

11. Recomendável uma maior aproximação com as Promotorias de Justiça especializadas, visando alcançar uma atuação integrada, mais eficiente e harmônica, de estreita cooperação;

12. Salutar a participação de representantes das Promotorias especializadas, com opinião e voto, nas reuniões deliberativas das Procuradorias;

13. Importante a criação de núcleos de Procuradores de Justiça, que sob coordenação direta do Procurador-Geral, fiquem incumbidos da proposição de alterações legislativas e mesmo da fiscalização de políticas de governo, em matérias que lhe forem próprias. O Ministério Público, defensor da sociedade e dos direitos coletivos e difusos, não pode permanecer distante dessa realidade, devendo intervir no problema, seja em cooperação com o Executivo ou por meio de ação civil pública, se sua interferência não for admitida ou facilitada.

Aprovada moção de criação da Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos.

## Propostas para o Aprimoramento da Atuação do Ministério Público na Defesa de Interesses e Direitos de Natureza Coletiva

Luis Roberto Proença

144º Promotor de Justiça da Capital

### Resumo:

Esta tese aproveita a celebração dos 20 anos de existência da Lei da Ação Civil Pública para refletir a respeito das atuais dificuldades que o Ministério Público tem enfrentado no desempenho de suas atividades de defesa dos interesses e direitos de natureza coletiva. A partir desta reflexão, é proposta a adoção de determinados princípios norteadores de nossa atuação nesta área, e de uma nova prática, com o desenvolvimento de novos instrumentos de planejamento e de atuação, com a finalidade de ampliar a eficácia de nossos trabalhos. Esta nova forma de atuação deve buscar a otimização de utilização de nossos recursos, uma melhor articulação interna e uma cooperação intensa com os demais agentes sociais envolvidos na matéria (tanto do Estado, quanto da sociedade).

### Sumário:

1. 20 anos da Lei de Ação Civil Pública: momento de celebração.
2. 20 anos da Lei de Ação Civil Pública: momento de reflexão.
3. 20 anos da Lei de Ação Civil Pública: momento de proposição.
4. Conclusão. Proposições aprovadas.

### 1. 20 anos da Lei de Ação Civil Pública: momento de celebração

Não são poucos os juristas em nosso país que utilizam termos grandiloqüentes para se referirem aos resultados obtidos pela introdução da ação civil pública em nosso ordenamento, afirmando-a como verdadeira "revolução" no processo brasileiro, antecipadora das profundas mudanças posteriormente promulgadas (Código de Defesa do Consumidor, defesa coletiva dos interesses individuais homogêneos, compromissos de ajustamento, antecipação da tutela, reforço da tutela específica, etc.). Paralelamente à introdução da ação civil pública, ocorreu, como sabemos, a criação do inquérito civil, impulsionando-se decisivamente a atividade investigativa do Ministério Público, anteriormente bastante incipiente. A comemoração de 20 anos destes instrumentos nos propõe uma reflexão a respeito de sua existência até este momento, ou, mais especificamente, da atuação do Ministério Público na defesa daqueles direitos e interesses de natureza coletiva, já que é esta nossa instituição o centro de nossas preocupações neste momento.

Coloca-se, então, a primeira questão: há motivos para efetivamente celebrar-se esta nova atividade ministerial, de investigação, promoção e defesa daqueles interesses e direitos?

A resposta deve ser, sem qualquer hesitação, positiva.

O número significativo, e sempre crescente, de representações encaminhadas ao Ministério Público e, em consequência, de investigações instauradas, nas mais variadas áreas (proteção ao patrimônio público, garantia dos direitos constitucionais de nossa população, promoção do meio ambiente saudável e equilibrado, de nossas crianças, jovens, idosos, e outros "hipossuficientes reais", e não apenas "jurídicos", de nossos consumidores, etc.), bem demonstra haver sido ocupado pelo Ministério Público um espaço anteriormente aberto, vinculado à necessidade de dar-se maior efetividade aos direitos previstos nas nossas leis, nem sempre respeitados na dinâmica social.

O reconhecimento da sociedade a esta nova atuação ministerial é patente, e pode ser aferido não só pelas pesquisas de opinião pública, como pela notória ampliação dos poderes conferidos pelo Poder Legislativo ao Ministério Público, especialmente durante as décadas de 1980 e 1990, e como já dito, pelo crescimento vigoroso de representações encaminhadas por pessoas e entidades, acreditando a nossa atuação preventiva ou corretiva.

Internamente, a introdução desta nova área de atuação vem forçando uma mudança mais profunda, que não é apenas quantitativa ("uma área a mais sob nossos cuidados"), mas é fundamentalmente qualitativa: o membro do Ministério Público deve atuar como agente da defesa dos direitos e interesses de natureza coletiva, superando uma visão mais propriamente vinculada a seu tradicional papel de interveniente nos processos cíveis. Em relação à sua atuação no processo penal, percebe-se que a assunção da responsabilidade pela investigação, trazida pelo inquérito civil, deu nova configuração à sua atuação como "dominus litis".

Houve uma evolução em nossa cultura institucional, que refletiu a evolução sofrida pela própria sociedade brasileira, rumo à sua democratização e à efetivação dos direitos sociais. Esta evolução tem demonstrado, até mesmo, que novas picadas podem ser trilhadas, como aquelas que extrapolam o âmbito de nossa atuação pontual, voltada para o embate judicial, como é o caso da atuação na seara legislativa e administrativa, áreas de grande influência na promoção dos direitos de nossa população.

Portanto, não nos intimidemos em dar um viva expressivo à delegação da legitimidade para a defesa dos direitos coletivos à nossa Instituição!

## 2. 20 anos da Lei da Ação Civil Pública: momento de reflexão

Olhando à nossa volta, porém, vemos que nossa população continua a padecer de problemas relacionados aos seus direitos básicos (educação, saúde, segurança pública, meio ambiente, moradia, etc.), que nossas florestas continuam

celeremente sendo devastadas, que a maioria de nossas crianças continuam em estado de fragilidade social, que nossos consumidores ainda lutam por um melhor atendimento por parte de nossas empresas e que nossos maus políticos e servidores continuam a desprezar princípios de probidade e de separação da esfera pública de seus interesses privados!

E, além disto tudo, percebemos claramente que os adversários dos direitos de nosso Povo estão alertas, incomodados com nossa fiscalização e atuação em prol do cumprimento de nossa Constituição e de nossas leis.

Portanto, devemos redobrar nossa atenção, apurar nosso senso crítico e verificar o que poderia ser melhorado, para que continuemos a comemorar os resultados trazidos por nossas investigações e por nossas ações civis públicas por outras décadas mais.

Necessário, assim, que façamos uma avaliação de nossa atividade na área dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ou, colocado de outro modo, pergunta-se: como se tem dado a investigação das ameaças e ofensas aos direitos difusos ou coletivos? Qual o grau de sucesso atingido? O que podemos aprimorar?

O primeiro ponto a se constatar, é, precisamente, a inexistência de avaliações sistemáticas, tanto a respeito de nossos instrumentos de atuação, quanto sobre os resultados obtidos. Quantos casos foram investigados? Sobre que espécies de problemas, em cada um de nossas áreas de atuação? Quem provocou a atuação do Ministério Público? Quantos casos foram resolvidos por acordo? Quantos redundaram em medidas judiciais? Como se distribuem os casos espacialmente (por exemplo, na área ambiental)? Áreas ricas, pobres, urbanas, rurais, metrópoles, cidades pequenas? Quantas vitórias? Quantos cumprimentos efetivos de acordos e condenações? O que representou as vitórias no universo dos problemas? Houve uma mudança de comportamento estrutural na sociedade e no Estado em razão da atuação do Ministério Público? Foi ampliado o grau de respeito aos direitos da população em face de nossa atuação? Em que medida? Qual a demora na atuação investigativa e na obtenção da tutela judicial? Quanto custou cada investigação para o Ministério Público e para os órgãos públicos e as entidades privadas que o auxiliaram? Como evoluíram todos estes dados no tempo? Qual a evolução da percepção da sociedade, da imprensa, etc, em relação à atuação do Ministério Público em cada uma de suas áreas?

São muitas as perguntas ainda sem respostas.

Mas, podemos constatar por nossa experiência empírica alguns fatos, mesmo que não os tenhamos quantificado, os quais dão algumas pistas do que tem se passado com nossa atuação na área dos direitos e interesses coletivos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Necessário afirmar, para uma precisão da análise feita a seguir, que o autor da tese tem atualmente uma visão mais próxima da atuação do MP de São Paulo na área ambiental, onde tem atuado nos últimos anos, sendo possível que nossa atuação em outras áreas ou em outros Estados (ou no MP da União) se dê de forma diferenciada em relação a alguns aspectos aqui descritos (o que certamente pode ocorrer, também, no caso da atuação de detentores Promotores de Justiça ambientais do Estado de São Paulo, que fuja do padrão que aqui se exporá). Fiel à ressalva, creio que este fato não invalide o esforço de generalização que será realizado a seguir.

Verifica-se, como já afirmado anteriormente, a ocorrência de elevado (e crescente) número de representações para o Ministério Público, e das investigações daí advindas, ao passo que se observa um menor crescimento do número de ações civis públicas ajuizadas.

A experiência empírica demonstra, ainda, que temos tido uma atuação preponderantemente reativa à provocação externa, a partir do recebimento de representações de entidades ou de interessados em geral, restando relegada a um segundo plano uma atuação mais proativa, baseada, desde seus primórdios, em nossa própria iniciativa.

Nossa atuação tem se pautado pelo crença no assim denominado princípio da obrigatoriedade da ação civil pública e da instauração da investigação de danos ou de ameaças de danos aos direitos e interesses de natureza coletiva, o que faz com que nos obriguemos a atuar em todos os casos de danos ou ameaça de danos que nos são apresentados, mesmo se os considermos de baixo alcance social.

Estes aspectos allam-se à inexistência de um política institucional em cada área de atuação, ocorrendo, ao contrário, a atuação dispersa de cada membro do Ministério Público. Exemplos deste fato são atuações divergentes, e, em certos casos, contraditória, sobre um mesmo e determinado fato, entre Promotores de Justiça Cíveis e Criminais, entre Promotores de Justiça de duas diferentes Comarcas, entre Promotores de Justiça de duas diferentes especializações (por exemplo, do Meio Ambiente e da Habitação e Urbanismo), entre membros do Ministério Público que atuam na 1ª Instância e membros do Ministério Público que atuam na 2ª Instância, entre membros dos Ministérios Públicos Estaduais e Procuradores da República, etc.

Causa e consequência do ponto anterior é a inexistência de planejamento dos trabalhos (falta de conhecimento sistematizado, organizado da realidade social, antes e para além das representações recebidas). Não há, falando de modo genérico, uma visão geral, contextualizada, do universo do problema a ser atacado. Não se parte do todo, apreendido a partir de análises feitas antecipadamente, para a atuação pontual. Ao contrário, nossa atuação nasce, via de regra, no pontual, sem, muitas vezes, conseguir aquilatar a sua influência sobre o todo.

Ocorre, igualmente, a precariedade de nossos sistemas informatizados para o suporte à atuação na área dos interesses coletivos, o que implica em não utilização das vantagens de ser um ator reiterado na área dos direitos difusos e coletivos, pela falta de sistematização da experiência acumulada, falta de "jurisprudência sistematizada", falta de uma visão abrangente dos sucessos obtidos e de nossas dificuldades, e de uma visão espacial dos problemas (na Capital, na área ambiental, por exemplo, seria muito importante, para verificar a equidade de nossa atuação em termos sociais).

Ainda mostra-se insipiente nossa atuação em áreas extraprocessuais de maior abrangência, como a da elaboração normativa (esforço de lobby pro direitos difusos e coletivos), e a de expedição de recomendações aos órgãos públicos, em relação aos direitos assegurados constitucionalmente (atuação como "ombudsman").

Entrando mais propriamente na seara de nossas investigações e ações civis públicas, é notória a fragilidade de nossa estrutura para produzir a prova técnica. O atual sistema (gratuidade de colaboração de agentes do Estado ao Ministério Público e técnicos servidores do Ministério Público) funciona muito precariamente: especialização restrita dos assistentes técnicos do Ministério Público, inexistência de recursos para sondagens, exames laboratoriais, pesquisas de campo, etc.), conflito de interesses com agentes do Estado, falta de recursos técnicos e materiais e de vontade política dos agentes do Estado, etc.). Paralelamente a isto, observa-se uma enorme disponibilidade de recursos por parte dos investigados e réus de maior poderio econômico e político. O Estado, incluído aí o Ministério Público, encontra-se em flagrante desvantagem neste aspecto fundamental da defesa dos direitos coletivos, pertinente à efetiva comprovação dos danos ou ameaças de danos, em relação aos grandes infratores.

Aliás, observa-se uma dificuldade na relação do Ministério Público para com os órgãos públicos que o auxiliam tecnicamente (com o exercício do poder de requisição), o que tem impedido um maior grau de sinergia positiva entre órgãos de finalidades semelhantes. Ocorre, muitas vezes, verdadeira incompreensão entre as partes envolvidas, o que traz desgastes institucionais e prejuízos na defesa dos direitos de nossa população. Há críticas quanto à relevância de determinadas requisições feitas pelo Ministério Público e uma contradição latente entre o poder do Ministério Público (necessidade de cumprimento de requisição sob pena de prática de crime etc) e a necessidade de aproximação do Ministério Público aos órgãos técnicos.

Já no âmbito da ação civil pública, observa-se a inexistência de recursos e/ou mecanismos não só para a produção de provas, como também para dar efetividade à tutela de condenação à obrigação de fazer (para cumprimento da obrigação de fazer por terceiros), o que, por vezes, torna inócua nossa atuação investigativa e processual.

Estas são constatações empíricas realizadas a partir da experiência prática na área dos direitos e interesses difusos e coletivos. Evidentemente que se enfatizaram aqui dificuldades para uma atuação mais eficaz do Ministério Público nesta área, para que, refletindo sobre elas, possamos buscar minorá-las através de novas posturas, de nova organização institucional ou de novos instrumentos.

É o que se proporá a seguir.

### 3. 20 anos da Lei de Ação Civil Pública: momento de proposição

Devemos ter em mente princípios norteadores de nossa atuação na área de defesa de interesses e direitos de natureza coletiva, em busca da ampliação da eficácia de nossos trabalhos.

O Ministério Público deve por seus olhos na realidade: buscar resultados concretos na melhoria da realidade social.

Para alcançá-los, deve ter postura ativa, de agente, dotado de iniciativa própria, e não passiva, reativa.

O Ministério Público deve olhar a floresta, e não a árvore. Deve entender o universo do problema que investigará, isto é, deve poder contextualizar um problema na realidade, a partir do estudo e do conhecimento de todos os aspectos relacionados àquele problema.

Deve pautar-se pelo princípio da eficácia, organizando-se para obter sucesso em sua atuação extraprocessual e processual.

Assim, com base no conhecimento da realidade, apurado por levantamentos técnicos e pelo intercâmbio constante de informações com os representantes da sociedade e dos órgãos públicos, deve priorizar a sua atuação, estabelecendo objetivos e metas factíveis de serem alcançados.

Sua atuação deve buscar os resultados de maior alcance social, inclusive com atuação preventiva no âmbito extrajudicial da administração e da elaboração normativa.

Deve melhor articular os princípios da independência funcional e da unidade institucional, dando-se uma maior uniformidade à atuação ministerial.

Seus membros devem preservar alguns dos bons aspectos dos Magistrados (isenção, equilíbrio, etc), aliando-os à atuação combativa dos advogados, dotados de iniciativa e voltados à vitória de seus clientes (em nosso caso, à efetivação dos direitos coletivos), sabendo buscar a visão ampla e estruturada que têm os formuladores de políticas públicas, baseada na análise de dados abrangentes da realidade social.

A partir deste ponto de partida principiológico, propõe-se uma alteração prática, concreta, no modo de atuar do Ministério Público na área da defesa dos direitos coletivos, como exposto a seguir:

1) A atuação do Ministério Público decorrerá primordialmente do conhecimento sistematizado da realidade, a partir de estudos técnicos abalizados e de debates com os órgãos públicos e com representantes da sociedade.

2) Deve-se, assim, dar maior alcance aos chamados protocolados para a coleta de subsídios gerais, que são instrumentos voltados para o conhecimento e estudo de determinado objeto de interesse do Ministério Público (deve-se, também, criar-se outros instrumentos de planejamento, como "relatórios anuais de planejamento e de prestação de contas dos CAO's");

3) A definição de prioridades daí resultante deverá balizar toda a atuação do Ministério Público, a elas adequando os seus instrumentos e recursos.

4) O Ministério Público deverá se organizar para a atuação integrada em torno destes objetivos, do Promotor de Justiça Substituto ao Procurador Geral de Justiça e ao Procurador Geral da República, dos membros que atuam na área de difusos aos membros que atuam na área criminal e nas ADIn's.

5) Os demais fatos trazidos ao conhecimento do Ministério Público, não priorizados e considerados não suficientemente relevantes em si próprios para a alteração do quadro definido de prioridades, deverão ser objeto de transferência a outros órgãos e entidades legitimados (incluindo a Defensoria Pública), para que não se prejudique a concentração de esforços no alcance das prioridades traçadas;

6) Para tal, devem ser estabelecidas rotinas internas de avaliação permanente dos casos trazidos ao conhecimento do Ministério Público, com re-exame obrigatório por órgão plural sobre as decisões de não intervenção por incompatibilidade com as prioridades traçadas;

7) Devem ser desenvolvidos sistemas informatizados:

a) de acesso às informações sociais a respeito das áreas em que atue, que permitam a identificação das áreas mais carentes da atuação do Ministério Público;

b) de controle e avaliação de todos os trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público, classificados por área de atuação e assunto, que tenham também configuração espacial, como instrumentos de sistematização e divulgação dos resultados obtidos;

8) Não se deve descartar o reexame obrigatório dos arquivamentos dos inquéritos civis, como já aventado em algumas propostas em debate, transferindo-se-o, se necessário, a outro órgão colegiado que não o Conselho Superior do Ministério Público;

9) Deve-se criar um mecanismo de controle dos custos envolvidos em cada investigação e cada medida judicial ajuizada pelo Ministério Público na área de direitos coletivos;

10) Deve-se elaborar um novo mecanismo de produção de provas técnicas, que escape do atual sistema honorífico ou de atuação gratuita de agentes do Estado (sugerindo-se a existência de previsão orçamentária ou a previsão de repasses orçamentários diretamente das Fazendas aos órgãos requisitados);

11) Deve-se prever, *de lege ferenda*, a introdução de mecanismos de financiamento das obrigações de fazer não cumpridas pelo executado;

12) Deve-se zelar pelo incremento do exercício do poder de polícia nas áreas relacionadas à promoção dos direitos coletivos, bem como da atuação judicial dos co-legitimados à ação civil pública;

13) Os mecanismos correicionais e de movimentação na carreira devem levar em conta a obtenção de resultados práticos e concretos no alcance das prioridades definidas;

14) Deve haver uma constante preocupação de efetivar-se uma política de comunicação a respeito das prioridades buscadas pelo Ministério Público e de sua atuação processual e extraprocessual, não só como prestação de contas ao público, mas também como uma forma de criar um ambiente de dissuasão na sociedade. Isto é, de aumentar a sua percepção a respeito da efetividade das normas e das sanções previstas no ordenamento.

Em síntese, percebe-se que necessitamos apurar nossa capacidade de identificar os problemas a serem combatidos, de planejar como melhor exercer nossas atribuições, de articular nossos trabalhos, e de dar estrutura organizacional e material à nossa atuação.

#### 4. Conclusão

O Ministério Público recebeu poderes e instrumentos da CF que o erigiram em uma das mais influentes instituições da República: a ação civil pública, a ação penal, a ação de improbidade, a ADIn, o inquérito civil, as recomendações aos órgãos públicos, a requisição de instauração de sindicâncias administrativas, o poder de requisição de documentos e informações, etc. Com o exercício eficaz destes poderes e instrumentos, podemos contribuir decisivamente para o cumprimento dos objetivos fundamentais de nossa República (art. 3º): construção de uma sociedade livre, justa e solidária e redução das desigualdades sociais, com a erradicação da pobreza, a promoção do bem de todos, e sem discriminações de qualquer natureza.

No presente, nossas mazelas sociais persistem (pobreza, desigualdade social, violência, corrupção). A superação de algumas delas, sem dúvida alguma, dependem de esforços em outras áreas, que não aquelas em que atuamos diretamente (como a da economia, etc). A superação de outras, porém, dependem tão somente de uma mudança cultural e organizacional de nossas próprias instituições.

Há que se ter descortino, lucidez e vontade política de avançar!

A riqueza natural de nosso país tem pouca equivalência no mundo. A desigualdade social, idem. Em meio à Natureza exuberante e esta realidade social injusta estamos nós, com nossas Instituições.

Persistir em estado de subdesenvolvimento pode ser consequência de influências de sistemas internacionais perversos, mas decorre fundamentalmente de fatores internos, de nossas próprias deficiências, especialmente aquelas de ordem cultural, isto é, política ou institucional.

Tenhamos claro que desatados os nós institucionais que nos atrelam ao atraso, poderemos florescer, propiciando a nós e a outros povos tudo aquilo que temos de melhor.

#### PROPOSIÇÕES APROVADAS:

A. Princípios norteadores de nossa atuação na área de defesa de direitos e interesses de natureza coletiva:

1. O Ministério Público deve por seus olhos na realidade: buscar resultados concretos na melhoria da realidade social;
2. Para alcançá-los, deve ter postura ativa, de agente, dotado de iniciativa própria, e não passiva, reativa;

3. O Ministério Público deve olhar a floresta, e não a árvore. Deve entender o universo da problemática que investigará, isto é, deve poder contextualizar um problema na realidade, a partir do estudo e do conhecimento de todos os aspectos relacionados àquele problema;

4. Deve pautar-se pelo princípio da eficácia, organizando-se para obter sucesso em sua atuação extraprocessual e processual;

5. Assim, com base no conhecimento da realidade, apurado por levantamentos técnicos e pelo intercâmbio constante de informações com os representantes da sociedade e dos órgãos públicos, deve priorizar a sua atuação, estabelecendo objetivos e metas factíveis de serem alcançados;

6. Sua atuação deve buscar os resultados de maior alcance social, inclusive com atuação preventiva no âmbito extrajudicial da administração e da elaboração normativa;

7. Deve melhor articular os princípios da independência funcional e da unidade institucional, dando-se uma maior uniformidade à atuação ministerial;

8. Seus membros devem preservar alguns dos bons aspectos dos Magistrados (isenção, equilíbrio, etc), aliando-os à atuação combativa dos advogados, dotados de iniciativa e voltados à vitória de seus clientes (em nosso caso, à efetivação dos direitos coletivos), sabendo buscar a visão ampla e estruturada que têm os formuladores de políticas públicas, baseada na análise de dados abrangentes da realidade social.

- B. A partir deste ponto de partida principiológico, propõe-se uma alteração prática, concreta, no modo de atuar do Ministério Público na área da defesa dos direitos coletivos, como exposto a seguir:

1. A atuação do Ministério Público decorrerá primordialmente do conhecimento sistematizado da realidade, a partir de estudos técnicos abalizados e de debates com os órgãos públicos e com representantes da sociedade.

2. Deve-se, assim, dar maior alcance aos chamados protocolos para a coleta de subsídios gerais, que são instrumentos voltados para o conhecimento e estudo de determinado objeto de interesse do Ministério Público (deve-se, também, criar-se outros instrumentos de planejamento, como "relatórios anuais de planejamento e de prestação de contas dos CAOs");

3. A definição de prioridades daí resultante deverá balizar toda a atuação do Ministério Público, a elas adequando os seus instrumentos e recursos.

4. O Ministério Público deverá se organizar para a atuação integrada em torno destes objetivos, do Promotor de Justiça Substituto ao Procurador Geral de Justiça e ao Procurador Geral da República, dos membros que atuam na área de difusos aos membros que atuam na área criminal e nas ADIn's;

5. Os demais fatos trazidos ao conhecimento do Ministério Público, não priorizados e considerados não suficientemente relevantes em si próprios para a

alteração do quadro definido de prioridades, deverão ser objeto de encaminhamento para solução junto a órgãos administrativos ou debatidos com entidades co-legitimadas, que sejam diretamente interessadas em dar-lhes resposta;

6. Para tal, devem ser estabelecidas rotinas internas de avaliação permanente das prioridades em conhecimento do Ministério Público, com re-exame obrigatório às prioridades traçadas;

7. Devem ser desenvolvidos sistemas informatizados:

a. de acesso às informações sociais a respeito das áreas em que atua, que permitam a identificação das áreas mais carentes da atuação do Ministério Público;

b. de controle e avaliação de todos os trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público, classificados por área de atuação e assunto, que tenham também configuração espacial, como instrumentos de sistematização e divulgação dos resultados obtidos;

8. Não se deve descartar o reexame obrigatório dos arquivamentos dos inquéritos civis, como já aventado em algumas propostas em debate, transferindo-se-o, se necessário, a outro órgão colegiado que não o Conselho Superior do Ministério Público;

9. Deve-se criar um mecanismo de controle dos custos envolvidos em cada investigação e cada medida judicial ajuizada pelo Ministério Público na área de direitos coletivos;

10. Deve-se elaborar um novo mecanismo de produção de provas técnicas, que escape do atual sistema honorífico ou de atuação gratuita de agentes do Estado (sugerindo-se a existência de previsão orçamentária ou a previsão de repasses orçamentários diretamente das Fazendas aos órgãos requisitados);

11. Deve-se prever, *de lege ferenda*, a introdução de mecanismos de financiamento das obrigações de fazer não cumpridas pelo executado;

12. Deve-se zelar pelo incremento do exercício do poder de polícia nas áreas relacionadas à promoção dos direitos coletivos, bem como da atuação judicial dos co-legitimados à ação civil pública;

13. Os mecanismos correccionais e de movimentação na carreira devem levar em conta a obtenção de resultados práticos e concretos no alcance das prioridades definidas;

14. Deve haver uma constante preocupação de efetivar-se uma política de comunicação a respeito das prioridades buscadas pelo Ministério Público e de sua atuação processual e extraprocessual, não só como prestação de contas ao público, mas também como uma forma de criar um ambiente de dissuasão na sociedade, isto é, de aumentar a sua percepção a respeito da efetividade das normas e das sanções previstas no ordenamento.

## Conflitos de Atribuições entre o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal

Daniel Roberto Fink  
Procurador de Justiça

Eduardo Martines Júnior  
87º Promotor de Justiça Criminal

### Resumo:

A CF/88 trouxe um novo modelo de Ministério Público, particularmente o Federal, que deixou de advogar para a União e passou a exercer apenas a função ministerial. Esse crescimento, aliado a uma estrutura federalizada tendente à centralização, com competências legislativas e jurisdicionais pouco definidas, acaba por favorecer um movimento de concentração de atribuições junto ao MPF. Propomos o estabelecimento de critério mais definido para fixação das atribuições dos MP's estaduais e do Federal, baseado nas competências da Justiça Federal, de modo que atuará o MPF se a ação tiver de ser proposta perante esta, considerado o interesse jurídico, enquanto que será reservada aos MP's estaduais a atribuição, nos casos em que a ação tiver de ser proposta perante a Justiça Estadual, devendo ser utilizados os mecanismos processuais pertinentes para solucionar eventuais conflitos de atribuições.

### Sumário:

*Introdução. A fixação de competências e atribuições na CF e na lei. A tendência de centralização na união. O critério de fixação de atribuições. Mecanismos processuais de correção. Bibliografia. Proposições aprovadas.*

### Introdução

O desenho constitucional do Ministério Público na Constituição Federal de 1988, como sabido, trouxe significativas inovações para a Instituição. De uma maneira geral, experimentou-se um crescimento substancial em termos de atribuições e garantias, mas que de alguma forma já estavam apontados na legislação ordinária ou nas leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais. Mais vertiginosa modificação, contudo, se observa quanto aos contornos constitucionais do Ministério Público da União, consolidados na Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993, sem sombra de dúvida acarretando modificação no foco de atuação. Com efeito, a mais importante alteração no regime jurídico do MPU veio com a