de contas que, por um motivo ou outro, deixam de exercer a função de controle que lhes cabe. (SADEK, 2008, p.21-22).

Essa atuação contínua do Ministério Público na área civil, seja administrativamente ou judicialmente, tem sido determinante para reduzir os riscos sociais e implementar comandos constitucionais. Todavia, uma outra importante atuação se dá na área penal.

Na seara criminal a atuação ministerial não é diferente, pois, por meio dela, o Ministério Público vem combatendo grandes riscos brasileiros que assolam a sociedade, como corrupção, fraudes, roubos, latrocínio, homicídios etc.

Como exemplo dessa atuação do *Parquet* na área criminal, é possível destacar a “operação lava jato”, a qual fora deflagrada pela Polícia Federal, em março de 2014, diante da investigação de um esquema de lavagem e desvio de dinheiro público envolvendo a empresa Petrobras. Nessa operação, o Ministério Público Federal atuou fazendo acordos de delação premiada com alguns investigados, a fim de colher maiores detalhes acerca do esquema, bem como ofereceu denúncia contra mais de 40 investigados. (CIOCCARI, 2015).

Nesse mesmo sentido, a “operação leite compensado”, que foi deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2013, na região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul e investigou diversas fraudes e adulterações na composição do leite, dentre elas a adição de água e ureia. (RONCATO; RONCATO; VILLWOCK, 2017).

Já a “operação Rousseau II” investigou uma quadrilha que atuava comprando carros em leilões no Estado de São Paulo pelo valor de veículos com perda total, para revendê-los no Rio Grande do Sul com altos preços, e, para isso, também fazia a adulteração da documentação desses automóveis. Na operação, atuaram juntamente com o Ministério Público a Polícia Civil e o Departamento Estadual de Trânsito (BRASIL, 2013).

Por sua vez, a “operação tuca”, deflagrada pelo Ministério Público, em parceria com a Brigada Militar, investigou uma organização criminosa que traficava drogas como “cocaína” e “crack” no Estado do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Durante a operação, foram apreendidos 150 quilos de “crack” e “cocaína”, além de armas. (BRASIL, 2013).

Ademais, também pode-se citar a “operação descuido”, deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em Viamão, em agosto de 2017. Tal operação investigou possíveis direcionamentos de licitações e fraudes na execução de contratos, além de superfaturamento de acordos firmados na Câmara Municipal de Viamão (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Também em agosto de 2017 o Ministério Público do Rio Grande do Norte deflagrou a “operação Blackout”, para investigar contratos de iluminação pública da Prefeitura de Caicó (RN). Segundo as investigações, uma organização criminosa atuava na prática de crimes como peculato, corrupção passiva e ativa, lavagem de dinheiro e fraude a procedimento licitatório (RIO GRANDE DO NORTE, 2017).

Ainda no Rio Grande do Norte, o Ministério Público desse Estado deflagrou a “operação Juízo Final” contra a facção criminosa PCC (Primeiro Comando da Capital), que atua no sistema prisional do Rio Grande do Norte em crimes como tráfico de drogas, homicídios, roubos, explosões de caixas eletrônicos etc. (LOURENÇO, 2017).

Por fim, pode-se referenciar a “operação SOS Saúde”, deflagrada pelo Ministério Público do Estado do Pará, no final de 2016, nas cidades de Castanhal e Belém, que investigou fraudes na contratação de médicos, bem como no recebimento indevido de dinheiro e irregularidades nos plantões médicos (OLIVEIRA, 2016).

Além dessas, há inúmeras outras operação em que Ministério Público tem atuado e destacado-se no combate aos riscos sociais, por meio das quais a Instituição vem agindo, tanto com investigação direta como mediante a promoção da ação penal, sem falar em sua atribuição de requisição de diligências complementares

É notório que o Ministério Público é uma Instituição que se (trans)forma a partir da evolução das relações sociais, para atuar na *defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* conforme incumbido pela Constituição Federal de 1988.

É por isso que o Ministério Público mostra-se um órgão do sistema jurídico brasileiro essencial no combate aos riscos sociais, minimizando os efeitos da sociedade de risco, na qual estamos inseridos. Essa atribuição é forjada, a cada dia, a partir de um processo evolutivo que faz com que o Ministério Público passe por muitas transformações, sobretudo após a Constituição de 1988. Esse processo de transformação encontra-se em pleno desenvolvimento, pois a sociedade também está mudando, e assim, a Instituição molda-se para enfrentar os riscos sociais e, dessa forma, atender as demandas como um agente de transformação social.

CONCLUSÃO

No decorrer dessa pesquisa, a temática abordada foi transformação do Ministério Público do Brasil, especialmente depois da Constituição da República de 1988. A pesquisa buscou analisar as atribuições do Ministério Público em tempo de sociedade de risco e norteou-se pelo objetivo geral, a fim de estudar a estrutura do *Parquet*, especialmente em relação à premissa de investigações civis e criminais na defesa da sociedade.

Diante disso, buscou-se, a partir de leis, doutrinas e artigos científicos responder o seguinte problema: considerando a estruturação do Ministério Público do Brasil a partir da Constituição da República de 1988, bem como as características de uma nação em desenvolvimento, que enfrenta riscos tanto de uma nação desenvolvida quanto em desenvolvimento, em que medida o Ministério Público defende a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, mediante a estratégia de investigações autônomas na área cível e criminal?

Nesse sentido, visando a atingir o fim proposto, a presente monografia desmembrou-se em três capítulos, cada qual atendendo a um dos objetivos específicos propostos no início da investigação, quais sejam: 01) Analisar os principais riscos que afetam a sociedade brasileira, especialmente aqueles que acontecem nas áreas criminal e cível, gerando entraves para a promoção da justiça; 02) Estudar a literatura pertinente à temática da transformação do Ministério Público do Brasil, com pesquisas na Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais) e Lei complementar n.º 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e 03) Demonstrar a eficácia das novas ações investigatórias do Ministério Público no combate ao crime organizado e na defesa de direitos sociais, individuais e coletivos.

O primeiro capítulo, inicialmente, cuidou de apresentar uma breve análise sobre a sociedade de risco, abordando-se o seu conceito, etimologia da palavra risco, parte histórica e de onde surgiu o termo risco. Em seguida, discorreu-se sobre políticas públicas como embasamentos para concretizar os direitos e garantias

fundamentais e sobre a judicialização da política a qual, no Brasil, conta com a instituição ministerial como agente de defesa da cidadania e do interesse público. Posteriormente, buscou-se demonstrar que a reserva do possível e do mínimo existencial caracterizam-se como a falta de recursos públicos que inviabilizam a eliminação dos riscos.

No segundo capítulo, realizou-se uma breve abordagem sobre a origem do Ministério Público no mundo e no Brasil, ressaltando-se que foi somente com a Constituição Federal de 1988 que a instituição se consagrou e ganhou forças, ficando responsável pela *defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*. Na sequência, estudou-se o Ministério Público no direito comparado, o que ocorreu por meio de uma pequena análise de como funciona a instituição em alguns países. Após, foi realizada uma análise da estrutura do Ministério Público do Brasil, expondo-se como ele é dividido no ordenamento jurídico e como funciona cada uma de suas instituições.

Por fim, no terceiro capítulo buscou-se apresentar os instrumentos de atuação extrajudiciais e judiciais do Ministério Público, ocasião em que foi discorrido sobre alguns instrumentos, como ênfase na ação civil pública, que foi constatado como um dos principais meios de defesa de direitos transindividuais. Além do mais, em seguida, tratou-se da investigação criminal, quando se demonstrou que o Ministério Público pode realizar diretamente investigações criminais, sem que isso contrarie o disposto na Constituição Federal. Logo após, no último tópico da monografia, foi efetivamente discorrido sobre a atuação do Ministério Público na defesa dos riscos sociais, a partir de exemplos de sua atuação, principalmente por meio de ações civis públicas e investigações criminais.

Nesta senda, cabe destacar as hipóteses levantadas no início da pesquisa a fim de dar coerência aos argumentos conclusivos que logo mais serão apresentados:

- a) O Brasil passa por uma evolução de riscos, que interferem diretamente nas relações sociais e na forma de agir do Estado e de suas instituições;
- b) A atuação do Ministério Público na investigação cível representa uma defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis a partir de ações nas áreas de direito do consumidor, meio ambiente, patrimônios públicos etc.;
- c) A atuação do Ministério Público como investigador, promotor da Justiça Pública, na medida em que é instituição permanente, essencial à justiça.

Diante disso, conclui-se que todas as hipóteses levantadas foram confirmadas, uma vez que o Ministério Público, como uma instituição permanente, intitulado como uma das funções essenciais à justiça e incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis vem se transformando ao longo do tempo. Por sua vez, com os riscos não foi diferente, pois eles também estão em constante evolução, o que interfere na forma de agir do Estado, delineando a transformação da atuação ministerial, que se obriga a transformar-se para conseguir combatê-los.

Então, a atuação do Ministério Público entra em jogo na defesa da sociedade, mediante estratégias de atuação como investigações autônomas tanto na área civil como criminal. Dessa forma, pode-se concluir que a Instituição faz-se mais presente no enfrentamento dos riscos sociais, principalmente por meio da ação civil pública, em que ele investiga os fatos no inquérito civil e cuida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Na investigação criminal, também se revela transformadora a atuação do Ministério Público, ao investigar e, depois, oferecer a ação penal na busca da promoção da justiça penal.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. ***Teoría de Los Derechos Fundamentales***. Trad. Ernesto Garzon Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993.

AMADO, Verônica Lazar. **A Investigação Criminal pelo Ministério Público**. Aracaju: Gráfica Textopronto, 2002.

AMARAL, Cláudio Prado. **Bases Teóricas da Ciência Penal Contemporânea: Dogmática, Missão do Direito Penal e Política Criminal na Sociedade de Risco**. São Paulo: IBCCRIM, 2007.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial de Políticas Públicas no Brasil**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2008.

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, fev. 1999.

AVENA, Noberto. **Processo Penal: Esquematizado**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

AXT, Gunter. **O Ministério Público no Rio Grande do Sul: Evolução Histórica**. Porto Alegre: Memorial do Ministério Público, 2006.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização Reflexiva**– Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 1998.

BECK, Ulrich. "Momento cosmopolita" da sociedade de risco. **ComCiência**, Campinas, n. 104, 2008. Disponível em <http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542008000700009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 31 jun. 2017.

BECK, Ulrich. **Sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2010.

BELOTI, Carlos Eduardo Cabral. O Ministério Público e a Investigação Criminal Direta. **Revista Síntese Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre: Síntese, v. 10, n.56, p. 105-125, jun./jul. 2009.

BRASIL. Código de Processo Criminal de Primeira Instância. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 29 nov. 1831. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 03 out. 2017.

_____. Código de Processo Penal. Decreto-Lei 3.689/1941. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Conselho Nacional dos Procuradores Gerais. **Investigações Exitosas Realizadas pelos Ministérios Públicos Brasileiros**. Natal: Ministério Público do Rio Grande do Norte, 2013

_____. Constituição da República Federativa. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Lei 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 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 593727. **Acórdão Eletrônico Repercussão Geral**. Relator: PELUSO, Cezar; MENDES, Gilmar. Publicado no DJ no dia 08set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 24 out. 2017

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a Judicialização da Política: Estudo de Casos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2008.

CIOCCARI, Deysi. Operação Lava Jato: Escândalo, Agendamento e Enquadramento. **Revista Alterjor**, v.02, ed.12, jun./dez. 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/alterjor/article/viewFile/102147/104083>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CUNHA, Isabela Silva Campos Rezende. Instrumentos de Atuação Extrajudicial do Ministério Público. **BuscaLegis**, 2008. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/instrumentos-de-atua%C3%A7%C3%A3o-extrajudicial-do-minist%C3%A9rio-p%C3%ABlico>>. Acesso em: 29 out. 2017.

CURADO, Silvana Fleury. A Eficácia dos Direito Sociais Garantidos Pela Constituição de 1988. **Revista Jurídica ESMP-SP**, v.4, p.23-42, 2013.

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

DESLANDES, S. F. A Construção do Projeto de Pesquisa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2009.

FERNANDES, Eric Baracho Dore. Estado Social de Direito no Brasil: O Desafio de Equacionar Democracia e Judicialização das Políticas Públicas. **Revista Direito Público**, v. 08, n. 42, p. 84 – 102, nov./dez., 2011. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1964>>. Acesso em 05 set. 2017.

FERNANDES, Paulo Silva. **Globalização, Sociedade de Risco e o futuro do Direito Penal** – panorâmica de alguns problemas comuns. Coimbra: Almedina, 2001.

FERNANDES, Vivian Baptistella. A Comparação entre a Atuação do Ministério Público na Justiça Criminal Brasileira e a do Gabinete do Procurador no Tribunal Penal Internacional. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. ESMP, v. 5, p.283-308, 2014.

FERRARESI, Eurico. A Responsabilidade do Ministério Público no Controle das Políticas Públicas. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v.09, n. 16-17, p. 61- 74, jan./dez. 2009. Disponível em:<<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/138>>. Acesso em: 08 set. 2017.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Os Trinta Anos da Lei da Ação Civil Pública: Alguns Aspectos Polêmicos. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 7, p. 262-294, 2015.

FISCHER, Marcelo Fagundes. **O Ministério Público na Defesa do Regime Democrático de Direito**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_2/marcelo_fischer.pdf>. Acesso em: 04 out. 2017.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GARCIA, Monique Julien. A Origem do Ministério Público e sua Atuação no Direito Comparado. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. ESMP, v. 2, p.131-155, 2012. Disponível em:<http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/44>. Acesso em 13 abr. 2017.

GARCIA, Rogério Maia. A Sociedade do Risco e a (in)eficiência do Direito Penal na era da Globalização. **Revista de Estudos Criminais**, Porto Alegre, v.5, n.17, p.77-104, jan./mar., 2005. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/RISCO.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

GIL, Antônio Carlos, **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODEIRO, Cynthia Veras. O Poder Investigativo do Ministério Público na Seara Criminal e a PEC 37/2011. **Revista Síntese Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre: Síntese, v. 14, n.80, p. 23-40, abr./maio. 2013.

GUIMARÃES, Renata Catacci. Controle Judicial das Políticas Públicas e a Atuação do Ministério Público na Efetivação dos Direitos Fundamentais. **Conteúdo Jurídico**, Brasília: 05 out. 2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.29191&seo=1>>. Acesso em: 12 set. 2017.

HILLESCHHEIM, Betina; CRUZ, Lílian Rodrigues da. Risco, Vulnerabilidade e Infância: Algumas Aproximações. **Psicologia & Sociedade**, v. 20, n.2, p.192-199, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822008000200006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 jun. 2017.

JESUS, Damásio de. **Poderes Investigatórios do Ministério Público**. São Paulo: Complexo Jurídico Damásio de Jesus, set. 2007. Disponível em: <www.damasio.com.br>. Acesso em: 25 out. 2016.

JORNAL NOROESTE. Seis toneladas de alimentos apreendidos em Santa Rosa. **Jornal Noroeste**. Santa Rosa, 24 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.jornalnoroeste.com.br/noticias/policia/seis-toneladas-de-alimentos-apreendidos-em-santa-rosa>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

JÚNIOR, Ronaldo Porto Macedo. A Evolução Institucional do Ministério Público Brasileiro. **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, p.65-94, 2010. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>>. Acesso em 13 abr. 2017.

LIRA, Cláudio Rogério Sousa. **Direito Penal na Pós-Modernidade: A Racionalidade Legislativa para uma Sociedade de Risco**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

LOURENÇO, Luana. Ministério Público do RN deflagra operação contra facção que atua em presídios. **Agência Brasil EBC**, Brasília, 16 jun. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-06/ministerio-publico-do-rn-deflagra-operacao-contr-faccas-que-atua-em-presidios>>. Acesso em 30 out. 2017.

LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo. Soziologie des Risikos** (1991). Traducción. Silvia Pappe, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura e Javier Torres Nafarrate. Universidad Ibero Americana, Universidad de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco, México, 1992.

LUIZ, Olinda do Carmo; COHN, Amélia. Sociedade de Risco e Risco Epidemiológico. Risk Society and Epidemiological Risk. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 2339-2348, dez, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. As Investigações do Ministério Público para Fins Penais. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre: Magister, v. 1, n.5, p. 20-24, abr./maio. 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Acesso à Justiça e o Ministério Público**. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Acesso à Justiça e o Ministério Público. **Revista Justitia**, n.146, p. 68 – 78, abr./jun. 1989. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/0z5972.pdf>>. Acesso em: 19. out. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Propostas de um Novo Ministério Público**. Palestra proferida na reunião do Grupo de Estudos Amaro Alves de Almeida Filho, do Ministério Público do Estado de São Paulo, São Bernardo do Campo- SP, 24 jun. 1999. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/b8422x.pdf>>. Acesso em 29 out. 2017.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago; MARQUES, Rafael Dias. **Manual de Atuação do Ministério Público na Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil**. Brasília: CNMP, 2013.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. ESMP, v. 2, p.177-192, 2012. Disponível em <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/46>. Acesso em 13 abr. 2017.

MISSIUNAS, Rafael de Carvalho. O Ministério Público no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico**, n.62, ano XII, mar. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5952>. Acesso em: 5 out. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2015.
MOTTA, Renato. Sociologia de Risco: Globalizando a Modernidade Reflexiva. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 22, p. 384-396, jul./dez. 2009.

NETO, Mario Azambuja. Investigação Criminal pelo Ministério Público: Para Além da Questão da (Im)Possibilidade. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 29, p. 151-174, dez. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/74980>>. Acesso em 24 out. 2016.

OLIVEIRA, Vanessa. Castanhal: Operação "SOS Saúde". **Ministério Público do Estado do Pará**, Belém, 06 dez. 2016. Disponível em:

<<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/index.php?action=Destaque.show&d=1142&oOrgao=60>>. Acesso em: 30 out. 2017.

PARISE, Elaine Martins. **O Papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na Implementação das Políticas Públicas**. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/349/papel%20poder%20judiciario%20e%20mp_Parise.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09 set. 2017.

QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. **Judicialização dos Direitos Sociais Prestacionais: A Efetivação pela Interdependência dos Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2011.

QUEIROZ, Péricles Aurélio Lima de. Homenagem aos Dez Anos da Lei Complementar n.75/93. **Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 02, n.7, p. 09-10, abr./jun. 2003.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. O Ministério Público e a Efetividade das Políticas Públicas. **Revista Lex**, São Paulo, n.288, dez., 2002.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RIO GRANDE DO NORTE, Ministério Público. Nova fase da operação Cidade Luz Cumpre Mandados em Caicó. **MPRN**, Natal, 04 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/8134-nova-fase-da-operacao-cidade-luz-cumpre-mandados-em-caico>>. Acesso em: 30 out. 2017.

RIO GRANDE DO SUL, Ministério Público. Julgada Procedente ACP que Determina a Suspensão das Atividades de Depósitos de Agrotóxicos em Giruá. **MPRS**, Porto Alegre, 05 out. 2017. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/ambiente/45348/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

RIO GRANDE DO SUL, Ministério Público. MP Deflagra Operação Descuido em Viamão. **MPRS**, Porto Alegre, 01 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/44786/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

RIO GRANDE DO SUL, Ministério Público. Viamão: Audiência na Promotoria Definiu Medidas para Reduzir Morte de Animais por Eletrocussão. **MPRS**, Porto Alegre, 18 maio 2017. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/ambiente/44178/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

RITT, Eduardo. O Ministério Público Brasileiro como Guardião dos Direitos Fundamentais. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: AMP/RS, n. 74, p. 31-59, jan./abr. 2014.

RONCATO, Patricia Eveline dos Santos; RONCATO, Marco Antonio; VILLWOCK, Ana Paula Schervinski. As Fraudes na Cadeia Produtiva do Leite: Um Estudo de Caso na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul Sob a Luz da Nova Economia Institucional. **Editores Unijuí**, ano 15, n.38, p. 295-318, jan./mar. 2017. Disponível em:

<<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/4516>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SADEK, Maria Teresa. **A Construção de um Novo Ministério Público Resolutivo**. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 08 set. 2008. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7ao%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18. out. 2017.

SADEK, Maria Teresa. Cidadania e Ministério Público. **Justiça e cidadania no Brasil**, Rio de Janeiro: Centro Edelstein, p. 03 – 22, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rrwrz/pdf/sanches-9788579820175-01.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2017.

SANGUINÉ, Odone; SANGUINÉ, Paloma de Maman. A Investigação Criminal pelo Ministério Público no Direito Comparado e o Retrocesso do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n.37. **Tribuna Virtual**. IBCCRIM, ano 01, ed. 02, mar 2013. Disponível em: <[http://www.tribunavirtualibccrim.org.br/artigo/13-A-investigacao-criminal-pelo-Ministerio-Publico-no-direito-comparado-e-o-retrocesso-do-Projeto-de-Emenda-Constitucional-\(PEC\)-n.-37](http://www.tribunavirtualibccrim.org.br/artigo/13-A-investigacao-criminal-pelo-Ministerio-Publico-no-direito-comparado-e-o-retrocesso-do-Projeto-de-Emenda-Constitucional-(PEC)-n.-37)>. Acesso em 25 out. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direito à Saúde: Algumas Aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul., 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em: 11 set. 2017.

SILVA, Pablo Rodrigo Afllen da. Aspectos Críticos do Direito Penal na Sociedade do Risco. **Revista Brasileira de Ciências Criminais - RBCCrim**, n. 46, p.73-92, jan./fev., 2004.

SILVA, Rafael Simonetti Bueno da. O Necessário Fortalecimento da Atuação do Ministério Público na Defesa dos Interesses Transindividuais. **Revista Cadernos de Direito**, Piracicaba, v.12, p. 155 – 166, jan./jun. 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 29-49, jul./set.1989.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. **Metodologia do Trabalho Científico**: um enfoque didático da produção científica. São Paulo: E.P.U., 2001.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de Políticas Públicas para a Educação Infantil**: características, limites e ferramentas para um controle legítimo. São Paulo: Saraiva, 2011.