

OS PARÂMETROS DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Carlos Vinícius Alves Ribeiro¹

SUMÁRIO: A atuação extrajudicial do Ministério Público. 1. Apresentação do problema. 2. A instauração de Inquérito Civil Público. 3. Instrução no Inquérito Civil Público. 4. Discrecionabilidade na atuação extrajudicial do Ministério Público. 5. Balizamento para a eleição dos mecanismos de agir. 6. Controles. Referências.

RESUMO: O Ministério Público, desde o período imediatamente anterior à Constituição da República de 1988, recebeu novas funções que não faziam parte da clássica titularidade da ação penal pública. Juntamente com essa novel plêiade de funções, atribuiu-se também à instituição novas ferramentas para a consecução de suas finalidades, marcadamente ligadas à tutela e à defesa de interesses metaindividuais. O manejo desses instrumentos no âmbito do próprio Ministério Público possibilita, em grande medida, a resolução concertada de conflitos, contornando a morosidade e a onerosidade do sistema judicial. Essas atividades, que possuem natureza jurídica de função administrativa, apresentam muitas zonas de discrecionabilidade, que, mal interpretada e manejada, pode desbordar em arbitrariedade disfarçada de independência funcional. Com isso, filtros e balizas ao exercício dessas atividades extrajudiciais do Ministério Público são sugeridos, bem como se demonstram alguns mecanismos de controle que poderão ser utilizados, de maneira anterior ou posterior, para o exercício, pelo Ministério Público, de suas funções administrativas finalísticas na tutela e na defesa de interesses transindividuais.

PALAVRAS-CHAVE: Atividade extrajudicial (extrajudicial). Função administrativa. Discrecionabilidade. Desvios. Controle.

ABSTRACT: The Public Prosecution, since immediately before the promulgation of the 1988 Brazilian Federal Constitution, was endowed with new functions which went beyond its thitherto classic duty of solely acting in public criminal prosecutions. Along with its newly established goals, related to the defense of the so-called meta-individual interests. The use such tools by the Public Prosecution largely enables a concerted resolution of conflicts, by dodging the notorious dilatoriness and high costs of the judicial system. Nevertheless, because the juridical nature of these activities is that of administrative function, they might be tainted by an undesired degree of

¹ Promotor de Justiça no Estado de Goiás. Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público, Mestre em Direito da Estado pela USP. Doutor em Direito da Estado pela USP.

discretion. Therefore, a poor interpretation or manipulation of such activities might result in arbitrariness, dissembled as functional independence. For this reason, this paper suggests that filters and beacons be established to guide and limit these extrajudicial activities of the Public Prosecution. The paper also presents some control mechanisms, to be wielded either prior or prospective to the actual acting of the Public Prosecution when aiming at defending the people's interests by mean of its administrative functions.

KEYWORDS: Extrajudicial activity (proto-judicial). Administrative function. Discretion. Misconduct. Control.

A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

O Ministério Público brasileiro, nos anos posteriores à Constituição de 1988, vem se afirmando como importante instituição de controle e garantia aos cidadãos de direitos coletivos e individuais indisponíveis, afirmação essa corrente e quase inegável.

Sem embargos, no exercício de suas funções extrajudiciais na defesa de interesses difusos ou coletivos, o Ministério Público dispõe, seja por outorga constitucional, seja por normas legais, uma gama de ferramentas colocadas à sua disposição que, mal utilizadas, acabam gerando danos colaterais bastante consideráveis.

O presente trabalho, ainda que de forma superficial, lança olhos sobre esses fatos, propondo, ao final, mecanismos de controle destinados a parametrizar e balizar a atuação deste relevante órgão constitucional de controle, o Ministério Público.

2. A INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

Definida a necessidade de atuação do Ministério Público na tutela de interesses transindividuais, a primeira medida, necessariamente, é a instauração do inquérito civil público. Essa imposição de, obrigatoriamente, qualquer manejo de instrumentos extrajudiciais ser efetuado no bojo de inquéritos civis públicos, não obstante parecer "mera formalidade", é a única maneira de se permitir o controle sobre o que se realiza na fase anterior ao ajuizamento de ações civis públicas pela própria instituição.

A possibilidade de instauração não de inquérito civil público, mas de procedimento preparatório, fica limitada à busca de complementos para as informações de que já dispõe a instituição necessárias à instauração do inquérito civil público.

Por mais que o inquérito civil seja apenas um procedimento administrativo, por si só carrega grande carga estigmatizante. Por essa razão, defende-se que, na incerteza, não sendo possível perceber a necessidade ou não de instauração do inquérito, poderá o membro valer-se de diligências preparatórias aos inquéritos para colher elementos que sanem suas dúvidas sobre a existência ou não de justa causa para sua instauração. Em caso de estes não aparecerem, não se deve instaurar o inquérito civil público, mas sim buscar a justa causa por diligências imediatas. Com isso, poderá o órgão buscar, de pronto, elementos de convicção para lastrear a abertura do inquérito: “Quando se trate, pois, de diligências preliminares imediatas e necessárias, é razoável que o promotor de justiça adie momentaneamente a decisão sobre se instaura ou não o inquérito civil” (MAZZILLI, 2008, p. 138).

Em tudo se aplicam, portanto, nessa fase, as considerações talhadas por Bernardo Strobel, referentes à fase judicial do Ministério Público na tutela de interesses transindividuais:

Predica-se, portanto, objetividade no exercício dessa função, o que impõe a presença de elementos que justifiquem a propositura da ação. Assim, nada obstante esta função não ser propriamente de natureza administrativa – pois não é pública, nem privada – parece razoável pensar na incidência dos princípios consagrados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Em suma: o autor coletivo não pode propor ação porque quer, mas sim porque dispõe de elementos que demonstram que essa medida é adequada e atenderá os interesses subjacentes à atribuição em seu favor de uma prerrogativa pública. (STROBEL, 2010, p. 387)

Eventualmente, e apenas em situações absolutamente excepcionais, em que o órgão de execução ainda não possui o mínimo de elementos para gerar convencimento suficiente sequer para instaurar o inquérito civil, apesar de haver indícios da necessidade, é possível cogitar-se a instauração de procedimento preliminar.

Fundamental a compreensão de que, tomando o Ministério Público ciência oficiosa de fato que enseja o exercício de suas funções, deverá agir ou fundamentar o seu não agir, arrolando detidamente as razões, os motivos, justificando o porquê de não atuar naquele momento, ou, ainda, poderá haver a caracterização de silêncio do Ministério Público, que poderá ensejar, inclusive, a decadência ou prescrição do seu direito de atuar, como há muito anotou Temístocles Brandão Cavalcanti (1939, p. 579-580), que alertava que a inércia da administração na defesa de direitos da coletividade poderia ensejar a decadência do direito, quando a administração deixasse de atuar

quando era seu dever atuar de ofício, seja exercendo poder de polícia, medidas coercitivas, restrições a exercícios de direito, etc.

É exatamente por tal motivo que a motivação toma relevo. Quando o agente do Ministério Público, ciente de seu dever de atuação, não o faz, deverá motivar detidamente a sua não ação, para que não se corra o risco de se perecer direitos transindividuais ou, até mesmo, de que essa não ação, geradora em tese de prejuízo a terceiros, seja atribuída à instituição e, em última análise, ao agente omissor, que poderá, ao cabo, arcar com indenizações.

Na instauração do inquérito civil público é obrigatório, sempre e logo de início – mesmo existindo independência funcional, e ninguém questiona sua existência – um despacho do membro do Ministério Público com atribuição naquela matéria específica, narrando qual a circunstância fática que está sendo examinada e, obviamente, indicando as normas que lhe atribuíram competência.

Esse despacho, caso a seleção do fato tenha sido feita pelo próprio agente, será a portaria. Ela, então, estabelecerá, de partida, os limites da atuação do promotor de Justiça naquele inquérito civil público, bem como a razão de, diante de tantas outras situações passíveis de instauração de inquérito civil público, aquela matéria ter sido “eleita” de forma prioritária em detrimento de outras.

Interessante perceber que, se o inquérito se iniciou por conta de uma representação, esta fixará os limites das atividades do Ministério Público em seu bojo.

Em que pese parecer observação sem qualquer impacto prático, ao se admitir ser o membro do Ministério Público delegatário de discricionariedade, devendo valorar as circunstâncias fáticas em busca de sua competência, eleger as atuações prioritárias, eleger o melhor momento de agir, bem como a melhor forma de fazê-lo, é fundamental que a motivação na instauração do inquérito civil aborde todas essas questões adjacentes aos fatos, principalmente em se tratando de instauração por portaria.

Essa será a única maneira de, já no início do inquérito civil público, haver controle da instauração, seja pelo próprio Ministério Público, seja judicial. Se, por exemplo, um promotor de Justiça, com atribuição plena na área de direitos metaindividuais em sua comarca, instaura determinado inquérito visando a compelir o município a adotar determinada política na área do lazer ou da mobilidade urbana, conquanto é notório que a cidade não conta com nenhuma creche para mães trabalhadoras, é fundamental se sondar

o motivo que levou o Ministério Público a optar por uma atuação em detrimento de outra.

É interessante realizar um parêntese para notar que, não raro, a própria instituição que, por meio principalmente desses instrumentos extrajudiciais, controla a discricionariedade de outros atores do Estado, acaba não observando a limitação a essa mesma discricionariedade nela própria.

No exemplo citado, o próprio Ministério Público questionou se haveria ou não discricionariedade do administrador diante do fato de a Constituição ter dito ser a criança e o adolescente prioridade absoluta. Essa questão desaguou no Supremo Tribunal Federal, por meio do RE 410715 AgR/SP, e foi julgada em 2005, tendo aquela corte decidido que “os municípios não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais”.

Assim, o que decidiu a corte foi que sequer há de se falar em discricionariedade diante daquele mandamento constitucional. Ora, se não há discricionariedade para os entes políticos no momento da confecção de suas políticas públicas, frente a questões ligadas às crianças e adolescentes, com a mesma razão a discricionariedade outorgada ao Ministério Público na seleção de suas atuações fica afastada quando em jogo essa matéria.

Ao extremo, é de se afirmar que, no momento em que o agente do Ministério Público for criar a “lista de prioridades de atuação”, no topo desse rol deve figurar, primeiro, o que não é discricionário. Em se tratando de criança e adolescente, para ficar com o exemplo trabalhado, o artigo 227 da Constituição da República aparta do tema possíveis valorações discricionárias ao determinar ser dever do Estado assegurar, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária.

Bom seria, mesmo sendo de difícil implementação, que o agente do Ministério Público justificasse inclusive o seu não fazer naquele momento. Dessa forma, tomando ciência informal, sem representação, de fato que, em tese, deflagraria sua atuação, correto seria ou a instauração imediata do inquérito ou a comunicação ao Conselho Superior ou à Câmara de Revisão e Coordenação da ciência, expondo detidamente as razões de sua não atuação naquela oportunidade.

Isso possibilitaria o controle do silêncio do Ministério Público, da sua não ação em vários assuntos que são de ciência de todos, inclusive do membro da instituição que, cidadão, é também conhecedor de fatos notórios.

Portanto, é fundamental que haja motivação detalhada, principalmente indicando o objeto da investigação e o motivo da “eleição” daquele objeto naquele momento. A delimitação do objeto acaba por evitar outro grande desvirtuamento do inquérito civil público.

Isso porque a motivação é garantia não apenas aos interessados, mas à própria Administração Pública.

Não é raro perceber inquéritos sem objeto, abertos para investigar pessoas, justificando a instauração com a mera descrição de, por exemplo, inquérito instaurado para averiguar condutas irregulares do Prefeito no manejo da máquina administrativa.

Ora, inquéritos civis assim são verdadeiras armadilhas modernas, espécie de espada de Dâmoles sempre em riste para atingir a pessoa perseguida, revelando como o poder sem freios bem torneados acaba desbordando em arbítrio.

A motivação detalhada na portaria inaugural gerará, para o investigado ou para quaisquer outras pessoas ou grupos interessados, a possibilidade de controle vestibular do inquérito.

Aliás, bom que se deixe assentado que fundamentar a instauração está longe de ser justificar a instauração, ou mesmo dizer da sua conformidade jurídica (juridicidade):

[...] o dever de fundamentação expressa obriga a que o órgão indique as razões de facto e de direito que o determinaram a praticar aquele acto, exteriorizando, nos seus traços decisivos, o procedimento interno de formação da vontade decisória. [...] É claro que um dever de fundamentação assim compreendido só pode ser um dever instrumental, visando em última análise conseguir a correcção material dos actos [...]. (ANDRADE, 2007, p. 13)

E prossegue:

O dever de fundamentação expressa apresenta-se assim, como um ‘instituto’, tendo como centro de referência uma declaração que reúne todas as (quaisquer) razões que o autor assuma como determinantes da decisão, sejam as que exprimam uma intenção justificadora do agir, demonstrando a ocorrência concreta dos pressupostos legais, sejam as que visem explicar o conteúdo escolhido a partir dessa adesão ao fim, manifestando a composição

dos interesses considerados para adotar a medida adequada à satisfação do interesse público no caso. (idem, p. 22)

É nessa esteira que, principalmente nas instaurações por portaria, deve o membro do Ministério Público colacionar minimamente os elementos que o levaram à decisão de instauração.

Quando se analisa a motivação e a justificação para se instaurar o inquérito civil público, um ponto muito olvidado é a justa causa, em especial a verificação da existência ou não de prescrição quanto à instauração do inquérito.

Além da necessidade de absoluta demonstração e comprovação da justa causa para se iniciar um inquérito, dentro dessa justa causa é fundamental que se faça a análise da ocorrência ou não da prescrição, já que a ação ministerial não poderá retroagir para buscar fatos ilícitos praticados pelo investigado no período em que já se operou a prescrição do artigo 23, I e II, da Lei 8.429/92.

Se, por não ter conhecimento do fato ilícito que ensejaria a instauração do inquérito civil público, não tenha tomado medidas extrajudiciais a tempo, permitindo-se a ocorrência da prescrição quinquenal, não terá mais o membro do Ministério Público justa causa para a instauração do inquérito.

Agindo em sentido contrário, aquele que recebeu da Constituição da República o dever de zelar pela ordem jurídica estaria, ao fim, violando ela própria e, por conseguinte, seu dever funcional.

Nesse sentido, já há pronunciamentos judiciais louváveis, não obstante as imperfeitas anotações que restaram expressas no voto sobre a não obrigatoriedade:

Mandado de Segurança. Inquérito civil público instaurado por órgão do Ministério Público, para apuração de responsabilidade de ex-secretário de Estado, visando ação de improbidade administrativa, por fato perfeitamente definido e conhecido. Já estando prescrita a própria ação, inoportuna e desnecessária se mostra a continuidade do inquérito, uma vez que, ou a ação foi iniciada, não havendo notícia a propósito nos autos, ou não mais poderá sê-lo, face à prescrição já evidenciada. Ordem concedida.²

Ocorrendo, pois, o decurso do prazo legal de cinco anos e, por consequência, a prescrição do direito material, não há mais justa causa para que o Ministério Público maneje instrumento processual administrativo que possui a finalidade, justamente, de tutelar o direito material prescrito.

2 - TJ/RS, Rel. Des. Mário dos Santos Paulo, MS 2003.004.01648, 4ªCC, julgado em 10 de julho de 2007.

3. INSTRUÇÃO NO INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

Uma vez reconhecida a necessidade de agir, e deliberado em agir naquele momento, sob aquelas circunstâncias, após instaurar – fundamentadamente – o inquérito civil público, chega-se ao momento instrutório propriamente dito, em que o Ministério Público lançará mão de algumas ferramentas para colher o máximo de elementos possíveis sobre o tema investigado para o seu inquérito.

Nessa fase, que aqui se denomina fase instrutória, alguns desvios também são observados e merecem apontamentos.

O primeiro diz respeito ao manejo de uma ferramenta de que dispõe o Ministério Público para o colhimento dos elementos de convicção, qual seja, a requisição. O equívoco mais observado tem sido o de utilizar esse instrumento fora do inquérito civil público ou do procedimento preliminar de colheita de elementos – já aqui enfrentado.

A gênese desse problema pode residir na redação do § 1º do artigo 8º da Lei de Ação Civil Pública, especialmente quando afirma que “o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias”.

A única leitura possível da norma é a de que a requisição poderá ser manejada ou dentro do inquérito ou, motivadamente, no procedimento preliminar, quando o agente busque, antes de instaurar propriamente o inquérito civil, elementos que o convençam da necessidade de fazê-lo. Não é possível falar-se em requisições autônomas.

Não bastasse a dicção da Lei de Ação Civil Pública, a própria Constituição não autorizou o manejo livre de peias desse instrumento, especialmente no artigo 129, inciso VI, quando estabelece ser função do Ministério Público “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência”. Portanto, o legislador constituinte apenas autorizou a utilização da requisição nos procedimentos administrativos que competem à instituição.

Infelizmente essa tese não tem sido sufragada na jurisprudência, que permanece aplaudindo a utilização indiscriminada do instituto:

MANDADO DE SEGURANÇA. PREFEITO MUNICIPAL. REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PESSOAS CONTRATADAS PELA PREFEITURA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535, DO CPC. SÚMULA 284/STF. DIREITO DE CERTIDÃO. DECISÃO NOS LIMITES

CONSTITUCIONAIS. INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIRETRIZES TRAÇADAS PELA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DO PARQUET ESTADUAL. OBRIGATORIEDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

Não se faz necessária a prévia instauração de inquérito civil ou procedimento administrativo para que o Ministério Público requirite informações a órgãos públicos – interpretação do artigo 26, I, “b”, da Lei nº 8.625/93.¹

A decisão demonstra que está sendo realizada a leitura isolada do dispositivo da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. A alínea “b” autoriza a instituição “a requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”, mas, no *caput* e no inciso I, fica estabelecido:

No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

I – instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

omissis

b – [...]

Se assim é, nem mesmo a Lei Orgânica autorizou – e se tivesse o feito seria inconstitucional –, ao contrário do que sustentam alguns, o uso da requisição de forma autônoma, independente.

Ainda no tocante à fase instrutória do inquérito civil, outra consideração deve ser feita: se o Ministério Público tem a possibilidade de requisitar a realização de perícias, é não apenas salutar, mas fundamental, a notificação dos envolvidos no inquérito civil público para tomarem conhecimento da perícia que será realizada e apresentarem – querendo – quesitos e, caso tenham interesse, nomearem auxiliares de perícia.

Essa abertura aqui defendida, repete-se, está plenamente alinhada ao fato de entender-se esse procedimento não como mecanismo de municiamento institucional para futura ação civil pública, mas como verdadeira arena extrajudicial de solução de conflito.

Na base disso, parece ser fundamental compreender que o inquérito civil é ferramenta de controle de que dispõe o Ministério

¹ Resp 873.565/MG, Rel. Mm. FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05.06.2007, DJ 28.06.2007, p. 88a.

Público. E controle, defende-se, é instrumental a outras atividades principais, não meramente uma atividade sancionadora.

Desse modo, o controle, segundo parece, possui duas frentes de ataque: uma é o fomento da atividade principal, objeto do controle. A outra é a sanção decorrente do não cumprimento, pela autoridade que possui competência, de seu dever ligado à atividade controlada. De outro modo, defende-se que mais importante do que sancionar é garantir o bem da vida objeto do controle.

A partir desse ponto de vista, é fundamental trazer para o inquérito civil, desde o início, todos aqueles a quem ele interessa de alguma maneira, sendo possível, somente dessa forma, soluções extrajudiciais de conflitos.

Na fase instrutória, várias diligências poderão ser realizadas pelo membro do Ministério Público presidente do inquérito. Salvo nas exceções em que o sigilo será necessário, sob pena de colocar em risco a captura de provas, é não apenas prescrita, mas necessária a participação de todos os envolvidos no inquérito civil público, seja na oitiva de pessoas, seja na realização de vistorias, seja no acompanhamento de perícia. Isso possibilitará o afastamento do caráter inquisitorial do inquérito, transformando-o em um instrumento plural de solução de conflitos.

Ademais, se aqui está se reconhecendo ser o Ministério Público, no desempenho de suas funções extrajudiciais, como exercente de funções administrativas, não há nenhum motivo para não se aplicar, no todo, a lei de processo administrativo federal no inquérito civil público; afinal, é o inquérito, ao fim, um processo administrativo não no sentido de, ao final, obter-se um julgamento administrativo, mas, no mínimo, por considerá-lo capaz de solucionar eventual litígio e por haver uma valoração de situações que, se não solucionadas naquela rinha, serão levadas ao Judiciário.

Essa participação das partes envolvidas no inquérito na colheita de elementos, principalmente quando se trata de questões periciais, é relevantíssima, em especial pelo fato de, ainda, alguns Ministérios Públicos não contarem com um corpo de órgãos auxiliares periciais devidamente instalados, o que gera a dependência do órgão de execução de peritos externos e, portanto, pode a instituição, que é una, chegar a conclusões díspares para situações absolutamente similares.

Essa situação é facilmente imaginável em se pensando na disposição adequada do resíduo sólido urbano. Se em uma determinada promotoria de Justiça o presidente do inquérito

requisitou uma avaliação pericial de determinado técnico, que lhe apresentou uma solução como sendo a ótima, é bastante possível que, em uma promotoria de Justiça bastante próxima geograficamente, com as mesmas características de cubagem de lixo, geofísicas, etc., possa o promotor de Justiça chegar a uma conclusão da solução ótima em sentido diametralmente oposto, uma vez que se baseiam em avaliações periciais distintas, vindas de peritos distintos, com escolas e entendimentos diferentes.

A participação dos interessados, portanto, pode funcionar para equilibrar a relação, balizando a perícia e fazendo ponderações muitas vezes oportunas.

Aplicável no todo, também nesse ponto, as garantias contidas no artigo 38 da Lei Federal 9.784/99 e seus parágrafos:

[...] em primeiro lugar, devem ser aduzidas alegações e solicitada a produção de provas; em segundo lugar, deverá a autoridade administrativa julgar a admissibilidade das provas nos termos do § 2º; em terceiro lugar, deverão ser aceitas as provas pré-constituídas (principalmente documentais) e realizadas as provas não existentes (diligências e perícias etc.); enfim, caberá à autoridade considerar os elementos probatórios que foram admitidos no processo, solicitar alegações finais e proferir, motivadamente, sua decisão final. (NOHARA; MARRARA, 2009, p. 259)

O que ali fica resguardado, ao cabo, é o exercício do contraditório e da ampla defesa, devendo o agente proferir sua decisão final apenas após admitir o máximo de elementos ao inquérito, na tentativa de refletir, nesse instrumento procedimental, na máxima medida admitida pelo direito, a realidade fática que ensejou sua atuação.

Na tramitação, outro ponto relevante e que merece toda a atenção diz respeito ao prazo para a conclusão do inquérito civil. É inadmissível, como se nota amiúde, inquéritos se arrastando por dois, três ou cinco anos. O inquérito, ainda que se adote a posição aqui defendida de que é mecanismo de concerto e não propriamente de repressão, é um instrumento que estigmatiza o cidadão com ele envolvido. Manter a espada na cabeça das pessoas acaba por ferir seus direitos individuais, sua honra e sua imagem.

Frustrante, nesse ponto, a Resolução nº 23 do CNMP, especialmente em seu artigo 9º, que estabelece: “o inquérito deverá ser concluído no prazo de um ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias”. Ora, ou o inquérito deve ser concluído em um ano, ainda que com uma prorrogação fundamentada, ou não existe, como ocorreu com essa redação. Da

forma que ficou, admite o Conselho Superior do Ministério Público prorrogações infinitas.

A única forma de controle quanto ao prazo, ao que parece, é a feita pelo Conselho Superior do Ministério Público e pela Câmara de Coordenação e Revisão, quando o presidente do inquérito der ciência a esses órgãos de tal prorrogação (a ciência é compulsória).

A posição do Poder Judiciário no controle da tramitação dos inquéritos civis públicos tem sido pífia. Meia culpa seja atribuída aos deflagradores do controle. Está-se usando, rotineiramente, o *habeas corpus* como forma de trancar inquéritos civis públicos em andamento, sob a alegação de que as investigações ali desenvolvidas poderão desbordar também em ação penal, que poderá restringir a liberdade do investigado.

Duas observações: a primeira é que o inquérito civil público não é sucedâneo de inquérito policial. Caso, no curso do inquérito, imerja fato que possa redundar em ação penal, isso, por si só, não é motivo para o trancamento do ICP.

A outra observação é que, ao que parece, o instrumento adequado ao controle do prazo de tramitação de inquéritos civis é o mandado de segurança, mormente após a Emenda 45, em que a celeridade passou a ser garantia do cidadão. Todavia, esse controle não está encontrando guarida no judiciário.

Em recente decisão, o Superior Tribunal de Justiça (RMS 25.763/2010, Min. Humberto Martins) decidiu que o excesso de prazo no inquérito civil público não prejudica o investigado. Esse entendimento, fixado pela 2ª Turma do STJ, foi suficiente para rejeitar recurso em mandado de segurança impetrado para anular inquérito civil público que, é de causar vergonha, tramita durante 15 (quinze) anos.

Vergonhosa, assim como a atuação do Ministério Público, é a solução encontrada pelo Poder Judiciário.

Bom que se anote, sem a necessidade de repetir o que já foi dito anteriormente, que o inquérito civil sofre impacto direto da eventual prescrição do direito material. O instrumento somente é passível de manejo enquanto não prescrito o direito material que ele visa a tutelar.

4. DISCRICIONARIEDADE NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Diante de uma circunstância que impõe sua atuação, é possível vislumbrar discricionariedade outorgada ao membro do Ministério Público que, ao atuar, “poderá escolher uma ou outra ferramenta” para a solução dos problemas que lhe foram apresentados.

Em uma situação *standard*, não envolvendo qualquer risco imediato ou agravamento da lesão, não há impedimento na utilização escalonada dos instrumentos extrajudiciais, especialmente em obediência à proporcionalidade, que em seguida será analisada.

Ao contrário, a partir do momento em que se reconhece na atuação extrajudicial do Ministério Público terreno melhor para a solução de conflitos que no Judiciário, onde demoraria muitíssimo para que a tutela efetivamente tivesse efeito, deve-se privilegiar tratamento processual amistoso, propiciador de concertos e acordos. É nessa trilha que se mostra necessário o uso “escalonado da força”.

O que se quer dizer com isso é que, de todo o ferramental extrajudicial do Ministério Público, alguns são mais lesivos, por assim dizer, que outros. Uma recomendação, sendo suficiente para a tutela do interesse que cabe ao Ministério Público zelar, é preferível a um ajustamento de conduta. E ambos são preferíveis ao ajuizamento de ação civil pública.

A recomendação, instrumento de solução semiespontânea, será preferível a qualquer outro.

O manejo de recomendação para adequar serviços ou regularizar situações que coloquem em risco ou gerem danos a direitos ou interesses tutelados pelo Ministério Público tem na base a confiança do agente ministerial de que, por vezes, a celeuma foi criada por desconhecimento, por desatenção, sem que haja com isso qualquer ilegalidade.

Ao apontar para o causador do dano sua posição, a instituição já indica a conclusão a que chegou, possibilitando, assim, que o conflito seja sanado pelo próprio gerador.

Nesse ponto, o equívoco mais percebido é, exatamente, o fato de membros do Ministério Público não manejarem a recomendação. Perde a instituição, por subtrair um campo de solução amistosa e rápida; perdem os cidadãos envolvidos, por não lhes ter dado o direito a solução menos gravosa.

Caso, sendo manejado, não surta efeito, aí sim deve caminhar o agente do Ministério Público em busca de sua próxima ferramenta, pouco mais grave, mas preferível a uma ação civil pública onerosa e demorada.

No ajustamento de conduta, mecanismo bem difundido e muito utilizado por membros do Ministério Público, também ocorrem alguns equívocos.

De pronto, deve-se destacar que o ajustamento de conduta é, como já encerra o próprio nome, um ajustamento. Ajustam, de um lado, o membro do Ministério Público, que tutela os interesses metaindividuais em jogo e, de outro, aquele que a instituição reputa causador do dano.

Por ser ajuste, as cláusulas devem ser discutidas e jamais impostas, sob pena de descaracterização do instituto. Mais, eventual coação para que seja firmado o termo caracteriza ilícito civil.

Outro ponto que merece atenção no ajustamento de conduta, por ser equívoco recorrente, reside no fato, que ocorre de forma reiterada, de pretender o Ministério Público a presença de cláusula de reconhecimento de culpa por parte do compromissário.

O ajustamento de conduta não pressupõe o reconhecimento dessa culpa e essa cláusula não é nem necessária, nem exigível. Nesse sentido:

A desnecessidade de confissão ou reconhecimento de culpa é elemento facilitador da celebração do ajuste, o que muitas vezes não consegue em juízo, quando a imagem do responsável já pode ter sido arranhada publicamente pelo só fato do ajuizamento da ação. Neste sentido a norma do *caput* do artigo 53 da Lei 8.884/94 que determina que a celebração do compromisso de concessão, espécie de ajustamento de conduta 'não importará confissão quanto à matéria de fato nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada', deve ser interpretada como um estímulo à negociação. (RODRIGUES, 2002, p. 134)

Negociar, portanto, parece ser a chave de qualquer ajustamento de conduta. Ao Ministério Público não é lícito abrir mão dessa poderosa ferramenta, onde a solução burocrática do judiciário é afastada para dar lugar a uma solução retórica, que, principalmente em questões ligadas aos interesses metaindividuais, será capaz de considerar os fatores adjacentes às questões, bem como calcular o impacto de cada uma das decisões tomadas, até que se chegue à que melhor se ajusta aos interesses de todos.

Portanto, o ajustamento de conduta é ferramenta, se bem utilizada, poderosa na pacificação dos conflitos, pois os envolvidos, participando, são partes, e não mais objetos, como em uma decisão judicial. Não por outro motivo os franceses nominam essa forma de solução de conflitos de “*justice douce*” (JARROSON, 1997, p. 325).

Apenas quando não é possível a solução consensual é que será lícito o ajuizamento da ação civil pública. Isso porque, como se perceberá adiante e já se pôde notar até aqui, a arena extrajudicial é terreno naturalmente melhor, em todos os aspectos, para a busca da melhor solução para conflitos metaindividuais.

É por essa razão que, a cada passo do agente do Ministério Público no transcorrer do exercício de suas funções extrajudiciais, alguns limites e balizas devem ser observados, pois servirão não apenas de guia para a atuação do membro da instituição, mas também de parâmetro de controle do desempenho dessas funções.

5. BALIZAMENTO PARA A ELEIÇÃO DOS MECANISMOS DE AGIR

O que se convencionou chamar de atuação extrajudicial – atividade ministerial não desempenhada em juízo – é, em verdade, atividade administrativa, com margens de apreciações e valorações que descortina a cada passo do *iter* dessa atuação, campos de apreciação por parte do membro do Ministério Público.

Com esse reconhecimento, passa-se então a perceber que a atividade do Ministério Público, assim como qualquer função desempenhada por agentes do Estado, encontra limites e balizas no próprio sistema jurídico, não havendo um parassistema exclusivo ao Ministério Público que lhe permita deliberar sobre suas ações devendo obediência apenas à sua consciência.

É nessa trilha que se depara com filtros que o agente do Ministério Público, em cada passo de sua atuação extrajudicial, deverá aplicar para encontrar o caminho correto a seguir. Esses filtros, que aqui se percebe como um funil, acabarão permitindo que, ao final, o agente ministerial encontre a opção ótima para sua atuação.

Esses limites em nada se afastam dos normalmente utilizados pela própria instituição para controlar atos administrativos, tais como a legalidade, a interdição a arbitrariedade – ou *irregularidad caprichosa* nos dizeres de Recasens Siches –, dever de motivação adequada, finalidade, procedimentalidade, proporcionalidade,

razoabilidade, proteção da confiança legítima, eficiência, além, claro, do dever de proteção à confiança legítima, seja em decorrência dos precedentes, seja em decorrência dos critérios-guia prefixados pela própria instituição.

6. CONTROLES

É chegado o momento de, ciente do problema e com visão panorâmica das balizas, enfrentar nuclearmente o controle.

Se o Ministério Público é instituição destinada a tutelar interesses sociais e individuais indisponíveis, é certo que seus “clientes” são, ao final, os cidadãos. É exatamente por isso que, ao que parece, o controle anterior da atividade do Ministério Público deve iniciar por eles próprios.

Uma maneira sempre citada de controle anterior das atividades do Ministério Público é a escolha feita pelo chefe do executivo de um dos nomes que compõem a lista triplíce para o cargo de Procurador-Geral. Em última análise, a doutrina afirma que, quando a um representante dos cidadãos é atribuída a competência para indicar um dos nomes para a chefia do Ministério Público, em verdade quem está realizando a escolha são os cidadãos mesmos.

A construção teórica é perfeita, mas efetivamente nem aqueles que elegem seus representantes percebem ou se atentam para essa atribuição do chefe do executivo, e em nada influenciam na tomada dessa decisão.

Mais importante é o controle anterior realizado pelos cidadãos ao serem chamados pelo Ministério Público para participarem das audiências públicas nas quais serão eleitas as metas institucionais ou os planos de atuação. Ali, efetivamente, há controle anterior das ações ministeriais.

E não para por aí: os cidadãos sempre são legitimados a apresentarem representações, petições e requerimentos ao Ministério Público solicitando providências em assuntos que lhe interessam. Essas representações, uma vez internalizadas pela instituição, tramitarão nas promotorias e, deliberando o agente ministerial pelo arquivamento, obrigatoriamente notificará o representante para que tome conhecimento de sua decisão.

Mais uma vez o cidadão poderá interferir na sorte de sua pretensão, ao ser-lhe facultado recurso ao Conselho Superior do

Ministério Público contra a deliberação dada pelo agente ministerial em sua representação (seja da espécie que for a deliberação).

Em todos os Ministérios Públicos, ademais, existem hoje implementadas as ouvidorias – por determinação do Conselho Nacional do Ministério Público – e as corregedorias, arenas também de reparação das atividades do Ministério Público e de seus membros.

A cobrança dos cidadãos por atuação do Ministério Público é instrumento poderoso de controle institucional, principalmente pelo fato de a instituição trabalhar rotineiramente com o *marketing* de que existe para servir os cidadãos. Qualquer ranhura nessa imagem que o Ministério Público tenta passar será evitada por seus membros, razão pela qual talvez seja essa a melhor maneira de controle.

Já do ponto de vista do controle realizado por órgãos da administração superior do Ministério Público, o planejamento das atividades ministeriais, as balizas e as orientações partidas, seja do Procurador-Geral de Justiça, do Conselho Superior, do Colégio de Procuradores ou mesmo da Corregedoria, longe de ser afronta à independência funcional, é homenagem à unidade de atuação, servindo de importantíssimo limite aos exercícios da função, na medida em que a própria instituição lançará mãos de critérios guias para que seus agentes exerçam suas funções, mitigando, assim, deliberações tão díspares quanto são as convicções de cada um de seus membros em casos tão similares.

No mesmo sentido, esses órgãos efetuam importantíssimo controle posterior da atividade extrajudicial do Ministério Público, em especial o Conselho Superior do Ministério Público – CSMP. Se todo e cada ato realizado pelo agente da instituição no desempenho de suas funções extrajudiciais deve ser noticiado ao Conselho Superior, é ali a melhor arena para o controle dessas atividades.

Mais, é salutar que o Conselho seja mais ativo nessa atividade, seja compilando suas decisões, que servirão de guia aos membros e de orientação aos cidadãos, seja ditando trilhas seguras aos membros com atuações extrajudiciais para que desempenhem suas funções de maneira a não violar direitos e interesses de outros cidadãos, privilegiando a confiança legítima.

Não é possível, todavia, fechar os olhos para uma situação que praticamente impede o funcionamento desse controle administrativo hierárquico e praticamente passa despercebido daqueles que não pertencem à instituição.

A arquitetura do Ministério Público do Brasil, que privilegiou a ampla democracia e participação de seus membros na definição dos rumos da própria instituição, acabou por revelar a crueldade não do sistema em si, mas dos próprios seres humanos que a integram.

Quando se tem em mira que naquele microcosmos todos os cargos da administração superior são definidos por eleição direta, seja de Procurador-Geral, Corregedor ou Conselheiro, por prazo determinado, permitindo-se a recondução, os ocupantes desses cargos percebem-se reféns dos seus “eleitores”, na medida em que qualquer controle, seja anterior ou posterior, que gere descontentamento na classe redundará invariavelmente na não recondução ou no “enterro administrativo” do membro do Ministério Público.

Em última análise, acredita-se ser essa a essência da falha permanente das instâncias de controle interno, tímidas em exercerem seus misteres, acabando por aceitar os argumentos vazios da independência funcional como sendo uma blindagem aos eleitores – promotores.

Felizmente, o Conselho Nacional do Ministério Público surgiu para suprir essa falha. E tem feito avanços. Com composição híbrida, na qual coexistem membros dos Ministérios Públicos e agentes estranhos aos seus quadros, possui atribuição de rever atos de cunho administrativo – aqui vale observação feita anteriormente sobre a timidez do CNMP em intervir na atividade administrativa finalística da instituição –, com poderes disciplinares que lhe conferem o dever de aplicação de sanções e correção dos atos dos agentes Ministeriais (exceto a perda do cargo).

Parece haver, todavia, importante falha no sistema de controle do CNMP, residente na falta de previsão de quarentena para ocupação por partes de integrantes do Conselho de outras funções públicas que não dependam de concurso público, o que serve de estímulo às “trocas de favores”. Basta recordar, para a construção de uma hipótese, que o agente do Poder Executivo é um dos principais destinatários da atuação ministerial, tendo, não raro, interesse na punição disciplinar dos membros da instituição. Satisfazendo um conselheiro o interesse do agente político que se sente prejudicado pela atuação do Ministério Público, poderá receber, em um momento futuro, cargos ou favores em retribuição.

Em que pese, todavia, esse ponto de tensão no sistema do CNMP, a construção é digna de elogios, e muitos avanços já podem ser percebidos. Não obstante, muito há para se fazer, principalmente no controle das atividades extrajudiciais do Ministério Público,

onde, ao sentir deste trabalho, seria dever não apenas dos órgãos da administração superior, mas também do Conselho Nacional, aplicar a cada etapa os filtros e limites aqui apresentados, buscando, assim, uma atuação planejada, livre de voluntarismos políticos e sobressaltos ideológicos.

Finalmente, a última arena de controle da atuação extrajudicial do Ministério Público é, obviamente, o Judiciário, que, como já se demonstrou, mostra-se imensamente tímido em enfrentar questões ligadas ao controle da discricionariedade na atuação extrajudicial do Ministério Público.

Um controle judicial efetivo levaria em conta cada uma das etapas da atividade extrajudicial do Ministério Público, com avaliações feitas desde a instauração do procedimento correto – inquérito civil público – até a deliberação final, que deverá guardar relação com a proporcionalidade, conforme já visto, e com a eficiência, privilegiando sempre a solução menos gravosa e mais eficiente.

O afastamento do Judiciário do controle dessas atividades com a repetida afirmação de que as funções administrativas do Ministério Público são inquisitoriais e, portanto, afastadas dos princípios que garantem aos cidadãos acesso à atuação dos órgãos do Estado, contraditório, ampla defesa e busca de soluções menos danosas, é ignorar a própria destinação constitucional do Poder Judiciário. É olvidar que nada escapa ao seu controle.

A assunção, pelo Poder Judiciário, de seu dever de controlar os atos administrativos, inclusive os do Ministério Público, é o reconhecimento de que os atos praticados no bojo daquele procedimento são bem mais que uma busca de informações destinadas exclusivamente à própria instituição, sem reflexos nos cidadãos.

O inquérito civil impacta, de uma forma ou de outra, nos interesses dos cidadãos, seja por, não raro, macular-lhes a honra, seja por ser uma rinha onde eventuais conflitos poderão ser resolvidos de maneira célere e econômica, levando-se em conta, ao contrário do controle burocrático judicial, outras questões que cabem ao agente do Ministério Público compor.

Se tanto se investe em conciliações e justiça restaurativas, é dever do Judiciário reconhecer no inquérito civil público uma arena de concerto, arena essa com guias, balizas e freios que, em última análise, deverão ser checados por quem a Constituição atribuiu o controle final.

Essa aparente impossibilidade de controle judicial dos atos praticados pelo Ministério Público na tramitação do inquérito civil, bom destacar, levou, inclusive, à recente proposta pelo Deputado Federal por Goiás, João Campos, do Projeto de Lei 6.745/06, que, além de atribuir competência para a polícia civil, juntamente ao Ministério Público, presidir o inquérito civil público, também “possibilita” o controle judicial na tramitação do inquérito, aplicando-se as mesmas regras do inquérito policial.

Não bastasse a flagrante inconstitucionalidade em se atribuir competência à polícia civil para condução de inquérito destinado a soluções de questões não criminais, ligadas aos direitos transindividuais, o que o projeto pretende, na verdade, é a garantia de um controle judicial efetivo.

Esse controle não depende nem será promovido pela promulgação de uma lei. Para que ocorra, é fundamental uma mudança de postura do judiciário frente as atividades administrativas finalísticas do Ministério Público, reconhecendo serem estas, como repetidamente assentado, não mero campo de colhimento de provas para futuras ações civis públicas, mas direitos dos cidadãos em terem suas necessidades sanadas – ou ao menos que se garanta a tentativa da via – por meios mais céleres e eficazes, bem como direito dos envolvidos no inquérito de não sofrerem gravames além do necessário.

Interessante perceber que o papel do controle, em última análise o judicial, acaba por ditar os rumos dos campos de soluções de conflitos de uma nação. Reconhecendo o judiciário ser o inquérito civil e as atividades extrajudiciais finalísticas do Ministério Público mais que meros instrumentos para se colher elementos para formar a convicção do membro do Ministério Público, passando a ver no inquérito procedimento, pois o que verdadeiramente ele é, restará permitido ao cidadão acesso à carta de garantias próprias dos processos administrativos.

Os agentes ministeriais serão então forçados a compreender uma legalidade bem mais ampla que a estrita, considerando, inclusive, a legalidade formal, no sentido de que será obrigatória, sob pena de as várias decisões tomadas pelo membro do Ministério Público serem viciadas, a realização de todas as etapas do procedimento, demonstrando, de forma rigorosa, o caminho seguido até a tomada de decisão. Isso porque, como bem anotou Vitor Rhein Schirato (2010, p. 33), “a legalidade hodierna [...] estende-se, necessariamente, ao *iter* a ser percorrido pela Administração Pública para a formação do

ato, passando de legalidade meramente material para uma legalidade também formal”.

Com isso, o inquérito será finalmente arena para soluções concertadas de interesses, principalmente os interesses metaindividuais; aliás, campo preferível à solução burocrática do judiciário, alheio aos fatores sociais, econômicos e políticos que ladeiam a questão merecedora de tutela estatal, que acaba por desbordar, como anotou Jolowicz e Cappelletti (1975, p. 249), na “*formalisation of injustice*”. Essa postura judicial passa não apenas pelo abandono das saídas fáceis ao não enfrentamento de questões complexas, como é “friticar no vespeiro” das atividades do Ministério Público. Passa antes, e com mais razão, no reconhecimento de que o judiciário deve ser arena última na solução de conflitos:

Un sistema de resolución de conflictos es eficiente cuando cuenta con numerosas instituciones y procedimientos que permiten prevenir las controversias y resolverlas, en su mayor parte, con el menor costo posible, partiendo de las necesidades e intereses de las partes, sobre la base del principio de subsidiariedad que se expresa así: ‘las cuestiones deberán ser tratadas al más bajo nivel en la mayor medida posible, en forma descentralizada; al más alto nivel sólo se tratarán los conflictos en que ello sea absolutamente necesario’. Obvio es que, el más alto nivel está dado por el sistema judicial. Los tribunales no deen ser el lugar donde la resolución de disputas comienza. Ellas deben recibir el conflicto después de haberse intentado otros métodos de resolución, salvo que, por la índole del tema, por las partes involucradas o por otras razones el tratamiento subsidiario no sea aconsejable. (HIGHTON; ALVARES, 1995, p. 24-25)

Dessa rápida análise, conclui-se que é passado o momento de perceber na atuação protojudicial do Ministério Público exercício de funções administrativas, inclusive, com outorga de competência discricionária.

Isso, longe de abrir ao membro da instituição a possibilidade de agir arbitrariamente, representa um dever de escolher, nos caminhos que se descortinam, o que garante eficiência e eficácia bem como o causador de menos lesão a todos envolvidos.

A procedimentalização e a democratização efetiva do Ministério Público representará, na ponta, destacado progresso no exercício das próprias funções desempenhadas pela instituição.

REFERÊNCIAS

- ALESSI, R. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Trad. de Buenaventura Pellisè Prats. Barcelona: Bosh, 1970. p. 07-08.
- ALEXYS, R. Zum Begriff des Rechtsprinzips. In: _____. *Recht, Verunft, Diskurs*. Frankfurt: Shrkamp, 1995.
- ANDRADE, J. C. V. de. *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*. 2. reimpressão. Coimbra: Almedina, ano 2007.
- ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- _____. Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. *Justitia*, v. 197, p. 325-335, 2007.
- BARNES, J. *La transformación del procedimiento administrativo*. Sevilla: Editorial Derecho Global, 2008.
- BASTOS, C. R. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BÉNÔIT, F.-P. *El derecho Administrativo Francés*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- CANOTILHO, J. J. G.. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- _____. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNELUTTI, F. *Tratatto del processo civile*. Diritto e processo. Napoli: Morano Editore, 1958.

CAVALCANTI, T. B. A teoria do silêncio no direito administrativo. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 77, ano 36, n. 427, p. 579-580, jan/mar. 1939.

CHIOVENDA, G. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva e Cia, 1942.

DA SILVA, L. V. A. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, ano 91, v. 798, p. 26, abr. 2002.

DAL POZZO, A. A. F. Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Dever ou faculdade de agir? In: RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). *Ministério Público: reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

DAROCA, E. D. *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*. 2. ed. Navarra: Aranzadi Editorial, 1999.

DECOMAIN, P. R. *Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1994.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo. Atlas, 2000.

_____. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2001.

_____. O Ministério Público como instituição essencial à justiça. In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: Reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

DWORKIN, R. *A matter of principle*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

_____. *Taking rights seriously*. London: Duckworth, 1987.

ENGLISH, K. *Introdução ao pensamento jurídico*. Trad. de João Batista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

ENTERRÍA, E. G. *Democracia, jueces y control de la administración*. Madrid: Thomson Civitas, 2009.

_____. *La lengua de los derechos*. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

_____.; FERNÁNDEZ, T.-R. *Curso de derecho administrativo I*. 14. ed. Madrid: Thomson Civitas, 2009.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERRAZ, A. A. M. de C. Anotações sobre os Ministérios Públicos Brasileiro e Americano. *Justitia*, São Paulo, v. 50, n. 144, out/dez 1988.

FINGER, J. C. O Ministério Público pós-88 e a efetivação do Estado Democrático de Direito: Podemos comemorar? In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: Reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

FORSTHOFF, E. *Traté de Droit Administratif Allemand*. Trad. de Michel Fromont. Bruxelas: Établissements Émile Bruylant, 1969.

FRAGA, G. *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa, 1973.

FRANCO, S. da C. Sobre a conveniência da ampliação das atribuições processuais do Ministério Público como *custos legis*. *Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo*, 1971. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1973.

GALLIGAN, D. J. *Discretionary powers*. A legal study of Official Discretion. Oxford: Clarendon Press, 1992.

GARCIA, E. *Ministério Público*. Organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008. p. 7.

GARCIA, E. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

GARCÍA, V. A. *El concepto de necesidad en Derecho Público*. Madrid: Ed. Cívitas, 1996.

GARRAUD, R. *Traite théorique et pratique de Droit Penal Français*. Tomo 1º. Paris: L. Larose et L. Tenin, 1913.

González Pérez, J.; González Navarro, F. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. Madrid: Civitas, 1994.

GORDILLO, A. A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo IX, Las funciones del Poder, p. IX-3. Disponível em: <http://www.gordillo.com/tomos_pdf/1/capitulo9.pdf>. Acesso em: 02/02/2011.

GRAU, E. R. *O Direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.

GUIMARÃES, B. S. A justa causa nas ações coletivas. In: RIBEIRO, C. V. A. *Ministério Público: Reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

HART, H. L. A. *The Concept of Law* ("O conceito de Direito"). Trad. de Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

HIGHTON, E. I.; ALVARES, G. S. *Mediación para resolver conflictos*. Buenos Aires: Ad Hoc, 1995.

HYMAN, D. Utility consumer dispute settlement: a regulatory model for medication, arbitration and class advocacy. In: MILLS, Miriam K. (Ed.). *Conflict resolution and public policy*. New York: Greenwood Press, 1990.

JARROSON, C. Justice Douce. Les modes alternatifs de règlement des conflits: Présentation générale. *Revue internationale de droit comparé*, n. 2, p. 325, Avril/Juin. 1997.

JOLOWICZ, J. A.; CAPPELETTI, M. *Public interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. New York: Oceana Publications, 1975.

KELSEN, H. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. de Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Teoria pura do Direito*. Trad. de João Baptista Machado. Coimbra: Armênio Amado, 1939.

LIEBMAN, E. T. *Manual de Direito Processual Civil*. Trad. de Cândido Rangel Dinamarco. v. 1. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Manual de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

LIMA, F. A. N. *A intervenção do Ministério Público no Processo Civil brasileiro como 'custos legis'*. São Paulo: Ed. Método, 2007.

LYRA, R. *Teoria e prática da promotoria pública*. Porto Alegre: SafÉ, 2001.

MACCORMICK, N. *On reasonableness*. Les notions a contenu variable em Droit. Bruxelles: Bruylant, 1984.

MACHADO, A. C. da C. *A intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989.

MACHADO, S. M. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público I*. 2. ed. Madri: Iustel, 2006.

MALBERG, C. de. *Teoria general del Estado*. 2. Reimpressão. México: Facultad de Derecho/UNAM/Fondo de Cultura Económica, 2001.

MARQUES NETO, F. A. A nova regulamentação dos serviços públicos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fev. 2005a. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2010.

MARQUES NETO, F. A. *Agências reguladoras independentes*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005b.

_____. Discrecionariiedade administrativa e controle judicial da administração. In: SALLES, C. A. de. *Processo civil e interesse público*. São Paulo: RT, 2003. p. 181-198.

_____. Discrecionariiedade e regulação setorial: o caso do controle dos atos de concentração por regulador setorial. In: ARAGÃO, A. S. de (coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. Entre a independência institucional e o neopatrimonialismo: a distorção da doutrina do promotor natural. In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: Reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010. p. 135-163.

MATTARELLA, B. G. *L'attività in Trattato di Diritto Amministrativo*. In: CASSESE, S. Tomo Primo, Seconda Edizione. Milano: Dott. A Giuffrè Editore, 2003.

MAZZILLI, H. N. *Manual do Promotor de Justiça*. 2. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1991.

_____. *O inquérito civil*. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

MEDAUAR, O. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008b.

_____. Administração Pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, A. S. de; MARQUES NETO, F. A. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008a.

_____. *O Direito Administrativo em Evolução*. 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017

MIRANDA, M. P. de. A recomendação ministerial como instrumento extrajudicial de solução de conflitos ambientais. In: CHAVES, C. et al. (Coord.). *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MIRANDA, M. P. de. *Comendários à Constituição de 1946*. Tomo III. 3. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

MODESTO, P. Função Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Bahia, n. 5, jan./fev./mar./2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 12/12/2010.

MOREIRA NETO, D. de F. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. *Mutações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORENO, F. S. *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Madrid: Civitas, 1976a.

_____. Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico. *REDA*, n. 8, 1976b.

NERY, N. e R. *Código de Processo Civil comentado*. 8ª ed., São Paulo: RT, 2004

OLIVEIRA, R. F. de. *Ato Administrativo*. São Paulo: RT, 1978.

PASSOS, D. Ministério Público na Constituinte. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1985.

PIERANGELLI, J. H. O Ministério Público órgão da justiça. *Justitia*, São Paulo, PGJ/APMP, n. 61, p. 173, 1968.

PINHEIRO, I. Ministério Público novo de guerra. *Jornal Zero Hora*, 06/09/2000.

RASSAT, M.-L. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1967.

RECASENS SICHES, L. *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa, 1977.

RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: Reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

RIBEIRO, C. V. A. Os 20 anos da Constituição de 1988 e o exercício de funções administrativas pelo Ministério Público. *Fórum Administrativo*, Fórum, ano 8, n. 92, p. 54, 2008.

RIVERO, Jean. *Droit Administratif*. 5 ed., Paris: Précis Dalloz, 1970.

RODRIGUES, G. de A. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta*. Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

_____. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: CHAVES, C. et al. (Coord.). *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SADEK, M. T. Conjur. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-fev-08/entrevista-maria-teresa-sadek-cientista-politica>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2009.

_____. *Diagnóstico dos Ministérios Públicos dos Estados*. Disponível em: http://www.conamp.org.br/04_arquivos/pesquisa/diagMP171006.pdf. Acesso em: 05 abr. 2010.

_____. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 08/09/2008, com o tema "A construção de um novo Ministério Público Resolutivo". Disponível em: <http://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7ao%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1>.

SCHIRATO, V. R. O processo administrativo como instrumento do Estado e da Democracia. In: MEDAUAR, O.; SCHIRATO, V. R. (Orgs.). *Atuais rumos do Processo Administrativo*. São Paulo: RT, 2010.

STROBEL, B. A justa causa nas ações coletivas. In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

TROPPIA, Y. M. C. e S. *Função Administrativa no Estado Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

SUNDFELD, C. A. *Direito Administrativo Ordenador*. 1. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1992.

TÁCITO, C. Ombudsman – o defensor do povo. *RDA*, Rio de Janeiro, p. 15-25, jan./mar. 1998.

TRASSARD, C. O Ministério Público em França. In: *O papel do Ministério Público*. Coimbra: Almedina, 2008.