

AS CORREGEDORIAS, A NACIONAL E AS INTERNAS, NO CONTEXTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA

[Public Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility in the context of the Public Prosecution as an institution of access to justice]

Gregório Assagra de Almeida¹

Recebido em 04.07.2016

Aprovado em 28.07.2016

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Acesso à Justiça na era atual e a sua importância para a compreensão do papel constitucional do Ministério Público. 2.1. O acesso à Justiça como método de pensamento e o mais importante direito e garantia em uma democracia. 2.2. O conceito ampliado sobre o acesso à Justiça: sistema de resolução por adjudicação e sistema de resolução pelo diálogo e pelo consenso. 2.3. O conceito ampliado de acesso à Justiça e os dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. 3. Direitos e garantias fundamentais como valores fundantes do Estado e da Constituição e força irradiante, em grau máximo, do sistema jurídico no Estado Democrático de Direito. 4. O Ministério Público como garantia institucional constitucional fundamental de acesso à Justiça. 5. As Corregedorias como garantias fundamentais da própria garantia Ministério Público. 6. Uma nova dicotomia constitucional dos direitos e deveres para a aferição das atribuições do Ministério Público. 7. Fatores para a legitimação social das funções constitucionais do Ministério Público e sua importância para tornar mais qualitativo o trabalho de orientação e de fiscalização da Corregedoria Nacional e das demais Corregedorias do Ministério Público brasileiro. 7.1. Priorização da atuação preventiva. 7.2. Exercício da função pedagógica da cidadania: um

¹ Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Syracuse, NY, Estados Unidos e bolsista CAPES em Estágio Sênior. Doutor em Direitos Difusos e Coletivos e Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas desde 1993. Atualmente, é assessor do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro Auxiliar em Cooperação Eventual da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Foi diretor e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro da Comissão de Juristas do Ministério da Justiça que elaborou o Anteprojeto convertido no Projeto de Lei (PL) nº 5.139/2009 sobre a nova Lei da Ação Civil Pública. É professor e foi coordenador do Curso de Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itáúna. Foi integrante, na vaga de jurista, da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Professor visitante do Curso de Doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires (Argentina). Professor visitante do Programa de Pós-graduação sobre Gestión de Políticas Públicas Ambientales en el Marco de la Globalización da Universidad de Castilla, em La Mancha (Espanha). Assessor de Projetos e de Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico. Autor de vários livros, com publicações no Brasil e no exterior. Vencedor do Prêmio Jabuti 2015, como organizador e coautor do livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Editora De Plácido.

compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, caput, e 205 da CR/1988). 7.3. Realização periódica de audiências públicas. 7.4. Provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade. 7.5. Ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional. 7.6. Atuação vinculada à especificação funcional da Instituição. 7.7. Acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais. 7.8. Adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição. 7.9. Formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público. 7.10. Revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais. 7.11. Utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição. 7.12. A necessidade de que os mecanismos de resolução consensual dos conflitos sejam consagrados na cultura e implementados na prática do Ministério Público e a possibilidade de utilização da negociação, da mediação, da conciliação e dos acordos de resultados pelas Corregedorias do Ministério Público. 8. Conclusões. Referências.

RESUMO: O Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante, com carga de eficácia em grau máximo, do sistema jurídico. O Ministério Público, nesse contexto, possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça. Com efeito, as Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno, são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro. É relevante que as Corregedorias atuem, na orientação e na fiscalização, para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público.

ABSTRACT: *The Public Prosecution is a constitutional guarantee fundamental of access to justice of Society. The fundamental rights and the constitutional guarantees are values for to make the Constitution and the State in a democracy and, at the same time, are the radiant center with the maximum of normative force of the legal system. The Public Prosecution has the legal nature of institutional fundamental guarantee of access to justice. Therefore, Public Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility are fundamental guarantees of Society aimed to guidance and supervision of the Brazilian Public Prosecution. It is important that Public Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility work for guidance and supervision, to make more effective the magnification factors of the social legitimacy of the Public Prosecution.*

PALAVRAS-CHAVES: Acesso à Justiça. Direitos e Garantias Fundamentais. Ministério Público. Corregedorias do Ministério Público. Fatores de Ampliação da Legitimação Social do Ministério Público.

KEYWORDS: *Access to justice. Fundamental Rights and Fundamental Guarantees. The Public Prosecution. Prosecution's offices of professional responsibility and the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility. Factors of the social expansion of legitimacy of the Public Prosecution.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a apresentar algumas considerações sobre o papel das Corregedorias do Ministério Público, partindo-se da concepção de que o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade. Para tanto, leva-se em consideração a ideia de que os direitos fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma

democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante, com carga de eficácia em grau máximo, do sistema jurídico.

Faz-se uma análise do acesso à Justiça na era atual, destacando-se sua importância para a compreensão do papel constitucional do Ministério Público e das respectivas Corregedorias desta importante instituição. Em seguida, são analisados a força irradiante dos direitos fundamentais e os importantes fatores para a ampliação da legitimidade social do Ministério Público, os quais devem ser observados para tornar mais qualitativas e substanciais as atividades orientadora e fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público brasileiro, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, no plano do controle externo, e as Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos, em sede de controle interno.

2. ACESSO À JUSTIÇA NA ERA ATUAL E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A COMPREENSÃO DO PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1. O Acesso à Justiça como Método de Pensamento e o mais importante direito e garantia em uma democracia

A concepção democrática do Direito impõe a união entre teoria e *práxis*, entre teoria e resultado, entre Direito e sua efetividade material. Os modelos teóricos explicativos devem atentar para esse binômio: Direito-efetividade.

A própria *ciência jurídica* é atualmente concebida como uma *ciência prática*, voltada para casos concretos, e abrange as três dimensões da dogmática jurídica: a *analítica*, a *empírica* e a *normativa*. A conjugação dessas três dimensões revela o caráter integrativo e pluridimensional da ciência jurídica como ciência prática, que se desenvolve para a resolução de casos reais. Nesse sentido, Robert Alexy² afirma que, por mais abstratos que possam ser as teorias ou os enunciados da ciência jurídica, eles estão sempre ligados à solução de casos, mais precisamente à fundamentação de juízos jurídicos concretos do dever ser.

A *velha hermenêutica*, que tinha a *interpretação não valorativa da lei* como a essência relativa à aplicação do Direito, é superada pela *nova hermenêutica constitucional*, cuja construção tem início após a Segunda Grande Guerra Mundial. Na *nova hermenêutica*, afirma Paulo Bonavides, *concretizam-se preceitos constitucionais*, de modo criativo, com a ponderação de valores, especialmente no plano de direitos e garantias constitucionais fundamentais, em relação aos quais a aplicabilidade imediata e a eficácia irradiante vinculatória geral são uns dos seus traços característicos³.

2 ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. Traducción de Jorge M. Seña. 2ª ed. Barcelona: Gedisa, S.A., 1997, p. 33.

3 Explica BONAVIDES: "(...) na Velha Hermenêutica 'interpretava-se' a lei, e a lei era tudo, e dela todo podia se retirado que coubesse na função elucidativa do intérprete, por uma operação lógica, a qual, todavia, nada acrescentava ao conteúdo da norma; em a Nova Hermenêutica, ao contrário, 'concretiza-se' o preceito constitucional, de tal sorte que concretizar é algo mais do que interpretar, é, em verdade, interpretar com acréscimo, com criatividade. Aqui ocorre e prevalece uma operação cognitiva de valores que se ponderam. Coloca-se o intérprete diante da consideração de princípios, que são as categorias por excelência do sistema constitucional" (BONAVIDES, Paulo. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 633).

Por outro lado, o *pensamento sistemático*, construído e desenvolvido pelo *positivismo legalista*, tornou-se o principal responsável pela elaboração de modelos classificatórios ou de enquadramento teórico meramente abstratos, fechados, autossuficientes, dentro dos quais não havia preocupação com a efetividade dos direitos ou com a realidade social e concreta. Atualmente, passa-se por um momento em que devem ser considerados também os problemas, as situações concretas e, fundamentalmente, o plano da proteção e da efetivação dos direitos, como condições legitimantes do próprio Direito. O período atual é de transição, de mudança de paradigma, e nele assume relevância extraordinária o *pensamento problemático* que vê o Direito também como problema. Theodor Viehweg foi um dos grandes responsáveis para o início da virada de paradigmática quando revisitou, com sua inserção no contexto da era atual, a tópica como técnica do pensamento que se orienta para o problema⁴.

Não há como pensar no Direito, hoje, sem pensar no acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Direito sem efetividade não tem sentido. Da mesma forma, não há democracia sem acesso à Justiça, que é o mais fundamental dos direitos, pois dele, como manifestaram Mauro Cappelletti e Bryant Garth⁵, é que depende a viabilização dos demais direitos. Com efeito, a problemática do acesso à Justiça é, atualmente, a pedra de toque de reestruturação da própria ciência do Direito.

O enfoque sobre o acesso à Justiça *como movimento de pensamento* constitui atualmente um dos pontos centrais de transformação do próprio pensamento jurídico, que ficou por muito tempo atrelado a um positivismo neutralizante que só serviu para distanciar o Estado de seu mister, a democracia do seu verdadeiro sentido e a justiça da realidade social.

4 Escreveu VIEHWEG: “Aristóteles introduziu em seu próprio trabalho filosófico o estilo mental dos sofistas e dos retóricos, sobretudo quando teve que tratar de uma minuciosa discussão de problemas. As investigações sobre as aporias no livro terceiro da Metafísica são um bom exemplo disso. Nasceu assim seu famoso método de trabalho aporético (1), que é exemplar para a filosofia moderna (24). O termo aporia designa precisamente uma questão que é estimulante e iniludível, designa a ‘falta de um caminho’, a situação problemática que não é possível eliminar, e que Boécio traduziu, talvez de modo frágil, pela palavra latina ‘dubitatio’ (2). A tópica pretende fornecer indicações de como comportar-se em tais situações, a fim de não se ficar preso, sem saída. É portanto uma técnica do pensamento problemático” (VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência*, 1979, p. 33).

5 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 11-12.

2.2. O conceito ampliado sobre o acesso à Justiça: sistema de resolução por adjudicação e sistema de resolução pelo diálogo e pelo consenso

A concepção sobre o acesso à Justiça defendida neste texto não representa apenas o acesso ao Judiciário, mas o acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito, tais como o acesso ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à arbitragem etc. Também inclui o acesso à Cortes Internacionais de direitos humanos.

Até no plano jurisdicional, o direito de acesso à Justiça não é só o direito de ingresso ou o direito à observância dos princípios constitucionais do processo, mas também o Direito constitucional fundamental de obtenção de um resultado adequado da prestação jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CR/1988). A decisão que se projeta para fora, atingindo as pessoas, como resultado da prestação jurisdicional, deverá ser constitucionalmente adequada e justa⁶.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas internos de acesso à Justiça. O *sistema de acesso por adjudicação*, que se viabiliza, geralmente, pelo judiciário por intermédio de liminares, sentença e medidas executivas (art. 5º, XXXV, da CR/1988). E, também, o *sistema de resolução consensual de conflitos*, conforme orienta o Preâmbulo da Constituição, quando prevê que a República Federativa do Brasil é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, *com a solução pacífica das controvérsias*. No mesmo sentido, dispõe o art. 4º, inciso VII, da CR/1988 que a República Federativa do Brasil será regida, nas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos.

Houve, portanto, um grande erro no Brasil ao concentrar quase toda prática que envolve o acesso à Justiça no sistema de resolução por adjudicação (art. 5º, XXXV, da CR/1988). É essa, portanto, uma das razões de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constatar, em suas pesquisas (destacando-se aqui o Justiça em Números), que no País há mais de cem milhões de processos em tramitação.

Sem sombra de dúvida, atualmente é forte a consciência no sentido de que é fundamental a mudança de cultura e de prática, de modo a priorizar a resolução consensual dos litígios. A Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 125/2010 é um divisor de águas ao dispor sobre a *Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências*. No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), destaca-se a Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a *Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências*.

⁶ A respeito da importância da justiça do caso concreto, e sustentando a ideia do formalismo valorativo com uma nova fase do direito processual, escreveu com precisão Carlos Alberto de Oliveira (2010, p.3): “O fim último do processo já não é mais apenas a realização do direito material mas a concretização da justiça material, segundo as peculiaridades do caso. A lógica é argumentativa, problemática, da racionalidade prática. O juiz, mais do que ativo, deve ser cooperativo, como exigido por um modelo de democracia participativa e a nova lógica que informa a discussão judicial, ideias essas inseridas num novo conceito, o de cidadania processual”.

Na sequência devem ser destacados o Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) e a Lei de Mediação e de Autocomposição dos conflitos no âmbito do Poder Público, aprovada recentemente pelo Congresso Nacional (Lei nº 13.140/2015).

O Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) estabelece que “O Estado promoverá, sempre que possível, a resolução consensual dos conflitos” (art. 3º, § 2º). No § 3º do mesmo artigo há a previsão de que o rol das técnicas de resolução consensual dos conflitos é meramente exemplificativo: (art. 3º, § 3º, do CPC/2015): “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

E mais: o Código de Processo Civil de 2015 (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) deve criar, no âmbito administrativo, canais de resolução consensual (art. 174):

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta;

O artigo 1º e seu parágrafo único da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, preveem que a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público tem como objetivo assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição, de forma a incumbir ao Ministério Público brasileiro implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

O parágrafo único do art. 8º da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, chega a prever a possibilidade da negociação entre os próprios membros do Ministério Público: “A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público”.

Portanto, é evidente nos dias atuais a necessidade de aprimoramento dos trabalhos da Corregedoria Nacional visando à efetividade, à eficiência e à resolução, negociados problemas e controvérsias afetos à sua área de atuação orientadora e fiscalizadora.

2.3. O conceito ampliado de acesso à Justiça e os dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo

No novo perfil constitucional do Ministério Público brasileiro há dois modelos de Ministério Público: o *demandista* e o *resolutivo*. O Ministério Público *demandista*, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma é desastroso, uma vez que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados⁷. O Ministério Público *resolutivo* é o que atua no plano extrajurisdicional como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

Nesse contexto, é importante que se busque efetivar o Ministério Público *resolutivo*, levando-se às últimas consequências o *princípio da autonomia funcional* com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados⁸.

Para tanto, é imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, as audiências públicas, de sorte a fazer seu uso efetivo e legítimo.⁹

Portanto, nesse contexto, a atuação extrajurisdicional da Instituição é fundamental para a proteção e a efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito. Essa situação tem mudado, mas de forma muito lenta e não retilínea. Não se nega aqui a importância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, ao contrário, o que se constata e deve ser ressaltado é seu despreparo para a apreciação das questões sociais fundamentais. Um Judiciário preparado e consciente de seu papel é das instâncias mais legítimas e democráticas para conferir proteção e efetividade aos direitos e interesses primaciais da sociedade.

Marcelo Pedroso Goulart propõe que o Ministério Público deve

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição)

7 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 119-123.

8 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 120-121.

9 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 119-123.

está sendo travada no âmbito da ‘sociedade civil planetária’; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação).¹⁰

O Ministério Público *resolutivo*, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros *trabalhadores sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais¹¹.

3. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS COMO VALORES FUNDANTES DO ESTADO E DA CONSTITUIÇÃO E FORÇA IRRADIANTE, EM GRAU MÁXIMO, DO SISTEMA JURÍDICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Os direitos fundamentais são as mais importantes conquistas da sociedade na democracia contemporânea, e seus conceitos e características são relevantes para a renovação do Direito em suas várias dimensões de atuação. Constituem, na verdade, valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia.¹² No plano da positivação constitucional, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais formam um conjunto de princípios irradiantes do sistema jurídico, com força normativa em grau máximo e aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CR/1988).

A teoria dos direitos fundamentais constitucionais adotada no Brasil, apoiada no modelo de proteção individual e coletiva, é construída com base em princípios como mandamentos de otimização do sistema. Portanto, isso impede interpretações restritivas desses direitos e garantias pelo Executivo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário, proibindo, inclusive, retrocesso das conquistas sociais consagradas constitucionalmente. E, além disso, impõe novos conceitos para o Direito em suas mais diversas dimensões de atuação.

A Constituição Brasileira consagrou dois grandes modelos de direitos e de garantias fundamentais, o individual e o coletivo (Título II, Capítulo), sendo que esse modelo encontra amparado nos critérios justificadores da titularidade, dos mecanismos de acesso à Justiça e das situações de lesão e de ameaças a direitos, que poderão ser de dimensão individual ou coletiva.

10 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e prática*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 121-122.

11 Mais uma vez colhem-se as lições de GOULART: “Do ângulo político, só poderemos entender o promotor de justiça como trabalhador social, vinculado à defesa da qualidade de vida das parcelas marginalizadas da sociedade, a partir do momento em que rompa as barreiras que historicamente o isolaram dos movimentos sociais, passando a articular sua ação com esses movimentos. Deve assumir o seu compromisso político, não apenas nos aspectos da retórica e das elaborações doutrinárias, mas, sobretudo, na atuação prática, como intelectual orgânico” (GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e prática*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 98).

12 LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria da decisão judicial: fundamentos do direito*. Tradução por Bruno Miragem e notas e revisão da tradução por Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 102.

Nesse contexto, e levando-se em orientação a cláusula aberta dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais consagrada no art. 5º, § 2, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos fundamentais são todos os direitos, individuais ou coletivos, previstos expressa ou implicitamente na ordem jurídica e que representam os valores maiores nas conquistas históricas dos indivíduos e das coletividades, os quais giram em torno de um núcleo fundante do próprio Estado Democrático de Direito, que é justamente o direito à vida e à sua existência com dignidade.

A *multifuncionalidade* dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais permite, por exemplo, a releitura da atuação do Ministério Público. Aqui podem ser destacados no âmbito dessa multifuncionalidade: a aplicabilidade imediata; a interpretação ampliativa; e a proibição de retrocesso. Além disso, essa multifuncionalidade impõe a adoção de mecanismos que garantam a tempestividade e a duração razoável da tutela jurídica.¹³ Em relação ao Ministério Público, ressalta-se que essa multifuncionalidade impõe a adoção de novas técnicas de atuação, principalmente na tutela coletiva, como, por exemplo, a utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação da Instituição com o objetivo de contribuir, ao lado da sociedade, para a promoção da transformação positiva da realidade social¹⁴.

A título de exemplo, como efeito dessa multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, verifica-se que ação civil pública, que está no rol das atribuições constitucionais do Ministério Público, possui aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CR/88), não lhe sendo compatível interpretação restritiva. A ação civil pública também está inserida entre as cláusulas superconstitucionais e, assim, não poderá ser restringida ou eliminada da Constituição (Título II, Capítulo IV, arts. 127, *caput*, e 129, III, da CR/88). Ela possui prioridade na tramitação processual em razão da relevância social dos bens e valores jurídicos por ela tuteláveis, e seu objeto material, por se tratar de direito fundamental (Título II, Capítulo I, da CR/1988), no caso os direitos coletivos em geral, deverá receber interpretação aberta e flexível, o que tem

13 Não obstante às divergências existentes e outros países, a doutrina e a jurisprudência no Brasil caminham no sentido seguro da eficácia vertical e horizontal dos direitos fundamentais, conforme orientação consagrada na Constituição Federal de 1988. Segundo Daniel Sarmiento, “No direito brasileiro, não há maiores dificuldades processuais para a aplicação dos direitos fundamentais às relações privadas, diante do exercício, por todos os juízes, da jurisdição constitucional. Não obstante, é importante destacar que, corroborando a tese da vinculação direta dos particulares aos direitos fundamentais, a doutrina e a jurisprudência admitem que entidades privadas figurem no polo passivo de remédios constitucionais voltados para a tutela desses direitos, como o ‘habeas corpus’, o ‘habeas data’, a ação popular e a ação civil pública” (SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 376).

14 Nesse sentido, com vista à utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação do Ministério Público, foi pautado o belíssimo trabalho teórico, amparado em experiências concretas, desenvolvido pelo promotor de Justiça, em seu mestrado, Paulo César Vicente Lima. O referido promotor de Justiça coordenou vários projetos sociais junto à Bacia do Rio São Francisco, com excelentes resultados concretos, utilizando-os como mecanismo de atuação do Ministério Público, acabando por desenvolver sua pesquisa científica com base nessas experiências concretas. (LIMA, Paulo César Vicente. *O Ministério Público como instituição do desenvolvimento sustentável: reflexões a partir de experiências na bacia do Rio São Francisco*. Dissertação – Mestrado em Desenvolvimento Social. Universidade Estadual de Montes Claros. Montes Claros/MG, 2008.). Essas experiências foram fundamentais para a elaboração, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, de 31 de março de 2011, que regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais – PROPS, e dá outras providências.

plena incidência sobre a causa de pedir e o pedido nela formulado, afastando-se a aplicabilidade do art. 293 do CPC. E mais: a máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva deve ser conferida à ação civil pública e às ações coletivas em geral, com a admissibilidade de formulação de todos os pedidos e causas de pedir, desde que compatíveis com o direito material coletivo a ser discutido, assegurado ou efetivado pela via jurisdicional. A máxima utilidade da tutela jurisdicional coletiva, com a possibilidade da sua transferência *in utilibus* para o plano individual, também tem incidência na coisa julgada coletiva, favorável à sociedade, formada em decorrência do ajuizamento de uma ação civil pública. Além disso, a imprescritibilidade formal e substancial da ação civil pública é outra consequência da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

Todas essas diretrizes interpretativas, decorrentes da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, deverão ser respeitadas no plano do estudo, da concretização e das reformas legislativas relacionadas à atuação constitucional do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais.

Essa incidência deverá ocorrer tanto no modelo do Ministério Público Resolutivo, que atua no plano extrajurisdicional, quanto no plano do Modelo do Ministério Público Demandista, que atua perante o judiciário e que necessita ser revisitado à luz da teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais¹⁵.

Levando-se em consideração a nova *summa divisio* constitucionalizada no Brasil (direito coletivo e direito individual, Título II, Capítulo I, da CR/1988) e, mais precisamente no que tange à atuação do Ministério Público, essa multifuncionalidade deverá ter incidência em relação a todos os direitos e garantias constitucionais de natureza coletiva, amplamente considerados, e em relação aos direitos e garantias constitucionais de natureza individual indisponível (Título II, Capítulo I, e arts. 127, *caput*, e 129, III, da CR/1988).¹⁶

A multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais é hoje o caminho necessário para a compreensão e a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados expressamente no art. 3º da CR/1988, os quais, em síntese, formam o princípio constitucional da transformação positiva social, eixo que deverá conduzir a atuação de todas as Instituições de defesa dos direitos fundamentais, especialmente do Ministério Público, que é constitucionalmente fiscal da própria ordem jurídica (art. 127, *caput*, da CR/1988).

15 Sobre esses dois modelos de Ministério Público, cf. GOULART, Marcelo Pedrosa, *Ministério público e democracia — teoria e prática*. São Paulo: Editora de direito, 1998. p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto, *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 119-123.

16 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo — superação da summa divisio* direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 361-363.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO GARANTIA INSTITUCIONAL CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

O Ministério Público está inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no Título IV — *Da Organização dos Poderes*, mas, em seção própria (artigos 127/130 da CF), no capítulo *Das Funções Essenciais à Justiça*. Está, portanto, separado dos demais Poderes do Estado.

O perfil constitucional do Ministério Público está estabelecido pelo art. 127, *caput*, da Constituição, que o define como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. É, portanto, Instituição permanente e, em assim sendo, é cláusula pétrea.

No Direito Comparado, diferentemente do que acontece no Brasil atualmente, a melhor doutrina não vê no Ministério Público de outros países um legítimo e seguro defensor dos interesses e direitos massificados e aponta como óbices a *falta de independência* e de *especialização desta Instituição* e, como consequência, as *ingerências políticas espúrias*. Todavia, o próprio Mauro Cappelletti¹⁷, como crítico da outorga dessa espécie de atribuição ao Ministério Público, já ressaltou que esses obstáculos não se apresentam ao Ministério Público brasileiro, sobretudo depois que sua independência foi assegurada pela Constituição de 1988.

Após o advento da Constituição de 1988, que representa a maior conquista do Ministério Público brasileiro, outras leis vieram no sentido de possibilitar a efetividade das tarefas constitucionais da Instituição, explicitando suas atribuições e legitimando-as expressamente para a atuação na tutela, especialmente das pessoas portadoras de necessidades especiais (Lei nº 7.853/89), dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei nº 7.913/89), da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/90), do consumidor (Lei nº 8.078/90), do patrimônio público (Lei nº 8.429/92 e Lei nº 8.625/93), da ordem econômica e da livre concorrência (Lei nº 8.884/94), do Idoso (Lei nº 10.741/03) etc.

Como escreve Antônio Alberto Machado¹⁸, a evolução histórica permite observar a *vocação democrática* do Ministério Público¹⁹, o qual, hoje, com as novas atribuições que lhe foram reservadas pela Constituição, é instituição de fundamental importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito.

17 CAPPELLETTI, Mauro. *O acesso dos consumidores à justiça*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 313.

18 MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

19 Escreve ainda Antônio Alberto Machado: “[...] a instituição do Ministério Público parece ter uma espécie de vocação democrática, talvez inerente à sua ratio; ou até mesmo concluir-se que a existência dela só faz sentido numa democracia, sendo certo que a sua ausência ou tibieza, de outra parte, é sempre indício de regime autoritário” (MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 140).

Há quem sustente que o Ministério Público estaria atado ao Poder Legislativo, a este incumbindo a elaboração da lei e àquele a fiscalização de seu fiel cumprimento. Há quem defenda que a atividade do Ministério Público é eminentemente jurisdicional, razão pela qual estaria ele atrelado ao Poder Judiciário. E há quem afirme que a função do Ministério Público é administrativa, pois ele atuaria para promover a execução das leis e estaria atrelado ao Poder Executivo²⁰.

Nenhuma dessas concepções encontra respaldo perante o Texto Constitucional de 1988, que, além de ampliar muito o campo de atribuição do Ministério Público, conferiu-lhe *autonomia administrativa, orçamentária e funcional* (art. 127, § 2º, da CR/1988), colocou-o em capítulo separado dos outros Poderes do Estado, traçou seus princípios institucionais (art. 127, § 1º, da CR/1988) e, ainda, conferiu garantias funcionais aos seus órgãos de execução para o exercício independente do mister constitucional (art. 128, § 5º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”).

Entre as concepções sobre a natureza institucional do Ministério Público, é muito interessante o entendimento que sustenta que houve um deslocamento da Instituição da *sociedade política*, como órgão repressivo do Estado, para a *sociedade civil*, como legítimo e autêntico defensor da sociedade²¹. Esse deslocamento se justificaria por três razões fundamentais. A primeira seria a *social*, que se originou com a vocação do Ministério Público para a defesa da sociedade: ele assumiu paulatinamente um compromisso com a *sociedade* no transcorrer de sua evolução histórica. A segunda seria a *política*, que foi surgindo com a vocação da instituição para a defesa da *democracia* e das *instituições democráticas*. A terceira seria a *jurídica*, que se efetivou com a Constituição de 1988, que lhe concedeu autogestão administrativa, orçamentária e funcional e lhe conferiu várias atribuições para a defesa dos interesses primaciais da sociedade. Em verdade, o deslocamento do Ministério Público da *sociedade política* para a *sociedade civil* é muito mais *funcional* que *administrativo*, pois administrativamente o Ministério Público ainda permanece com estrutura de instituição estatal, com quadro de carreira, lei orgânica própria e vencimentos advindos do Estado, o que é fundamental para que ele tenha condições de exercer seu papel constitucional em situação de igualdade com os Poderes estatais por ele fiscalizados.

Escreve Marcelo Pedroso Goulart: “Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do ‘processo democrático’, alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positivação de situações novas que permitam o resgate da cidadania para a maioria excluída

20 Sobre a polêmica, cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao ministério público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 19-20.

21 Cf. GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia — teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998. p. 96. Cf. também em MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 141-142.

desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do ‘projeto democrático’²².

Contudo, repensando um pouco nosso posicionamento, acreditamos que atualmente o Ministério Público é instituição do acesso à Justiça. O enfoque sobre o acesso à Justiça *como movimento de pensamento* constitui, nos dias atuais, um dos pontos centrais de transformação do próprio pensamento jurídico, que ficou por muito tempo atrelado a um positivismo neutralizante que só serviu para distanciar o Estado de seu mister, a democracia do seu verdadeiro sentido e a Justiça da realidade social. Não há como pensar no Direito, hoje, sem pensar no acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Direito sem efetividade não tem sentido. Da mesma forma, não há democracia sem acesso à Justiça, que é o mais fundamental dos direitos, pois dele, como manifestaram Mauro Cappelletti e Bryant Garth²³, é que depende a viabilização dos demais direitos. Com efeito, a problemática do acesso à Justiça é, atualmente, a pedra de toque de reestruturação da própria ciência do Direito.

O estudo do acesso à Justiça pressupõe a compreensão dos problemas sociais. Não é mais aceitável o enfoque meramente dogmático-formalista. Cappelletti, um dos estudiosos mais autorizados a falar sobre a matéria, esclarece que o dogmatismo jurídico é uma forma degenerativa do positivismo jurídico, que conduziu a uma simplificação irrealística do próprio Direito ao seu aspecto normativo, deixando de lado outros valores não menos importantes, relacionados aos sujeitos, às instituições, aos procedimentos, aos deveres e responsabilidades das partes, dos juízes e dos próprios juristas²⁴.

A atenção dos juristas, antes voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se também direcionada para a realidade social em que esta ordem normativa está inserida²⁵; está voltada para a efetividade dos direitos, principalmente para os direitos constitucionais fundamentais.

Assinala Roberto Omar Berizonce²⁶ que a transformação do pensamento jurídico passa, fundamentalmente, por duas vertentes: a) *uma renovação metodológica*, caracterizada pela utilização da investigação sociológica e análise

22 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 96. No mesmo sentido, cf. MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 141-142.

23 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 141-142.

24 Concluiu CAPPELLETTI: “Nesta impostação formalista e degenerativa do positivismo jurídico, a interpretação da norma não é outra senão aquela do ‘resultado de um cálculo conceitual de estrutura dedutiva, fundado sobre uma ideia do ordenamento como sistema de normas fechado, completo e hierarquizado’, com a ‘doutrina do silogismo judicial segundo a qual também a decisão é o resultado objetivo de um cálculo dedutivo [...]’. Não menos importante é o fato de que nesta impostação formalística, acaba por haver uma identificação do direito positivo com a justiça, ou seja, que é o mesmo, uma recusa de avaliar o direito positivo tendo como base os critérios de justiça, sociais, éticos, políticos, econômicos” (CAPPELLETTI, Mauro. *O acesso dos consumidores à justiça*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 144).

25 Nesse sentido, cf. BERIZONCE, Roberto Omar. *Efectivo acceso a la justicia*: prólogo de Mauro Cappelletti. La Prata: Librería. Editora Platense, 1997, p. 11.

26 BERIZONCE, Roberto O. *Efectivo acceso a la justicia*: prólogo de Mauro Cappelletti. La Prata: Librería. Editora Platense, 1997, p. 11-12.

histórico-comparativa dos estudos dos problemas e, sobremaneira, pelas propostas de soluções de política legislativa; b) a concepção do ordenamento jurídico como um verdadeiro *instrumento de transformação social*, visão esta superadora das tradicionais missões de proteção e sanção.

Novamente Cappelletti ressalta que o aspecto normativo do Direito não é renegado, mas visto como um dos elementos em relação aos quais devem ser observadas em primeiro plano as pessoas, as instituições e os processos, pois é por intermédio deles que o Direito vive, forma-se, desenvolve-se e impõe-se²⁷.

Cappelletti chega a propor, para substituir a *concessão unidimensional*, limitada à análise da norma, uma *concessão tridimensional do Direito e da sua análise*, que se constitui: a) na análise do *problema da necessidade social* que um determinado setor do direito deverá resolver; b) na análise da *resposta* ou *solução* prevista para a hipótese nos planos normativo, institucional e processual; c) na análise crítica dos *resultados*, dentro do plano social *lato sensu* (econômico, político etc.), que deverão ser produzidos, concretamente, no âmbito da sociedade²⁸.

Nesse contexto, em que o acesso à Justiça passa a ser método de pensamento com conceito ampliado, no sentido de se constituir o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, amplamente considerados, tem-se que o Ministério Público, em razão da sua função constitucional (arts. 127 e 129 da CR/1988), passa a possuir a natureza jurídica de Instituição do Acesso à Justiça, ao lado do Poder Judiciário e de outras instituições que formam a garantia constitucional de acesso à Justiça. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao inserir o Ministério Público no Título IV, Capítulo IV - “Das Funções Essenciais à Justiça”, confirma essas assertivas. Ademais, como sustentamos em nosso doutoramento²⁹, o próprio Estado Democrático de Direito, rompendo com a concepção dualista (Sociedade X Estado), está dentro da Sociedade, como sua força organizativa em grau máximo, e sua função básica é proteger e efetivar os direitos fundamentais individuais e coletivos, visando à transformação social, até porque a CR/1988, além de estabelecer, expressamente (art. 1º, parágrafo único), que todo poder emana do povo, que o exerce por seus

27 Acrescenta Cappelletti: “Em outras palavras, o direito é visto não como um sistema separado, autônomo, auto-suficiente, ‘autopoético’, mas como parte integrante de um mais complexo ordenamento social, onde isto não se pode fazer artificialmente isolado da economia, da moral, da política: se afirma, assim, aquilo que foi chamada a Concessão ‘Contextual’ do direito. Para dar um exemplo, não há mais sentido estudar, ou conceber ou ensinar o direito processual exclusivamente em seus aspectos normativos: estes vão integrar, afirmo, na visão de alguns destes atores (partes, juiz, testemunhas etc), das instituições e dos procedimentos examinados sob os aspectos sociais, éticos, culturais, econômicos, a ‘acessibilidade’, em suma, do fenômeno processual ao indivíduo, aos grupos, e à sociedade”. (CAPELETTI, Mauro. *O Acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. Revista de Processo*. São Paulo, ano 16, n. 61, p.146).

28 “A análise do jurista torna-se, desta forma, extremamente mais complexa, mas também mais fascinante e infinitamente mais realística; essa não se limita mais a acertar, por exemplo, que para promover o início de um processo ou para levantar uma impugnação, se devam observar certos procedimentos formais, mais implica, em outras palavras, em uma análise do ‘tempo’, necessário para obter o resultado desejado, dos ‘custos’ a afrontar, das ‘dificuldades’ também psicológicas a superar, dos ‘benefícios’ obtidos, etc.” (CAPELETTI, Mauro. *O Acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. Revista de Processo*. São Paulo, ano 16, n. 61, p. 146).

29 ALMEIDA, Gregório Assagra de, *Direito material coletivo – superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 183-193.

representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição, consagra o princípio da transformação social ao fixar, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a necessidade de criação de uma sociedade livre, justa, solidária, da erradicação da pobreza, da diminuição das desigualdades sociais (art. 3º).

Convém destacar as precisas considerações de Leonardo Barreto Moreira Alves e Márcio Soares Berclaz:

Desde a Constituição da República de 1988, ganhou o Ministério Público destaque não apenas como o titular da ação penal, mas também como defensor da sociedade, notadamente no âmbito dos direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), área também conhecida como atuação em tutela coletiva. Estas atividades finalísticas, sem dúvida, são as mais coerentes e harmônicas à compreensão da instituição do Ministério Público como órgão de extração constitucional representativo da sociedade civil no Estado Democrático de Direito encarregado de promover positivas alterações e transformações na realidade social.³⁰

Essa visão a respeito do Ministério Público, aqui sustentada, com natureza de garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade (o que abrange o indivíduo e a coletividade, no contexto das atribuições constitucionais do Ministério Público, arts. 127 e 129 da CR/1988), possui importantes horizontes a serem explorados no plano da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais e do papel constitucional do Ministério Público e das ruas respectivas Corregedorias, a Nacional, no exercício do controle externo, e as corregedorias locais de cada Ministério Público, no plano do controle interno.

5. AS CORREGEDORIAS COMO GARANTIAS FUNDAMENTAIS DA PRÓPRIA GARANTIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Apesar da forte influência, atualmente, das classificações doutrinárias bipartidas das normas jurídicas, em regras e princípios, sendo inúmeros os estudos sobre o tema envolvendo as concepções de Alexy e Dworkin, este texto parte da concepção de que as normas jurídicas possuem três categorias: a) regras, que são normas direcionadas para casos concretos; b) princípios, que são mandamentos de otimização do sistema e, portanto, diretrizes generalizantes; c) garantias, que asseguram mecanismos de proteção dos direitos e das próprias garantias.

Nesse contexto, as garantias compõem duas dimensões. De um lado estão as garantias instrumentais, como são as ações constitucionais em geral. De outro, as garantias constitucionais fundamentais, que são as instituições de promoção do acesso à Justiça, destacando-se aqui o Ministério Público e suas respectivas Corregedorias, sendo que estas possuem a importante função de orientação e de fiscalização das atividades do Ministério Público.

30 ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares Berclaz. *Ministério Público em ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional*. Salvador: Podivm, 2010, p. 33.

Essa visão a respeito do Ministério Público e das Corregedorias, Nacional e Corregedorias internas da Instituição, aqui sustentada, com natureza de garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade (o que abrange o indivíduo e a coletividade, no contexto das atribuições constitucionais do Ministério Público, arts. 127 e 129 da CR/1988), possui importantes horizontes que podem ser explorados no plano da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais e do papel constitucional do Ministério Público.

6. UMA NOVA DICOTOMIA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS E DEVERES PARA A AFERIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No plano do acesso à Justiça, jurisdicional e extrajurisdicional, e principalmente no âmbito da proteção dos direitos fundamentais, tem-se que a *summa divisio* Direito Público e Direito Privado não foi recepcionada, como modelo adequado para orientar a tutela jurídica, pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A *summa divisio* constitucionalizada no País é *Direito Coletivo* e *Direito Individual*. O texto constitucional de 1988 rompeu com a *summa divisio* clássica ao dispor, no Capítulo I do Título II — Dos Direitos e Garantias Fundamentais, sobre os *Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*³¹.

Para o novo constitucionalismo democrático, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais contêm valores que devem irradiar todo o sistema jurídico, de forma a constituírem sua essência e a base que vincula e orienta a atuação do legislador constitucional, do legislador infraconstitucional, do administrador, da função jurisdicional e até mesmo do particular. Com base nessas premissas, no contexto do sistema jurídico brasileiro, a dicotomia Direito Público e Direito Privado não mais se sustenta. Outros argumentos de fundamentação tanto no viés constitucional quanto no aspecto teórico dão embasamento a essa assertiva.

Apesar da autonomia metodológica e principiológica do Direito Coletivo brasileiro, não sustentamos sua interpretação na condição de novo ramo do Direito; como não entendemos que o Direito Individual, que compõe a outra dimensão da *summa divisio* constitucionalizada no País, seja outro ramo do Direito. Na verdade, o Direito Coletivo e o Direito Individual formam a *summa divisio* consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No Direito Coletivo existem ramos do Direito, tais como o Direito do Ambiente, o Direito Coletivo do Trabalho, o Direito Processual Coletivo e o próprio conjunto, em regra, do que é denominado de “Direito Público”, que estaria dentro do Direito Coletivo, existindo, contudo, exceções. Da mesma forma, no Direito Individual há vários ramos do Direito como o Direito Civil, o Direito Processual Civil, o Direito Individual do Trabalho, o Direito Comercial etc.

31 Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

O Estado Democrático de Direito, na hipótese, especialmente o brasileiro (art. 1º da CR/88), está inserido na sociedade³², regido pela Constituição, com a função de proteção e de efetivação tanto do Direito Coletivo quanto do Direito Individual. É um Estado, portanto, da coletividade e do indivíduo ao mesmo tempo³³. Com isso, conclui-se que existem dimensões do que é denominado, pela concepção clássica, de “Direito Público” também no Direito Individual, como é o caso do Direito Processual Civil, de concepção individualista³⁴.

O Direito Coletivo e o Direito Individual formam dois grandes blocos do sistema jurídico brasileiro, integrados por vários ramos do Direito. Entretanto, o Direito Constitucional está acima, no topo da nova *summa divisio* constitucionalizada. O Direito Constitucional representa o ponto de união e de disciplina da relação de interação entre esses dois grandes blocos. A Constituição, que estrutura o objeto formal do Direito Constitucional, é composta tanto de normas, garantias e princípios de Direito Coletivo quanto de normas, garantias e princípios de Direito Individual.

Ademais, a visão atual em torno do acesso à Justiça e da efetividade dos direitos, atrelada ao plano da titularidade, confirma a nova *summa divisio* adotada na CR/1988. A titularidade e a proteção estarão sempre relacionadas a direito individual ou a direito coletivo amplamente considerado³⁵.

O Ministério Público atua na defesa da Constituição e dos dois planos da nova *summa divisio*. Além de guardião da Constituição, na sua condição de Lei Fundamental da ordem jurídica, a Instituição ministerial atua na defesa de todos os direitos coletivos em geral, bem como na defesa dos direitos individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, e art. 129, III, da CR/1988).

A partir da nova *summa divisio* constitucionalizada no Brasil, especialmente em razão da inserção dos direitos coletivos no plano dos direitos fundamentais (Título II, Capítulo I, da CR/1988), é que poderemos desenvolver e sedimentar um constitucionalismo brasileiro que sirva de modelo para outros países³⁶.

32 No mesmo sentido, sustentando que o dualismo clássico (Estado e sociedade) não subsiste no Estado Democrático de Direito, Reinhold Zippelius: “A distinção entre Estado e sociedade provém de uma época histórica durante a qual a centralização do poder político na mão de um soberano absoluto e respectiva burocracia dava origem à novação de que o Estado constituía uma realidade autônoma em face à sociedade” (ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de António Cabral de Moncada. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p. 158).

33 Reinhold Zippelius: “(...) no processo de formação da vontade estadual cada indivíduo surge, perante os outros, na posição de igual e livre. Mas a orientação do Estado não tem de ser marcada pelo egoísmo dos interesses particulares que domina a vida social, mas em vez disso — deve-se concluir — pelo justo equilíbrio daqueles interesses” (ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de António Cabral de Moncada. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p. 159).

34 É inquestionável que a Constituição contém tanto normas de “Direito Público” quanto de “Direito Privado” e, assim, não é tecnicamente, nem metodologicamente, adequado o enquadramento do Direito Constitucional como um dos capítulos do Direito Público, conforme assim o faz a *summa divisio* clássica.

35 Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

36 Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

7. FATORES PARA A LEGITIMAÇÃO SOCIAL DAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA IMPORTÂNCIA PARA TORNAR MAIS QUALITATIVO O TRABALHO DE ORIENTAÇÃO E DE FISCALIZAÇÃO DA CORREGEDORIA NACIONAL E DAS DEMAIS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

O Ministério Público brasileiro passou a ser, após a CR/1988, uma grande instituição de promoção social, com atribuições constitucionais para atuar em todas as áreas relacionadas com a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essas diretrizes constitucionais demonstram a importância da preocupação com a legitimação social do Ministério Público como instituição.

O fato de os membros do Ministério Público não serem, nos termos do modelo constitucional brasileiro, escolhidos diretamente pelo povo, não impede, porém, que a Instituição tenha legitimação social. Primeiro, porque o acesso à Instituição se dá após um disputado concurso de provas e títulos, exigido constitucionalmente; depois, porque a verdadeira legitimação social do Ministério Público deverá advir da sua efetiva e eficiente atuação na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CR/1988).

Não é, contudo, qualquer tipo de atuação que irá constituir-se em fator de ampliação da legitimação social do Ministério Público; daí a importância em se compreender o verdadeiro perfil constitucional da Instituição e suas dimensões no novo constitucionalismo.

Partindo dessa nova leitura constitucional dos compromissos e desafios do Ministério Público brasileiro, apresentar-se-á, na sequência, alguns fatores constitucionais importantes para a ampliação da sua legitimidade social; outros existem, mas fizemos a escolha em apresentar aqueles que entendemos que sejam os mais relevantes nesta etapa de maturação e de construção do Ministério Público como instituição constitucional.

Esses fatores de ampliação da legitimação social são fundamentais para qualificar, substancialmente, o trabalho orientador e fiscalizador das Corregedorias do Ministério Público, até porque as Corregedorias possuem a natureza jurídica, como ressaltado anteriormente, de garantias fundamentais da própria garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça, que é o Ministério Público como Instituição de caráter nacional, incumbindo-lhe a defesa jurisdicional e extrajurisdicional dos direitos e interesses individuais indisponíveis e dos direitos ou interesses coletivos, amplamente considerados (art. 127 e 129 da CR/1988).

7.1. Priorização da atuação preventiva

O Ministério Público brasileiro já passou por alguns grandes momentos históricos. O primeiro deles pode ser apontado pelo seu reconhecimento como Instituição, o que aconteceu com o advento da República, durante o Governo Provisório, por força do trabalho do então Ministro Campos Salles. O segundo pode ser indicado como sendo o decorrente da Lei Complementar Federal nº 40/81, que foi a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, assim considerada porque definiu um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público nacional e dispôs sobre suas principais atribuições, garantias e vedações. Um terceiro grande momento ocorreu com o advento da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), que conferiu legitimidade ao Ministério Público para a defesa jurisdicional e administrativa dos interesses e direitos difusos e coletivos, além de ter criado o inquérito civil. O Ministério Público começa a ter aqui função promocional de transformação da realidade social. Um quarto momento pode ser apontado com o advento da CR/88, o mais significativo e transformador de todos, conforme motivos já aduzidos acima.

Agora entendemos que resta a construção de um quinto grande momento histórico. Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito: a tutela preventiva.

A tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inserida no princípio democrático (art. 1º da CR/1988).

Por intermédio da tutela jurídica preventiva poderá ser atacado, em uma das suas dimensões, diretamente o ilícito, evitando-se sua prática, continuidade ou repetição. Com isso, evita-se o dano, que é objeto da tutela jurídica repressiva, mais precisamente a ressarcitória.

Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, uma vez que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (arts. 1º, 3º e 5º, XXXV, da CF/88).

Ora, se ao Ministério Público como Instituição incumbe a defesa do regime democrático, a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito.

Contudo, como é cediço, a atuação da Instituição no País é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social. A prova disso é a atuação criminal, que por natureza é repressiva.

O que adianta punir criminalmente sem compreender, por intermédio de estudos e de dados estatísticos, as causas dessa criminalidade? São justamente essas causas que devem ser atacadas com prioridade. A exigência de políticas públicas específicas nesses casos é fundamental.

Além de combater repressivamente os atos de improbidade, é razoável priorizar a atuação para evitar que ocorram atos dessa natureza, especialmente os que geram dano ao Erário. Muitas vezes torna-se impossível a recuperação dos ativos desviados, o que resulta em enormes prejuízos para a sociedade. A priorização da atuação preventiva pelos Promotores de Justiça, Procuradores de Justiça e Procuradores da República será um caminho legítimo e eficaz para proteger o patrimônio público.

Em vez de esperar a aplicação de lei inconstitucional com danos sociais, é mais recomendável que se priorize o controle da constitucionalidade para que seja evitada a aplicação da lei ou do ato normativo inconstitucional.

Essa mudança de paradigma é uma exigência do Estado Democrático de Direito brasileiro, na sua condição de Estado da Justiça material, de Estado da transformação da realidade social.

O Estado Democrático de Direito, diferentemente das outras formas de Estado, tem um compromisso nuclear: transformar a realidade social na busca da igualdade material quanto ao acesso efetivo a bens e outros valores. Essa transformação da realidade social com justiça também é compromisso do Ministério Público como defensor do regime democrático (art. 1º e art. 127, *caput*, ambos da CF/88).

Portanto, o papel do Ministério Público resolutivo, na defesa dos interesses sociais, deve ser exercido de forma efetiva em todas as suas esferas de atuação. Na área criminal, é imprescindível a sua inserção no seio social, para que venha a se inteirar das verdadeiras causas da criminalidade e exija políticas públicas específicas do Poder Público, além de atuar diretamente nas investigações das condutas criminosas que mais abalam a sociedade, de forma a combater com rigor e eficiência o crime organizado e permitir que o Direito Penal tenha eficácia social.

Na área coletiva, o Ministério Público deverá priorizar a atuação preventiva para evitar a violação dos direitos sociais, além de combater de modo articulado e eficiente as condutas danosas aos direitos massificados³⁷.

37 A respeito desse novo perfil constitucional do Ministério Público, escreve Gustavo Tepedino: “[...] o Ministério Público deixa de atuar simplesmente nos momentos patológicos, em que ocorre lesão a interesse público, sendo convocado a intervir de modo permanente, promovendo o projeto constitucional e a efetividade dos valores consagrados pelo ordenamento” (TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 300).

Na sua atuação extrajudicial, como grande intermediador e pacificador da conflituosidade social, o Ministério Público assume função social pedagógica: com a educação da coletividade para o exercício da cidadania e das organizações sociais. E isso a Instituição poderá fazer pelas recomendações, pelas audiências públicas e também pelo termo de ajustamento de conduta.

É de se destacar que a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica.

Mesmo para o Ministério Público demandista, a priorização da atuação preventiva é fundamental, principalmente quanto ao ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória, evitando-se assim a prática do ilícito, sua continuidade ou repetição.

7.2. Exercício da função pedagógica da cidadania: um compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, caput, e 205 da CR/1988)

Um dos grandes problemas educacionais no Brasil, talvez um dos mais graves, decorre do fato de nosso ensino ser muito formal e distante dos direitos da cidadania. O aluno, no ensino primário e secundário, é obrigado a estudar e aprender matemática, química e física, mas não aprende o mais importante para sua convivência social: os direitos e os deveres para o exercício da cidadania e convivência democrática. Ele sai do Ensino Médio sem saber quais são seus direitos políticos, seus principais direitos fundamentais, seus direitos como trabalhador, como assegurado da previdência social, como consumidor etc. Ele nem sabe quais são as vias legítimas de acesso a esses direitos. Grande parte dos cidadãos brasileiros ainda pensa que o Promotor de Justiça está subordinado ao Juiz. Essa grande massa popular não conhece o Ministério Público, não conhece o Poder Judiciário nem tem noção dos seus compromissos constitucionais e, assim, não consegue exercer a fiscalização legítima e necessária desses e de outras instituições constitucionais.

O ensino no país contribui para a exclusão de um grande contingente popular do processo democrático e não cumpre os objetivos e princípios informadores da educação, estabelecidos no art. 205 da CR/1988, especialmente o *pleno desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania*³⁸. Até que haja a reestruturação do Ensino Médio no Brasil, a imprensa e as instituições de defesa social, como o Ministério Público, têm o compromisso, imposto constitucionalmente, de contribuírem para a divulgação dos direitos e

³⁸ Estabelece o art. 205 da CF: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Ao comentar o dispositivo, escreveu José Afonso da Silva: “(...) O art. 205 prevê três objetivos básicos da educação: (a) pleno desenvolvimento da pessoa; b) preparo da pessoa para o exercício da cidadania; (c) qualificação da pessoa para o trabalho. Integram-se, nestes objetivos, valores antropológico-culturais, políticos e profissionais” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 784-785).

deveres inerentes à cidadania, possibilitando que um maior número de cidadãos participem efetivamente do processo de democratização da sociedade brasileira e, com isso, não fiquem dispersos e sujeitos a manobras imorais e espúrias do Poder Político e Econômico³⁹.

Esse compromisso com a *função pedagógica da cidadania*, além de fundamentar-se no parágrafo único do art. 1º da CF/88, onde está estabelecido que “todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”, também é desmembramento do *princípio da solidariedade coletiva*, presente no art. 3º, I, da CR/1988, constituindo-se, também, em *direito social fundamental* (arts. 6º e 205, ambos da CR/1988), fundado na própria *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III, da CR/1988).

Assim, o exercício da função pedagógica da cidadania está enquadrado no âmbito do rol das matérias de *interesse social*, inserindo-se como um dos deveres constitucionais do Ministério Público, presente no art. 127, *caput*, da CR/1988.

Além das cartilhas cidadãs, da divulgação e da transparência em relação às medidas e ações da Instituição, o mecanismo da audiência pública é um legítimo canal para que o Ministério Público, em pleno diálogo com a sociedade, possa exercer, efetivamente, essa função pedagógica da cidadania, ampliando a sua legitimação social.

7.3. Realização periódica de audiências públicas

O mecanismo da audiência pública é um forte canal de ampliação e de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público, seja por permitir um diálogo mais direto com a sociedade, seja por permitir que a Instituição estabeleça seu programa de atuação funcional com base em propostas e reclamações da própria sociedade.

A *audiência pública* encontra-se fundamentada no *princípio constitucional do exercício direto da soberania popular*, estabelecido no art. 1º, parágrafo único, da CR/1988. Prevê o referido dispositivo constitucional que “todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”. Constitui-se, assim, mecanismo de exercício direto da soberania popular, pois o cidadão, por si, ou por seus entes sociais representativos, é convidado a apresentar propostas, reivindicar direitos, exigir a

39 Ao sustentarem a necessidade de um pensamento complexo, escreveu Edgar Morin: “O conhecimento deve certamente utilizar a abstração, mas procurando construir por referência do contexto. A compreensão dos dados particulares necessita da ativação da inteligência geral e a mobilização dos conhecimentos de conjunto. Marcel Mauss dizia: ‘É preciso recompor o todo’. Acrescentemos: é preciso mobilizar o todo. Certamente, é impossível conhecer tudo do mundo, bem como apreender suas transformações multiformes. Mas, por mais aleatória que seja, o conhecimento dos problemas-chave do mundo deve ser perseguido, sob pena da imbecilidade cognitiva. Tanto mais que hoje o contexto de todo conhecimento político, econômico, antropológico, ecológico constitui o próprio mundo. É o problema universal para todo cidadão: como adquirir a possibilidade de articular e organizar as informações sobre o mundo. Mas para articulá-las e organizá-las é preciso uma reforma do pensamento” (MORIN, Edgar. *O pensamento complexo, um pensamento que pensa*. In: MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis LÊ. *A inteligência da complexidade*, Tradução de Nirimar Maria Falci. 3ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2000, p. 207-278).

observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, bem como a tomar ciência de fatos ou medidas adotadas ou a serem adotadas pelas autoridades públicas⁴⁰.

Com efeito, a audiência pública é desmembramento *direto do princípio democrático*, estatuído no art. 1º, *caput*, da CR/1988, que tem a cidadania como um dos seus fundamentos (art. 1º, I, da CR/1988)⁴¹.

Faz-se importante ressaltar que o *direito à democracia* é apontado por Paulo Bonavides, ao lado dos *direitos à informação e ao pluralismo*, como direito fundamental de *quarta dimensão (geração)*, configurando-se como forma de democracia direta que marca o futuro da cidadania e a própria *liberdade de todos os povos*⁴².

Assim, *audiência pública* é o mecanismo constitucional por intermédio do qual as autoridades públicas e os agentes públicos em geral abrem as portas do Poder Público à sociedade para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania popular, em suas várias dimensões, permitindo-se a apresentação de propostas, a apresentação de reclamações, a eliminação de dúvidas, a solicitação de providências, a fiscalização da atuação das instituições de Defesa Social, de forma a possibilitar e viabilizar a discussão em torno de temas socialmente relevantes.

O Ministério Público não só pode como deve realizar audiências públicas com periodicidade necessária. Na condição de Instituição de defesa social e de promoção da transformação, com justiça, da realidade social (arts. 1º, 3º, 127 e 129, todos da CR/1988), o Ministério Público deve permitir a participação direta da sociedade na elaboração dos seus Programas de Atuação Funcional, bem como esclarecer os cidadãos e seus entes representativos sobre as medidas adotadas pela Instituição, conduzindo o *princípio participativo*, desmembramento natural do *princípio democrático*, ao seu grau máximo de efetivação e concretização.

Não há um dispositivo expresso na Constituição que exija a realização de audiências públicas pelo Ministério Público⁴³; contudo, há um conjunto de direitos, garantias e princípios constitucionais, expressos e implícitos, que impõem a ampliação e a facilitação do exercício direto da democracia pela

40 Sobre o exercício do poder diretamente pelo povo, aduz José Afonso Silva: “O poder que o povo exerce diretamente. O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo. As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos ‘democracia semidireta’, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta, tais como: a iniciativa popular, pela qual se admite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo de lei ao Legislativo; o referendo popular, que se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados pelo Legislativo devem ser subjetivos à vontade popular; o plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere porque este ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida (...)” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 40-41).

41 Sustenta Geisa de Assis Rodrigues: “A audiência pública é um importante instrumento do Estado democrático de Direito construído a partir da extensão do princípio da audiência individual (...)” (RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 94).

42 Afirma Paulo Bonavides: “A democracia positivada enquanto direito de quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema (...)”. (BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 525-526).

43 O art. 58, § 2º, da CF/88, prevê a realização de audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional.

participação popular, o que deve ser fomentado pelas instituições democráticas de defesa social, como é o caso do Ministério Público.

Entretanto, o fato de a audiência pública estar fundamentada no direito político de participação não significa que ela somente se dirige ao cidadão em seu sentido restrito. Os seus entes representativos, bem como outras pessoas jurídicas dela também podem participar. É o que esclarece Hugo Nigro Mazzilli:

Além do membro do Ministério Público, que a presidirá, dos funcionários desta instituição, que darão suporte e apoio ao primeiro, e das pessoas que forem nominalmente convidadas para o evento, ainda poderão participar da audiência, sem caráter taxativo: a) representantes de associações civis interessadas; b) as autoridades públicas interessadas ou que tenham competência para analisar a questão em exame; c) as entidades sindicais relacionadas com o objeto da audiência; d) as universidades ou faculdades, bem como entidades acadêmicas que tenham conhecimento técnico sobre o tema em questão; e) especialistas, peritos e técnicos, que compareçam sob convite ou espontaneamente; f) qualquer pessoa que tenha interesse geral na questão objeto da audiência.⁴⁴

É o que também dispõe a Resolução PGJ nº 43/2006, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

Art. 3º A audiência é aberta a todos os interessados, pessoas físicas, pessoas jurídicas e demais entidades, que deverão assinar lista de presença, sendo que a participação dar-se-á na condição de expositor ou de colaborador, os quais poderão apresentar informações ou propostas orais ou por escrito quanto aos temas a serem abordados.

No plano infraconstitucional, a realização de audiência pública pelo Ministério Público tem amparo em texto expresso de lei. É o que prevê o art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

Art. 27 Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: [...] Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: IV — promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no ‘caput’ deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

A Lei Complementar Federal nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, não tem previsão expressa sobre a realização de audiência pública pelo Ministério Público da União; porém, isso não impede que os Ministérios Públicos da União realizem,

44 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 330.

conforme muito bem ponderou o Procurador da República, Alexandre Amaral Gavronski:

Verdadeiro mecanismo de ‘participação’ [democracia participativa] do cidadão na tomada de decisões de interesse coletivo, decorrência natural do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil (art. 1º da CR/1988), a audiência pública não depende de lei ou regulamento para ter cabimento; esta só é necessária para fazê-la obrigatória. Por tal razão, assume pouca relevância a omissão da Lei Complementar n. 75/93 sobre o assunto, diferentemente da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que inclui explicitamente dentre as funções da Instituição ‘promover audiências públicas para, no exercício da defesa dos direitos assegurados na Constituição, garantir-lhes o respeito por parte dos poderes públicos, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam função delegada (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei 8625/903). Assim, tratando-se de colaboração da cidadania ao Ministério Público, cabe ao membro com atribuição para a matéria decidir se cabe ou não sua realização.⁴⁵

A audiência pública é mecanismo constitucional fundamental de participação democrática, decorrente do exercício direto da soberania pelo povo (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) e que se sujeita a vários princípios orientadores. Alguns desses princípios merecem especial destaque.

1. *Princípio democrático* (art. 1º da CR/88). O princípio democrático é o mais importante de todos os princípios; é a cláusula mãe das audiências públicas, por força do qual se impõe a fomentação da participação popular e, ao mesmo tempo, proíbem-se atitudes restritivas do acesso à audiência pública.

2. *Princípio da publicidade ampla, irrestrita e popular* (art. 5º, LX e 37, *caput*, da CR/88). À audiência pública deve ser conferida a máxima publicidade, com sua divulgação por todos os meios legítimos, tais como editais, convites, com a utilização inclusive de todos os veículos de comunicação.

3. *Princípio do retorno ou da resposta à sociedade ou ao cidadão ou da prestação de contas das medidas e resultados* (art. 5º, XXXIV, *a*, da CR). Por força desse princípio, as autoridades públicas devem prestar contas das medidas tomadas, bem como, em sendo possível, quais são os seus resultados. Esse princípio é desmembramento do direito de petição, na sua condição de garantia constitucional fundamental.

4. *Princípio da periodicidade*. A audiência pública, como é mecanismo constitucional de exercício direto da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CR/88) e condição legitimadora das instituições democráticas de defesa social, deve ser realizada com periodicidade, atendendo-se as peculiaridades dos interesses sociais de cada região do País.

45 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Manual de atuação. Brasília: ESMPU, 2006, p. 90-91.

5. *Princípio da solenidade relativizada.* A audiência pública sempre deve ser presidida por uma ou por mais de uma autoridade e deve procurar observar, em prol da eficiência (art. 37, *caput*, da CR), um procedimento que lhe permita ter um início, um meio e um fim. Daí o seu caráter solene. Contudo, não se deve imprimir à audiência pública um caráter solene e formal que venha constranger o cidadão e impedir ou dificultar o exercício direto de sua soberania.

6. *Princípio da não taxatividade em abstrato ou da não limitação em abstrato do objeto da audiência pública.* O rol dos direitos e garantias constitucionais é meramente exemplificativo (art. 5º, § 2º, da CR). Em relação ao Ministério Público, especialmente, incidem os princípios da não limitação ou da não taxatividade da defesa dos direitos ou interesses individuais indisponíveis e dos direitos ou interesses difusos e coletivos (arts. 127, *caput*, e art. 129, III, ambos da CR/1988). Com base nisso e em outras diretrizes constitucionais, não é permitida a limitação em abstrato do objeto da audiência pública, a qual poderá ser designada para discutir questões relativas tanto a direitos individuais quanto a direitos coletivos. Essa orientação não impede a designação de audiência extraordinária para discutir fatos ou temas determinados, tais como um dano ambiental, o funcionamento de um certo hospital etc.

7. *Princípio do prévio agendamento e da escolha adequada do dia, local e horário que facilite o acesso ao público diretamente interessado.* A audiência pública deverá ser designada com uma relativa antecedência da data de sua realização. Com isso, facilita-se que os interessados agendem seus compromissos e compareçam ao evento público. A escolha de dia, local e horário tem que ser criteriosa para permitir e facilitar o acesso do público diretamente interessado, em maior número possível⁴⁶.

8. *Princípio da oralidade e da informalidade.* A audiência pública, não obstante seja ato complexo com relativa dose de solenidade decorrente da presença de uma ou mais autoridades que a presidem, é regida pelo princípio da oralidade e da informalidade, o que se impõe como forma de facilitar a ampla participação e o debate do público interessado, o que não significa que não deve ter o registro formal dos atos da audiência⁴⁷. A gravação da audiência, com a subsequente transcrição da fita, é medida que se impõe.

Por tudo que foi dito, existem múltiplas finalidades das audiências públicas, entre elas convém destacar o debate sobre fato determinado, a coleta de propostas

46 Alexandre Amaral Gavronski demonstra, com muita precisão de raciocínio, a necessidade de expedição de convite ao público com a antecedência necessária e a escolha do local que facilite o acesso dos interessados (GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Manual de atuação. Brasília: ESMPU, 2006, p. 92).

47 A respeito da oralidade e informalidade da audiência pública, explica Geisa de Assis Rodrigues: “O que caracteriza a audiência pública é a existência do debate oral e informal, embora ordenado pelo órgão que a preside, sobre uma medida administrativa qualquer que tenha repercussão social. Na audiência pública, ao mesmo tempo que se informa o ter e implicações da medida administrativa analisada, se consulta a opinião sobre o assunto, sem contudo haver a vinculação da vontade do administrador, posto que na audiência pública se tem voz mas não voto. Não se confunde com os atos de colegiados públicos nos quais só participa quem é formalmente autorizado. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática” (RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 95).

ou reclamações, a divulgação de medidas e resultados, o exercício da função pedagógica da cidadania.

Geisa de Assis Rodrigues aponta as funções da audiência pública:

(...) a audiência pública tem as seguintes funções: a) permite ao administrado verificar objetivamente a razoabilidade da medida administrativa; b) é um mecanismo idôneo de formação de consenso da opinião pública a respeito da juridicidade e conveniência de uma atuação do Estado; c) garante a transparência dos procedimentos decisórios do Estado; d) é um elemento de democratização do exercício do poder; e) é um modo de participação cidadã na gestão da Coisa pública, concretizando os princípios políticos e constitucionais de democracia participativa; f) tem uma importante função preventiva, pois pode evitar os prejuízos causados por uma intervenção administrativa inadequada.⁴⁸

Lei infraconstitucional, decisões judiciais ou medidas administrativas não podem limitar, em abstrato, o objeto da audiência pública, tendo em vista a fundamentação constitucional dos seus princípios orientadores, como os acima expostos.

E mais: poderão ser realizadas audiências públicas com periodicidade previamente determinada ou audiências públicas extraordinárias, voltadas para o debate de questões e fatos específicos.

Como mecanismo constitucional que é, a realização de audiência pública poderá se dar de ofício pelos órgãos das instituições democráticas de defesa social, bem como mediante provocação de interessado ou interessados.

Em relação ao Ministério Público, a audiência pública poderá ser realizada também no curso ou no fim do inquérito civil ou de outro procedimento administrativo, assim como fora deles para, entre outras finalidades, colher elementos para a elaboração de programas de atuação funcional da Instituição, gerais, regionais ou locais ou para divulgação de medidas e resultados dos trabalhos institucionais.

Precisamente no âmbito da tutela coletiva pelo Ministério Público Federal, aduziu Alexandre Amaral Gavronski:

Como já referido, a tutela coletiva põe o membro do Ministério Público Federal frente a questões de grande interesse social, estranhas ao Direito e relacionadas a uma conflituosidade que, não raro, importa em difíceis opções, diante da necessária ponderação entre valores contrapostos e de grande significação para a sociedade. Para atuar nessas questões, a audiência pública é um excelente instrumento a nosso dispor se o objetivo for buscar informações gerais junto à comunidade envolvida sobre a violação a direitos coletivos que se apura (espécie de danos que vem causando, sua amplitude e decorrências), identificar a aspiração e

48 RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 95.

as necessidades coletivas em dada questão, repartir com a comunidade interessada a responsabilidade quanto às decisões que se impõem ao membro do Ministério Público Federal (ajuizar ou não uma ação, firmar compromisso de ajustamento de conduta nos termos aceitos pelo infrator ou optar pela discussão judicial, por exemplo) ou mesmo buscar o entendimento entre contendores cuja controvérsia vem afetando a comunidade. Para esta última finalidade, todavia, às vezes uma reunião reservada é mais proveitosa, dependendo do número de pessoas que influenciam na decisão e do grau de belicosidade existente entre os cidadãos afetados e os responsáveis pela violação dos direitos coletivos.⁴⁹

Hugo Nigro Mazzilli, ao escrever sobre o objeto das audiências públicas realizadas pelo Ministério Público, conclui:

Já no que diz respeito às audiências públicas a cargo do Ministério Público, o objeto não é, naturalmente, o mesmo das audiências públicas de caráter político-governamental; as audiências públicas cometidas ao Ministério Público são apenas um mecanismo pelo qual o cidadão e as entidades civis (as entidades chamadas não governamentais) podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais, e, mais especialmente, participar de sua tarefa constitucional consistente no zelo do interesse público e na defesa de interesses metaindividuais (como o efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, o adequado funcionamento dos serviços de relevância pública, o respeito ao patrimônio público, ao meio ambiente, aos direitos dos consumidores, aos direitos das crianças e adolescentes, à produção e programação das emissoras de rádio e televisão, etc.⁵⁰

Inúmeras são as finalidades das audiências públicas que poderão ser realizadas pelo Ministério Público⁵¹. Todavia, duas delas merecem especial destaque. A primeira é a elaboração dos Programas de Atuação Funcional. Com base nas propostas e nas reclamações colhidas em audiências públicas, o Ministério Público elaborará seus Programas de Atuação Funcional (geral, regional e local), de forma a atuar em sintonia com as reais necessidades sociais. A segunda é a função pedagógica da cidadania a ser exercida pelo Ministério Público perante os cidadãos e seus entes representativos.

Por intermédio da audiência pública, os órgãos do Ministério Público podem dialogar com a sociedade, divulgando seus direitos e deveres, especialmente os constitucionais fundamentais, de forma a permitir sua compreensão e ampliar

49 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Manual de atuação. Brasília: ESMPU, 2006, p. 89-90.

50 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 326-327.

51 Afirma Hugo Nigro Mazzilli: “Por meio das audiências públicas, o Ministério Público não se submete a uma assembléia popular, nem nelas se votam opções ou linhas de ação para a instituição, e sim por meio delas intenta o Ministério Público obter informações, depoimentos e opiniões, sugestões, críticas e propostas, para haurir com mais legitimidade o fundamento de sua ação institucional” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 327).

seu exercício pelo cidadão comum que não teve oportunidade de passar por uma instrução que siga os princípios informadores constantes do art. 205 da CF/88⁵².

A promoção social está no núcleo do novo perfil constitucional do Ministério Público. A defesa do regime democrático e dos interesses sociais confirmam o compromisso do Ministério Público com a transformação, com justiça, da realidade social. (art. 127, *caput*, combinado com os arts. 1º e 3º, todos da CR/1988).

Entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão a criação de uma sociedade livre, justa, solidária, a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais. Tendo em vista que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e que o Ministério Público é defensor do regime democrático, todos esses objetivos, elencados expressamente no art. 3º da CF/88, também vinculam o Ministério Público.

Para Marcelo Pedroso Goulart:

Levar avante essa prática transformadora (práxis) é cumprir uma função política maior, que implica a substituição de uma dada ordem por outra ordem social, mais justa, na qual prevaleçam os valores universais da democracia. A realização prática dessa função política maior dá-se no ‘movimento catártico’ que promove a transição da sociedade, dos seus movimentos, das suas organizações e de suas instituições do ‘momento corporativo’ e particularista para o ‘momento ético-político’ de modificação do real.⁵³

Todavia, adverte Goulart que o Ministério Público ainda não conseguiu superar muitas barreiras: a velha Instituição (pré-88) morreu; porém o novo Ministério Público (pós-88) ainda não se firmou:

No nível institucional, portanto, o Ministério Público ainda não superou, plenamente, o ‘momento corporativo’, fato que impõe a aceleração do ‘movimento catártico interno’. Do contrário, a ‘passividade’ poderá tomar conta da Instituição, levando-a à ‘impotência objetiva’, ao não cumprimento da sua função política e dos objetivos que lhe foram postos pela Constituição. Esse tipo de ‘comportamento passivo-impotente’ poderá acarretar a perda de legitimidade (de sustentação social) e levar ao retrocesso na configuração formal-institucional do Ministério Público.⁵⁴

Portanto, para o Ministério Público cumprir essa sua tarefa constitucional não mais se sustenta o modelo institucional antigo que ainda se arrasta pelo país. É preciso avançar com o planejamento funcional e nas estratégias de atuação. A atuação individual e intuitiva dos membros do Ministério Público deve ser superada por um novo modelo, em que o compromisso com a transformação

52 Cf. ALMEIDA; SOARES JÚNIOR; GONÇALVES, 2006, p. 13-14.

53 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713.

54 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713-714.

social, o planejamento estratégico e a eficiência passem a ser condições naturais em todos os âmbitos da atuação institucional, jurisdicional ou extrajurisdicional.

A atuação repressiva, amparada geralmente nas espécies clássicas de prova (prova pericial, testemunhal etc.) deve ceder espaço para a atuação com base nas estatísticas e nos indicadores sociais⁵⁵.

Para tanto, é imprescindível que o Ministério Público, em todos as suas esferas, constitua núcleos de estudos e estatísticas de atuação funcional e realize parcerias importantes com centros de estudos e pesquisas, bem como com universidades que possam fornecer-lhe elementos que deem a ele condições adequadas para atacar, racionalmente, as causas geradoras das graves injustiças sociais⁵⁶.

Torna-se imperioso, também, que o Ministério Público acompanhe e fiscalize a elaboração e o cumprimento dos orçamentos públicos, garantindo a aplicação das verbas públicas necessárias para atender aos ditames constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito, especialmente os elencados no já referido artigo 3º e nos artigos 5º e 6º, todos da CR/1988. A atuação da Instituição, neste âmbito, poderá ser extrajurisdicional e jurisdicional. No plano extrajurisdicional, o Ministério Público deverá acompanhar a votação orçamentária, participando das propostas de inserção de políticas públicas específicas, socialmente necessárias, além da utilização dos mecanismos da recomendação e do TAC visando à realização de políticas públicas a serem contempladas nos orçamentos públicos. Poderá, ainda, realizar audiências públicas para colher reclamações e propostas objetivando o controle orçamentário. No plano jurisdicional, o Ministério Público poderá mover ações coletivas com pedidos de tutelas específicas, especialmente o de tutela inibitória, para garantir o cumprimento orçamentário adequado. Contudo, a falta de

55 A respeito do surgimento dos indicadores sociais e da sua importância para demonstrar que crescimento econômico não é evidência certa da melhoria das condições de vida das pessoas, escreve Paulo Martino Jannuzzi: “O aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsecamente ligados à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Embora seja possível citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nos anos 20 e 30, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 60 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nesse período começaram a se avolumar evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população em países do Terceiro Mundo. A despeito do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social [...]”. (JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://com.ciencia.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>>, p. 1. Acesso em: 3 jun. 2008, 12h30).

56 Esclarece Paulo Martino Jannuzzi: “Diferentemente de outros países latino-americanos, no Brasil, as estatísticas sociais, econômicas e demográficas usadas para construção dos indicadores são produzidas, compiladas e disseminadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal ou estadual. Através de uma rede capilarizada pelo território nacional, com delegacias estaduais e agências municipais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cumpre seu papel de agente coordenador do Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informação proveniente de ministérios e como agente disseminador de estatísticas. As agências estaduais de estatísticas também compilam uma ampla variedade de dados administrativos produzidos pelas secretarias de Estado e, em alguns casos, também produzem dados primários provenientes de pesquisas amostrais. Alguns ministérios e secretarias estaduais também têm órgãos encarregados da produção ou organização de seus dados administrativos. Assim, o IBGE, agências estaduais de estatísticas e ministérios/secretarias integram, pois, o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas no Brasil”. (JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://com.ciencia.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>>, p. 1. Acesso em: 3 jun. 2008, 12h30).

previsão orçamentária não poderá ser obstáculo à atuação do Ministério Público, especialmente no âmbito dos direitos coletivos, inseridos na Constituição da República como direitos fundamentais de aplicabilidade imediata (Título II, Capítulo, art. 5º, § 1º). Nos casos de políticas públicas específicas e socialmente necessárias, o Ministério Público tem o dever constitucional, em razão do seu compromisso com os interesses sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988), de atuar para garantir sua implementação tempestiva e adequada.

Nesse sentido, já aduzimos:

Falta de norma regulamentadora ou a alegação de ser norma programática não são obstáculos à aplicabilidade imediata e à vinculação geral dos direitos e garantias constitucionais fundamentais. A simples alegação de impossibilidade jurídica não é admitida como cláusula impeditiva da realização de direitos e garantias constitucionais fundamentais. A impossibilidade, que poderá servir como impedimento, é somente a real, amparada em elementos e circunstâncias fáticas, e mesmo assim deve ser sopesada concretamente.⁵⁷

O combate articulado e efetivo à sonegação fiscal, extrajurisdicional e jurisdicional também é um caminho útil para garantir a ampliação das receitas do Estado e o cumprimento orçamentário.

A respeito do controle orçamentário pelo Ministério Público aduziram Jayme Weingartner Neto e Vinícius Diniz Vizzotto:

O Ministério Público tem papel importante na manutenção do Estado Democrático de Direito, conforme prevê a própria Constituição em seu art. 127, *caput*. Nesta senda, uma das vertentes mais importantes para a concretização deste Estado Democrático de Direito é a utilização, de modo transparente, conforme os ditames da Boa Governança, do orçamento público (...). Destarte, o Ministério Público tem importante atuação no campo atinente ao Orçamento Público, uma vez que ele atua tanto (i) na questão da captação de receita (fiscalização da sonegação, firmatura de termos de compromisso de ajustamento de conduta para regularizar situações potencialmente ilícitas), bem como na (ii) indução da 'boa' despesa, seja em âmbito institucional interno ou junto a outros órgãos públicos, tanto na esfera do Executivo (indução de políticas públicas), do Legislativo (indução de processos legiferantes tendentes à promulgação de leis com temática específica) ou do Judiciário (utilização dos meios e instrumentos judiciais para concretizar disposições orçamentárias e legais).⁵⁸

Portanto, não mais se sustenta a predominância de uma atuação repressiva condutora da continuidade das injustiças sociais. É importante combater,

57 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo* — superação da *summa divisio* direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 334.

58 WEINGARNER NETO, Jaime; VIZZOTTO, Vinícius Diziz. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'*. 2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 292-293.

por exemplo, as reais causas geradoras da criminalidade, o que deverá ser feito mediante indicadores sociais e diagnósticos sociais específicos, os quais necessitam ser realizados com periodicidade pela Instituição por intermédio de suas parcerias.

Só assim o Ministério Público conseguirá assumir e exercer, efetivamente, a sua mais nobre função constitucional: a promoção da justiça social.

Nesse sentido, conclui Marcelo Pedroso Goulart:

De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes ‘agentes da vontade política transformadora’, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de democracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento sócio-econômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos). Essa é a ‘estratégia institucional’.⁵⁹

7.4. Provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade

Na condição de guardião da ordem jurídica, assume papel de destaque a atuação do Ministério Público na proteção da Constituição, o que se dá tanto no controle concentrado e abstrato quanto no controle difuso e incidental da constitucionalidade. Também é fundamental a atuação da Instituição no controle extrajurisdicional da constitucionalidade, que poderá ocorrer pela expedição de recomendação para provocar, perante o Poder Legiferante, o autocontrole da constitucionalidade, bem como por intermédio da tomada de Termo de Ajustamento de Conduta, que é, também, um excelente mecanismo para viabilizar o controle extrajurisdicional da constitucionalidade das leis e atos normativos.

No plano da proteção em abstrato da constitucionalidade, a Constituição Federal prevê expressamente um sistema de controle concentrado que é exercido pelo STF (art. 102, I, “a”, § 1º e § 2º, e art. 103, ambos da Constituição Federal/88), na sua condição de Corte Constitucional Nacional, ou pelos Tribunais de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal, os quais funcionam como Cortes Constitucionais Regionais (art. 125, § 2º, da Constituição Federal/88). Esse mecanismo processual de proteção em abstrato e concentrado contra a inconstitucionalidade das leis e atos normativos, exercido perante as Cortes Constitucionais, não exclui a existência de outras formas de controle, tais como os exercidos pelos próprios Poderes Legiferantes, por intermédio do autocontrole

59 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713.

da constitucionalidade, ou pelo chefe do Poder Executivo, neste caso por meio do exercício do poder do veto. O referido mecanismo não exclui, ainda, o controle difuso e incidental da constitucionalidade, que possui natureza de garantia constitucional fundamental (art. 5º, XXXV, da CR/1988)⁶⁰.

Assim, em sendo possível, é até mais recomendável o autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante — seja por intermédio da revogação, seja por intermédio da alteração para adequação ao sistema constitucional da lei ou ato normativo apontado como inconstitucional.

Com efeito, é mais razoável provocar, primeiramente, nas hipóteses em que as circunstâncias venham a comportar, a atuação do Poder elaborador da norma apontada como inconstitucional, deixando para depois, em caso de recusa do autocontrole da constitucionalidade pelo poder competente, a via do controle abstrato e concentrado da constitucionalidade perante a Corte Constitucional competente.

O Ministério Público é um dos principais legitimados ativos para controle abstrato e concentrado da constitucionalidade das leis e atos normativos perante as Cortes Constitucionais pátrias, consoante se extrai dos arts. 103, VI, e 129, IV, ambos da Constituição da República de 1988 e dos arts. 6º, I, II e III, da Lei Complementar Federal/93, art. 25, I, da Lei Federal nº 8.625/93. Contudo, essa atribuição do Ministério Público não exclui a utilização de outros mecanismos pela Instituição, especialmente quando voltados para assegurar o respeito aos direitos assegurados constitucionalmente. Portanto, quando desrespeitados os direitos constitucionais, especialmente os de dimensão social, não há dúvida que é dever do Ministério Público promover as medidas necessárias à garantia desses direitos (art. 129, III e IX, da Constituição da República de 1988).

Um dos fortes mecanismos de atuação do Ministério Público, que decorre da Constituição e está previsto expressamente no plano infraconstitucional, é a *recomendação*, que poderá ser dirigida aos Poderes Públicos em geral e até mesmo aos particulares, a fim de que sejam respeitados os direitos assegurados constitucionalmente⁶¹.

O vício da inconstitucionalidade é o mais grave no âmbito de uma ordem jurídica democrática que valoriza a Constituição como a base do sistema. É por intermédio do controle da constitucionalidade que se faz observar a supremacia e a rigidez constitucionais, impedindo que leis e atos normativos infraconstitucionais possam colocar em risco os valores primaciais da sociedade, já consagrados constitucionalmente.

60 Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do direito processual coletivo brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 690-691.

61 Cf. PARISE, E.; ALMEIDA, G.; LUCIANO, J.C.; ALMEIDA, R. 2005. p. 16-7. Também disponível em: <www.mp.mg.gov.br> (Boletins MPMG). Cf. também ALMEIDA, 2007. p. 770-773.

Daí a importância da priorização, do planejamento e da sistematização dessa atribuição constitucional pelo Ministério Público na sua função de guardião da ordem jurídica (art. 127, *caput*, da CR/1988)⁶².

7.5. Ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajudicial

O modelo tradicional e antigo do Ministério Público, de caráter demandista, ainda é o que prevalece. Em inúmeras situações, os membros do Ministério Público, com destaque para as comarcas do interior, estão sufocados de atribuições processuais em demandas judiciais.

Nessas hipóteses, a atuação resolutiva, no plano extrajudicial, acaba sendo prejudicada, impedindo a devida inserção social da Instituição ministerial. E o pior: o Poder Judiciário vive uma verdadeira crise de efetividade, o que acaba por recair também sobre o Ministério Público e, nesses casos, em dose muito pesada, principalmente em razão do interesse social que está quase sempre presente nas demandas judiciais que justificam sua atuação.

A atuação extrajudicial por intermédio das recomendações, dos inquéritos civis, das audiências públicas, dos termos de ajustamento de conduta, é uma via necessária e muito eficaz para o Ministério Público cumprir seus compromissos constitucionais perante a sociedade e ter ampliada sua legitimidade social.

Por isso, é imprescindível a sistematização e a ampliação do investimento para ampliar e fortalecer a atuação extrajudicial do Ministério Público. A mudança cultural interna para a compreensão do modelo de Ministério Público resolutivo faz-se necessária, especialmente com o preparo de seus membros e servidores para o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos sociais.

7.6. Atuação vinculada à especificação funcional da Instituição

O novo modelo constitucional implantado na CR/1988 para o Ministério Público vincula sua atuação e revela a real dimensão da sua especificação funcional. O art. 127, *caput*, da CR é a cláusula-mãe e de toda e qualquer atribuição do Ministério Público, seja no plano da sua normatização em abstrato, seja no âmbito de sua aferição concreta. A cláusula aberta de encerramento das atribuições institucionais previstas no art. 129, IX, da CR/1988, deve ser lida em perfeita sintonia com o art. 127, acima citado.

Com efeito, a base da especificação funcional do Ministério Público é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Qualquer espécie de atuação institucional deve estar

⁶² Nesse sentido, cabe destacar que foi criada, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade (Resolução PGJ-MG nº 75/2005), com as finalidades apresentadas acima.

atrelada a essas diretrizes constitucionais. As atribuições arroladas no art. 129 da CR/1988 estão em perfeita correlação com o art. 127, *caput*, da CR/1988.

Lei infraconstitucional não poderá conferir ao Ministério Público atribuição que não esteja seguindo essas diretrizes principiológicas. Leis anteriores à Constituição de 1988, que se divorciaram do novo modelo constitucional, não foram recepcionadas. Tudo isso decorre da força normativa e irradiante da Constituição, nos termos apresentados pelo neoconstitucionalismo.

Convém destacar que o membro do Ministério Público e a Instituição em si devem tomar o cuidado necessário para não desvirtuarem, em suas atuações estratégicas, essa especificação funcional estabelecida na Lei Fundamental. Por exemplo, os *problemas de caixa* do Governo e as dificuldades administrativas do Poder Público em geral não podem servir de parâmetro para justificar a não atuação do Ministério Público; caso contrário, a Instituição estaria desvirtuando sua especificação funcional ao levar em conta, para justificar sua omissão, problemas que estão relacionados com a especificação funcional de outra instituição, no caso o Poder Executivo.

7.7. Acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais

Para o jurista Marcelo Zenkner, o Ministério Público precisa ingressar em uma nova fase, em que são fundamentais os resultados adequados e efetivos da sua atuação funcional. Em palestra proferida no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, afirmou Zenkner que não é suficiente que o membro da Instituição simplesmente ajuíze a ação e passe para o Poder Judiciário o problema. Torna-se cogente, como fator de ampliação da sua legitimação social, que ele também acompanhe efetivamente a tramitação processual e tome medidas para garantir o rápido e adequado andamento processual, bem como a execução dos provimentos jurisdicionais, especialmente no que tange aos processos coletivos, em razão de seus impactos sociais⁶³. Estamos de pleno acordo com o talentoso jurista, que tem desenvolvido parte dos seus estudos para aprimorar a efetividade da atuação do Ministério Público⁶⁴. Em tempos atuais, a leitura do direito não mais se sustenta no plano abstrato; o plano da concretização é fundamental para compreensão do direito no neoconstitucionalismo.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth destacam a importância do acesso à Justiça como novo método de pensamento para a revisitação da filosofia do direito e da própria teoria geral do direito:

[...] o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e

63 Palestra proferida na Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais-BH no dia 22 de janeiro de 2008, às 14h, para o curso de formação dos novos Promotores de Justiça do XLVII Concurso – Inquérito civil: técnicas de investigação em improbidade administrativa, formalização de TAC e de Recomendação.

64 Destaca-se ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e efetividade do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.⁶⁵

É importante também que o membro da Instituição acompanhe toda a instrução e diligencie para a produção necessária das provas para alcançar o resultado adequado da prestação jurisdicional. Nos tribunais, é relevante o acompanhamento dos recursos e das ações de competência originária pelo órgão da Instituição, que deverá até mesmo fazer sustentação oral nas hipóteses cabíveis.

7.8. Adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição

O planejamento estratégico da atuação funcional deve vincular todos os órgãos do Ministério Público. Não pode o órgão de execução alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, presentes nos seus planos e programas de atuação.

Nesse sentido, Marcelo Pedroso Goulart⁶⁶ propõe uma revisitação na leitura dos princípios institucionais do Ministério Público. Diz ele que, no âmbito do seu objetivo estratégico de promoção da transformação social, o Ministério Público deve definir políticas públicas nos seus Planos e Programas de Atuação Institucional, com a fixação de metas prioritárias que orientem a atuação dos órgãos de execução e até mesmo da Administração Superior. Essas metas prioritárias devem ser seguidas pela Instituição e por seus membros como decorrência do *princípio da unidade* institucional. Para o autor, o *princípio da unidade* ganhou na CR/1988 conotação política que supera as dimensões meramente administrativas que estavam presentes em sua concepção clássica, passando a informar e a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público. Afirma, também, Marcelo Goulart que o princípio da independência visa a garantir ao órgão da Instituição o exercício independente das suas atribuições funcionais:

[...] tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público). Por força desse princípio,

65 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 11-12.

66 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 714.

consagrou-se o seguinte aforismo: o membro do Ministério Público só deve obediência à sua consciência e ao direito.⁶⁷

A independência funcional seria, nesse sentido, uma garantia da própria sociedade antes mesmo de ser uma garantia do membro do Ministério Público, conforme conclui Marcelo Goulart:

O Ministério Público concretiza o objetivo estratégico abstratamente previsto na Constituição por meio da execução das metas prioritárias dos Planos e Programas de Atuação. Essas metas decorrem de imposição constitucional, portanto, contemplam hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público.⁶⁸

7.9. Formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público

Para que haja a concretização do novo Ministério Público, constitucionalmente delineado, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade atrelada aos valores éticos e humanos que compõem o núcleo do direito no pós-positivismo jurídico. A vida e sua existência com dignidade, em todos os seus planos, devem ser fatores de direcionamento da atuação institucional do Ministério Público.

Conforme bem ressaltou Jorge Alberto de Oliveira Marum:

[...] democracia não significa apenas liberdade, requerendo também justiça social e busca da igualdade material, ou seja, condições de vida, saúde, moradia, educação e alimentação adequadas, o que se realiza mediante a garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais. Daí a profunda ligação entre o regime democrático, que cabe ao Ministério Público defender, e os direitos humanos.⁶⁹

Os cursos de ingresso, de vitaliciamento, de promoção na carreira e outros cursos que visem ao aperfeiçoamento funcional dos membros e servidores do Ministério Público devem ser tratados com base em uma visão humanística fundada na solidariedade coletiva e no direito à diferença. Os próprios editais dos concursos públicos para ingresso na Instituição devem exigir o conhecimento sobre direitos humanos.

67 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 715.

68 GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 715-716. Para uma análise, teórica e prática, muito interessante sobre a unidade e a independência no âmbito do Ministério Público, cf. COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges. *Ministério Público Brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTR, 2015.

69 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller, 2006, p. 395.

Por outro lado, a formação multidisciplinar e interdisciplinar é fundamental para que membros e servidores do Ministério Público tenham uma visão mais holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional da Instituição.

Uma das características principais dos novos direitos, especialmente os de dimensão coletiva, é a sua extrema complexidade. O operador do direito tem dificuldade para compreender e interpretar adequadamente os direitos coletivos somente com fundamento nas diretrizes estabelecidas pela ordem jurídica. Esses direitos, em geral, exigem um grau de conhecimento que se baseie em outras áreas de conhecimento, tais como a engenharia, a biologia, a agronomia, a sociologia, a economia, a ciência política, a geologia etc.

A interpretação fundada no diálogo multidisciplinar e interdisciplinar é o melhor caminho para a boa e adequada compreensão dos novos direitos de dimensão massificada. A tendência é no sentido de ampliação desse diálogo com outras áreas de conhecimento, caminho hoje imprescindível para a oxigenação e o revigoreamento do próprio Direito como instrumento de justiça e de transformação da realidade social.

A compreensão das diretrizes do novo constitucionalismo, com destaque para a nova *summa divisio* constitucionalizada no País⁷⁰, já apresentada neste texto, bem como a consciência crítica das verdadeiras causas geradoras dos problemas sociais, devem estar presentes nos cursos, seminários e eventos do Ministério Público.

Sustentando a necessidade de uma formação crítica e transdisciplinar do órgão do Ministério Público, afirma Antônio Alberto Machado:

Pensamos que a atuação dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro, sobretudo a partir da Constituição de 1988 e legislação subsequente, institucionalizando conflitos coletivos e operando instrumentais com caráter jurídico-político, 'na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais', apesar de sua cultura formalista e unidimensional, está em condições de fazer do 'Promotor de Justiça' um operador do direito consciente de suas funções não só jurídicas, mas também políticas e sociais, pelo relacionamento transdisciplinar que doravante estará forçado a fazer entre a estrutura normativa do direito que aplica e as estruturas sociopolíticas que estão na gênese dos conflitos coletivos.⁷¹

7.10. Revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais

É fundamental a releitura e a reestruturação da atuação do Ministério Público no processo civil como órgão interveniente, com base na teoria dos direitos

70 Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo* – superação da *summa divisio* direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

71 MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 194.

fundamentais, especialmente naquilo que se relaciona com o direito à vida e sua existência com dignidade, núcleo básico e irradiante do sistema constitucional (Título II da CR/1988).⁷²

Devem ser destacadas também as hipóteses de interesse social, como as situações em que esteja presente, no processo civil, a necessidade de aferição da função social da propriedade, da função social do contrato e da função social da empresa. Nessas demandas, mesmo que sejam partes pessoas capazes (por exemplo, pessoas físicas ou empresas), também é necessária a participação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil, o que se daria por força de disposição constitucional que determina que a Instituição atue na defesa dos interesses sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988).

O Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) já sinaliza neste sentido, ao reproduzir o artigo 127, *caput*, da CR/1988 e, ainda, dispor que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos termos das suas atribuições constitucionais e, ainda, que atuará como fiscal da ordem jurídica (arts. 176, 177, 178 e 19).⁷³ A essência da ordem jurídica, na visão constitucionalizada, é composta justamente por direitos e garantias constitucionais fundamentais.

7.11. Utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição

O rol dos instrumentos de atuação do Ministério Público não é exaustivo, o que também ocorre em relação às suas atribuições constitucionais, consoante se interpreta do art. 129, IX, da CR/1988. Ademais, direitos e garantias constitucionais fundamentais são consagrados tanto em dimensão formal quanto em dimensão material, nesse caso pela adoção da cláusula aberta prevista no § 2º do art. 5º da CR/1988. Com efeito, tudo isso impõe uma atuação criativa do Ministério Público, tanto no plano jurisdicional quanto no extrajurisdicional, sendo que neste a Instituição assume verdadeira função resolutiva.

Além do inquérito civil, da recomendação e do termo de ajustamento de conduta, que possuem amparo no texto constitucional e no infraconstitucional, outros mecanismos legítimos, fundamentados no interesse social, poderão ser utilizados pelo Ministério Público para a defesa da sociedade (art. 1º, 3º, 127, *caput*, e art. 129, II, III e IX, todos da CR/1988). Com base na multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, as técnicas de atuação

72 Sobre a intervenção do Ministério Público no processo civil com base nas novas diretrizes constitucionais, cf. MOREIRA, Jairo Cruz. *Intervenção do Ministério Público no Processo Civil à luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

73 Novo CPC para o Brasil – Lei nº 13.105/2016: Art. 176. “O Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis. Art. 177. O Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais. Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público. Art. 179. Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público: I - terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo; II - poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer”.

devem ser flexibilizadas para atender as necessidades do direito material. Outras técnicas legítimas de atuação também poderão ser utilizadas para atender às necessidades dos direitos e das garantias fundamentais, mesmo que não previstas expressamente em lei, como ocorre com a utilização de projetos sociais como legítimos mecanismos de atuação social pelo Ministério Público.

Os projetos sociais são verdadeiros mecanismos legítimos que poderão potencializar e qualificar a atuação social do Ministério Público, especialmente na promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (art. 3º, art. 127, *caput*, e art. 129, todos da CR/1988).

Nesse sentido foi pautado o belíssimo trabalho teórico, amparado em experiências concretas, desenvolvido pelo promotor de Justiça, em seu mestrado, Paulo César Vicente Lima⁷⁴. O referido promotor de Justiça coordenou vários projetos sociais junto à Bacia do Rio São Francisco, com excelentes resultados concretos, utilizando-os como mecanismo de atuação do Ministério Público, acabando por desenvolver sua pesquisa científica baseada nessas experiências concretas.

Recentemente, foi elaborada a Carta das Famílias como resultado do I Simpósio do Direitos das Famílias, realizado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, onde consta a utilização de Projetos Sociais como um dos mecanismos de atuação na tutela coletiva no direito das famílias, conforme registra um dos seus enunciados:

Enunciado 4. O órgão do Ministério Público com atribuição na área da tutela do Direito das Famílias poderá instaurar inquérito civil, expedir recomendações, tomar termo de ajustamento de conduta, coordenar projetos sociais e ajuizar ações coletivas, entre elas a ação civil pública (arts. 3º, 127, *caput*, 129, III, da CF/1988 e art. 1º, IV, da Lei nº 7.347/1985). [aprovado por unanimidade]

Essa mesma orientação está presente no inciso XV do art. 4º da Resolução PGJ nº 67, de 6 de outubro de 2010, que criou, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Coordenadoria de Defesa dos Direitos das Famílias.

Convém registrar a Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de março de 2011, que Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais – PROPS, e dá outras providências, que em seus arts. 1º, 2º e 3º dispõe:

Art. 1º O Projeto Social objetiva, por meio de um conjunto integrado de atividades e da articulação interinstitucional, transformar uma parcela da realidade, reduzindo, eliminando ou solucionando um problema e/ou promovendo a tutela dos direitos ou interesses tuteláveis pelo Ministério

74 LIMA, Paulo César Vicente. *O Ministério Público como instituição do desenvolvimento sustentável: reflexões a partir de experiências na bacia do Rio São Francisco*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Universidade Estadual de Montes Claros, 2008.

Público, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e da legislação aplicável.

Parágrafo único. O membro do Ministério Público poderá atuar como coordenador do Projeto Social ou parceiro de instituição pública ou privada sem fins lucrativos e que tenha entre seus objetivos estatutários a promoção de direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis.

Art. 2º Os procedimentos de Projeto Social serão regidos, entre outros, pelos seguintes princípios:

- I - transformação social;
- II - publicidade ampla e irrestrita;
- III - participação social;
- IV - eficiência;
- V - cooperação;
- VI - utilidade social;
- VII - priorização da prevenção;
- VIII - reparação integral;
- IX - máxima coincidência entre o dano e sua reparação;
- X - máxima precisão dos objetivos e metas;
- XI - avaliação e monitoramento periódicos dos resultados;
- XII - flexibilização da técnica para atender as necessidades dos direitos ou interesses fundamentais.

Art. 3º Para ser instaurado, o procedimento de Projeto Social deverá atender os seguintes requisitos de admissibilidade:

- I - Identificação dos parceiros e coordenadores;
- II - Justificativa, destacando as razões que levaram à articulação ministerial para sua elaboração, tais como importância do problema ou da situação social que se quer transformar e os benefícios econômicos, sociais e ambientais almejados;
- III - Objetivo Geral, consistente na indicação do resultado final que o projeto visa atingir ou alcançar a longo prazo;
- IV - Objetivos específicos ou metas, que correspondem às ações e medidas que devem ser executadas dentro de determinado período de tempo;
- V - Metodologia, na qual se deve indicar como se pretende atingir os objetivos e como se iniciarão e serão coordenadas as atividades, assim como e quando haverá a participação e envolvimento do grupo social;
- VI - Cronograma, consistente na informação das épocas e prazos em que as atividades serão desenvolvidas;

VII - Orçamento, no qual devem ser indicadas as despesas e as instituições responsáveis por seu pagamento, detalhando-se os custos;

VIII - Acompanhamento, no qual se deve descrever como será feita a avaliação do projeto, citando-se e relacionando-se indicadores a serem utilizados e valendo-se, inclusive, de reuniões periódicas com os parceiros para monitoramento dos resultados e do processo de implementação.⁷⁵

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, convém destacar o excelente trabalho da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, presidida pelo conselheiro e procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Jarbas Soares Júnior, que tem incentivado muito a atuação do Ministério Público por intermédio de projetos sociais nas suas diversas áreas de atuação institucional.

7.12. A necessidade de que os mecanismos de resolução consensual dos conflitos sejam consagrados na cultura e implementados na prática do Ministério Público e a possibilidade de utilização da negociação, da mediação, da conciliação e dos acordos de resultados pelas Corregedorias do Ministério Público

Há hoje no Brasil um movimento de mudança de paradigma que busca conferir atenção necessária aos mecanismos de resolução consensual de conflitos. Na esteira dessa orientação destacam: no Conselho Nacional de Justiça, a Resolução nº 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências; no Ministério da Justiça, via Secretaria de Reforma do Judiciário, a Escola Nacional de Mediação e Conciliação, criada pela Portaria do Ministro da Justiça nº 1.920/2012, e os manuais de resolução consensual publicados no âmbito da referida Escola⁷⁶; pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a Resolução nº 118 de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

Destaque muito especial deve ser conferido ao Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) e, principalmente, à Lei de Mediação e de Autocomposição dos conflitos no âmbito do Poder Público, aprovada recentemente pelo Congresso Nacional. Pode-se afirmar que está havendo uma mudança paradigmática de cultura no Brasil.

O novo CPC (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015), aprovado e sancionado, representa muito bem essa mudança ao dispor, no § 2º do seu artigo 3º, que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. Consta, ainda, do § 3º do mesmo artigo 3º, que: “A conciliação,

75 Destaca-se que a Resolução Conjunta PGJ-CGMP nº 2, de 11 de Julho de 2014, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, alterou e aperfeiçoou a Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de março de 2011.

76 O trabalho do Secretária de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, por intermédio do Secretário Flávio Croce Caetano e sua equipe, tem sido primorosa e eficiente nesse sentido.

a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Há, assim, o dever do Estado, amplamente considerado, e das suas instituições em todas as esferas de governo de promover, sempre que possível, a resolução consensual dos *litigious*. Essa orientação vai muito além do Judiciário e abrange, como seria natural, o Ministério Público e outras Instituições do Poder Público federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Essas orientações são detalhadas, principalmente no âmbito de causas submetidas ao judiciário, por outros dispositivos do novo CPC, como poderá ser observado dos seus artigos 165/175.

Por outro lado, a nova Lei de Mediação e de Autocomposição dos conflitos no Poder Público, já aprovada pelo Congresso Nacional, mas que aguarda a sanção presidencial, dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de resolução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Essa Lei também segue as mesmas orientações do CPC, mas vai além, dispondo sobre a mediação em questões de interesses em geral, em conflitos ou controvérsias jurisdicionais e extrajurisdicionais. Prevê, ainda, a nova Lei o uso de mecanismos autocompositivos quando pessoas jurídicas de direito público forem parte, com a previsão, inclusive, de mediação coletiva no art. 33, parágrafo único:

A advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

Como observam-se essas orientações sobre a resolução consensual no âmbito do setor público abrangem a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, os quais poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos:

Art. 32, *caput*: A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (...).

Relativamente ao Ministério Público consta na nova Lei de Mediação e de Autocomposição no Poder Público, no seu artigo 3º, que:

Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. § 1º A mediação

pode versar sobre todo o conflito ou parte dele. § 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Essa mudança de paradigma já tem ocorrido há décadas em outros países. Os Estados Unidos são um grande exemplo, pois a grande maioria dos conflitos são resolvidos por acordo, inclusive aqueles conflitos judicializados, sendo que há muita produção doutrinária sobre o tema e as orientações institucionais.⁷⁷

No Brasil, em que o processo de mudança ainda é lento, a sociedade começa a tomar conhecimento de novas formas de solução de controvérsias e conflitos que estimulam preponderantemente a pacificação dos conflitantes e, com isso, possibilitam a celebração de acordos em que todas as partes envolvidas preservam seus interesses, não havendo a dicotomia entre um vencedor e um vencido. Um mecanismo de acesso à Justiça onde um sai vencedor e o outro ganhador não resolve, em sua essência, a controvérsia ou o conflito. Ademais, convém ressaltar que a atividade substitutiva da jurisdição é subsidiária à da própria parte envolvida no litígio e, assim, não deve ser o principal método de resolução de conflitos ou de controvérsias, mas apenas um dentre os vários métodos possíveis.^{78 79}

As assertivas acima não pretendem mitigar a importante função do Judiciário, que é uma legítima instituição de acesso à Justiça.⁸⁰ O objetivo é ressaltar a importância dos novos mecanismos de resolução de conflitos que se mostrem mais flexíveis às susceptibilidades das partes, que estimulem a criação de um ambiente de diálogo e que funcionem como fator de agregação social, preservando os relacionamentos entre as pessoas. Contrapõe-se a atuação cooperativa à competitiva; busca-se a postura colaborativa, no lugar do embate aguerrido; busca-se, enfim, a realização do escopo social da Justiça em seu sentido

77 Somente a título ilustrativo, convém destacar: FEDERAL JUDICIAL CENTER. NIEMIC, ROBERT J.; STIENSTRA, Donna; STIENSTRA, Donna. *Guide to judicial management of cases in ADR*. Disponível em: <http://www.fjc.gov/library/fjc_catalog.nsf/autoframepage!openform?url=/library/fjc_catalog.nsf/DPublication!openform&parentunid=C3BBE28658E8B0BE85256CA30068D2D6>. BLI: *Corporate Counsel's Guide to Alternative Dispute Resolution Techniques*. United States of America: West, 2011. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, Policy, and Ethics*. United States of America: Aspen Publishers, 2006. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Negotiation processes for problem solving*. United States of America: Aspen Publishers, 2006. NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013. WRIGHT, Martin. *Justice for victims and offenders: a restorative response to crime*. Second Edition. United States of America: Waterside Press Winchester, 1996.

78 Cf. DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Detenjana. *O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado*. In: Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

79 Cf. COMOGLIO, Luigi Paolo, FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*. Bolonha: II Molino, 1995. p. 151 e ss. PAOLO, Luiso Francesco. Presente e futuro della conciliazione in Itália. In: MORAES, Maurício Zanoide; YARSHELL, Flávio Luiz (Coords.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005. p. 576. WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In.: MORAES, M.Z.; YARSHELL, F.L. (coords.) *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005. p. 684-690.

80 A respeito da natureza pública do processo e o valor social da adjudicação, cf. FISS, Owen. Um novo processo civil (estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade). Trad. Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 121-145. Sobre a consideração das formas alternativas de solução de conflitos como formas de envolver particulares na atividade de solução de litígios, cf. MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Privatização do processo?* In: _____. *Temas de direito processual*. Sétima série, São Paulo: Saraiva, 2001. p. 7-18.

mais amplo, conferindo a relevância necessária aos mecanismos consensuais de resolução de conflitos e controvérsias.^{81 82}

A “cultura da sentença”, que se materializa na busca preferencial pela solução adjudicada do conflito ou controvérsia, infelizmente ainda prevalece no Brasil. Isso apresenta alguns inconvenientes, pois as partes abrem mão da decisão de questões que poderiam ser resolvidas por elas próprias, e isso gera, de um lado, frustração quando do recebimento da decisão. De outro lado, o volume de processos em andamento aumentou e tem aumentado em progressão geométrica, contribuindo para o enorme volume de trabalho de juízes e servidores do Judiciário e, conseqüentemente, intensifica a demora na prestação jurisdicional. Não é pretensão afirmar aqui que a utilização de meios consensuais de solução de conflitos são a única e principal solução para a atual situação de crise do Judiciário, manifestada pelo congestionamento dos tribunais e pela demora na tramitação dos feitos.^{83 84}

O que é necessário é o despertar dos operadores do direito para as diversas possibilidades e mecanismos de solução de conflitos, superando-se dificuldades operacionais com a utilização de formas autocompositivas de solução de controvérsias, conflitos e problemas para a realização plena do acesso à ordem jurídica justa por meio de mecanismos autocompositivos.⁸⁵

Como explica Carlos Eduardo de Vasconcelos⁸⁶, negociação, mediação e conciliação são apontados como meios ou métodos de resolução alternativa de disputas (ADRS – *Alternativa Dispute Resolutions*). Esses meios são também conhecidos como Meios Alternativos de Resolução de Controvérsias (MASCs), também denominados de Meios Extrajudiciais de Resolução de Controvérsias (MESCs). Ressalta o autor, contudo: “o lugar de aplicação desses meios – ambiente judicial ou não – vem deixando de ocupar a centralidade, daí a tendência em designá-los como meios de Resolução Adequada (ou Adequada) de Disputas (RAD)”.

Há várias correntes e modelos no mundo sobre negociação e mediação.⁸⁷

81 Cf. DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Detenjane. *O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado*. In: Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

82 Cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. v.2. cit., p. 836-837.

83 Cf. DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Detenjane. *O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado*. In Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

84 JUSTIÇA EM NÚMEROS: indicadores estatísticos do Poder Judiciário – Ano 2004. In: RELATÓRIO Anual 2005. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2005.

85 Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. *Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014, p. 95-144.

86 VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2012, p. 41.

87 Entre outras importantes obras, cf. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, Policy, and Ethics*. United States of America: Aspen Publishers, 2006. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Negotiation processes for problem solving*. United States of America: Aspen Publishers, 2006. NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013.

A doutrina estrangeira geralmente destaca dois modelos de negociação. Na *negociação distributiva* as partes competem pela distribuição de um valor fixo. Nesse modelo, o que se questiona é qual das partes conseguirá o maior valor. Portanto, como consta no guia de negociação da Harvard Business Essentials⁸⁸, a ganância de uma das partes se faz às expensas da outra. Por sua vez, no modelo da *negociação integrativa*, as partes cooperam para alcançar os máximos benefícios, de modo a integrar seus interesses a um acordo que cria ou obtém valores.⁸⁹

Como o Ministério Público é representante adequado da sociedade na defesa dos seus direitos fundamentais, a instituição não tem espaço para transigir sobre o bem jurídico tutelado, de forma que o modelo da negociação integrativa mais se aproxima das suas atribuições como instituição que deve zelar pela justiça, porém com os limites imposto pela defesa da Constituição e dos direitos fundamentais, nos termos das atribuições constitucionais da Instituição. Portanto, é importante que se construa um modelo de negociação próprio para a atuação do Ministério Público, o que a instituição tem desenvolvido muito bem, em muitas experiências, com a atuação dos seus membros nos compromissos de ajustamento de conduta.

Por outro lado, em relação à mediação, observa-se que há também vários modelos. Convém destacar aqui alguns deles. Há o *modelo de Harvard*, que adota os métodos da negociação cooperativa, regida por quatro princípios informadores, bem delineados por John M Haynes, sendo eles: a) a separação das pessoas do problema; b) a concentração nos interesses e não nas posições; b) a necessidade de inversão das opções de ganhos mútuos; d) a insistência em critérios objetivos. Há o *modelo narrativo sistêmico*, desenvolvido por Sara Cobb, que aborda a mediação como sendo um processo de comunicação entre as partes, e seu objetivo é contribuir para que os mediados transformem suas histórias, assim como a maneira de interpretar e de falar a respeito do conflito. As técnicas comunicacionais são fundamentais nesse modelo de mediação. Por outro lado, destaca-se o *modelo da mediação transformadora*, desenvolvido por Joseph P Folger, em que o mediador deve se comportar para transformar as relações dos mediados, de modo a valorizá-los na condição de pessoas. Nesse modelo o conflito é concebido como uma oportunidade de mudança e de transformação moral, o que traz a ideia de aumento do poder dos mediados (*empowerment*).^{90 91}

Acredita-se que o Ministério Público, nos planos de sua atuação, poderá adotar técnicas combinadas desses modelos, adequando-as às realidades dos problemas em que deverá atuar. Existem situações em que deverá ser seguida a

88 HARVARD BUSINESS ESSENTIALS. *Negociación – una guía para directivos ocupados (enfoques y conceptos para avanzar)*. Carlos Ganzinelli (traducción). Barcelona: Deusto, 2004, p. 2.

89 Nesse sentido, cf. NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013, p. 17-22.

90 Para uma análise bem didática e sistematizada desses modelos, cf. SANTOS, Ricardo Goretti. *Manual de mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 160-8. Consultar também: NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013.

91 Cf. MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, Policy, and Ethics*. United States of America: Aspen Publishers, 2006.

informalidade, como nos casos de mediação comunitária, e há outros casos em que a mediação deverá ser um pouco mais formal, como nos casos de mediação familiar de relação de conflituosidade.

A construção de modelos próprios para a atuação do Ministério Público nos processos autocompositivos, tendo em vista, especialmente, suas funções de fiscal da ordem jurídica e de defensor do regime democrático (art. 127 da CR/1988), deverá guiar-se pelo modelo de teoria dos direitos fundamentais adotado na CR/1988, levando-se em consideração vários fatores, com destaque para a inserção dos direitos coletivos,⁹² amplamente considerados, como direitos fundamentais, assim como para o princípio da transformação social, consagrado nos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, bem delineados no art. 3º da Constituição.

Observa-se que, tendo em vista os limites e as finalidades deste guia, sem espaço para grandes discussões teóricas, a compreensão sobre os mecanismos autocompositivos, principalmente sobre a negociação e a mediação, levou em consideração, fundamentalmente, a adaptação de sentido e de função da negociação, da mediação e de outros processos autocompositivos às atribuições constitucionais e infraconstitucionais do Ministério Público.

O que se nota é que a atuação do Ministério Público tem sido bem positiva e tem se destacado, principalmente porque a Instituição tem intensificado sua atuação resolutiva, de modo que atualmente são nítidos dois modelos de atuação institucional: o demandista e o resolutivo. O resolutivo, que se materializa pela atuação extrajurisdicional, utiliza-se predominantemente dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos, principalmente da negociação e da mediação. Contudo, na atuação demandista, como órgão agente ou interveniente nas demandas judiciais, a utilização das técnicas autocompositivas pelo Ministério Público, ainda tímida, é muito importante para ampliar a eficácia da sua atuação.

Tecidas essas considerações, ressalta-se que a *negociação* é recomendada ao Ministério Público para as controvérsias ou conflitos em que a Instituição possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, CR/1988). A *negociação* é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.⁹³

92 Em relação à mediação de conflitos que envolvem direitos coletivos, convém destacar: SOUZA, Luciane Moessa. *Mediação de conflitos coletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

93 Nesse sentido, dispõe a Resolução nº 118/2014 do CNMP: “Art. 8º A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, da CR/1988); Parágrafo único. A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público”.

Paulo Valério Dal Pai Moraes e Márcia Amaral Corrêa de Moraes⁹⁴ apontam como princípios da boa negociação: a) igualdade e diferença; b) confiança; c) equilíbrio; d) não resistência; e) vinculação ao atendimento do interesse.

Por sua vez, a *mediação* é recomendada ao Ministério Público para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes. Contudo, nos casos de mediação comunitária e de mediação escolar que envolvam a atuação do Ministério Público, que sejam regidas pela máxima informalidade possível.⁹⁵ Determinado setor da doutrina aponta como princípios da mediação: a) voluntariedade; b) autoridade dos mediados; c) não adversariedade; d) imparcialidade; e) consensualidade; f) confidencialidade; g) flexibilidade e informalidade.⁹⁶

Por outro lado, a *conciliação* é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos. A conciliação deve ser empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, regularmente capacitados para tal atividade, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis as mesmas normas atinentes à mediação. Aplica-se à conciliação o princípio da informalidade e, no que for cabível, princípios e regras previstos para a negociação e a mediação.⁹⁷

Há também a atuação do Ministério Público por intermédio de práticas restaurativas, que são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o(s) seu(s) autor(es) e a(s) vítima(s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos. Convém destacar que práticas restaurativas, no âmbito do Ministério Público, são aquelas em que infrator, vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social. Assim, as práticas restaurativas deverão, sempre que possível, ser conduzidas por

94 DAL PAI MORAES, Paulo Valério; CORRÊA DE MORAES, Márcia Amaral. A negociação ética para agentes públicos e advogados. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 89-126.

95 No mesmo sentido dispõe a Resolução nº 118/2014 do CNMP: “Art. 9º A mediação é recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes. Parágrafo único. Recomenda-se que a mediação comunitária e a escolar que envolvam a atuação do Ministério Público sejam regidas pela máxima informalidade possível”.

96 Cf. SANTOS, Ricardo Goretti. *Manual de mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2012, p. 144-145.

97 No mesmo sentido, dispõe a Resolução nº 118/2014 do CNMP: “Art. 11. A conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos. Art. 12. A conciliação será empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis as mesmas normas atinentes à mediação”.

facilitador qualificado, assim entendido aquele para tanto certificado pela Escola Institucional ou Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público, que seguirá as orientações da Escola Nacional de Mediação e Conciliação da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.⁹⁸

Todos esses métodos, mecanismos ou meios de resolução consensual de controvérsias, conflitos e problemas podem e devem ser utilizados pelo Ministério Público para ampliar sua legitimação social com a promoção da resolução consensual humanizada das causas submetidas a sua apreciação.⁹⁹

É o que muito bem ressaltou Jarbas Soares Júnior, na condição Conselheiro Nacional do Ministério Público e Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais:

Como profissionais do Direito, aos membros do Ministério Público, aos quais se delegou a dignificante missão de defender a sociedade, cabe estarmos cientes de que somos, em essência, tratadores de conflitos. E, como tal, é nosso dever conhecer o Sistema de Tratamento Adequado de Conflitos, a fim de que possamos usar, no cotidiano de nossas ações, o método que seja mais eficiente para atender à necessária finalidade.¹⁰⁰

No mesmo sentido, manifestou-se Flávio Croce Caetano na apresentação do Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público, publicado pela Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM):

Em última instância, os métodos autocompositivos, por possibilitarem a célere e efetiva solução de contendas, são instrumentos de acesso à justiça e de difusão da cultura do diálogo e da paz, o que se alinha com a atuação institucional e competências constitucionais do Ministério Público brasileiro e corresponde aos objetivos da Escola Nacional de Mediação e Conciliação.¹⁰¹

98 No mesmo sentido dispõe a Resolução nº 118/2014 do CNMP: “Art. 13. As práticas restaurativas são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o (s) seu (s) autor (es) e a (s) vítima (s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos. Art. 14. Nas práticas restaurativas desenvolvidas pelo Ministério Público, o infrator, a vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social”.

99 Observa-se que a Resolução nº 118 do CNMP ainda dispõe sobre convenções processuais: “Art. 15. As convenções processuais são recomendadas toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais. Art. 16. Segundo a lei processual, poderá o membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais. Art. 17. As convenções processuais devem ser celebradas de maneira dialógica e colaborativa, com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos por intermédio da harmonização entre os envolvidos, podendo ser documentadas como cláusulas de termo de ajustamento de conduta”. Essas previsões, contudo, são orientações com incidência somente no âmbito do trabalho do Ministério Público quando houver hipótese de aplicabilidade dos dispositivos.

100 SOARES JÚNIOR, Jarbas. *Introdução*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014, p. 16.

101 CAETANO, Flávio Croce. *Apresentação*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014, p. 15.

Membros e servidores do Ministério Público, tanto no modelo demandista quanto no modelo resolutivo, devem estar preparados para a resolução humanizada das controvérsias, dos conflitos e dos problemas.

A negociação, a mediação, a conciliação e as práticas restaurativas são técnicas legítimas que fortalecem e ampliam a concepção do Ministério Público como instituição constitucional de acesso à Justiça e garantia fundamental da sociedade.

Sobre a resolução consensual nas Corregedorias, verifica-se que se trata de imposição constitucional e exigência do direito nacional infraconstitucional. Primeiramente, ressalta-se que dispõe o Preâmbulo e o art. 4º, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil, respectivamente, que: a República Federativa do Brasil é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias; será regida, nas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos;

Na mesma linha, o Código de Processo Civil de 2015 (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) estabelece expressamente (art. 3º, § 2º) que: *O Estado promoverá, sempre que possível, a resolução consensual dos conflitos;*

E mais: o Código de Processo Civil de 2015 (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) também estabelece que o rol dos métodos de resolução consensual são exemplificativos (art. 3º, § 3º): *A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial;*

Ressalta-se que Código de Processo Civil de 2015 (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) também estabelece o dever de criação, no âmbito administrativo, de canais de resolução consensual (art. 174): *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta;*

A utilidade e a necessidade da resolução consensual no âmbito do Ministério Público brasileiro já está consagrada em norma jurídica aprovada pelo CNMP, conforme estabelece a Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que *Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências;*

Está previsto no artigo 1º e seu parágrafo único da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, onde ficou consagrado que: a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público tem como objetivo

assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição, de forma que incumbe ao Ministério Público brasileiro implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

E, ainda, observa-se que consta expressamente do parágrafo único do art. 8º da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que: *A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.*

Foi diante dessas diretrizes que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, considerando a necessidade de aprimoramento dos seus trabalhos visando a efetividade, a eficiência e a resolução, sempre que possível, negociada dos problemas, conflitos e controvérsias afetos à sua área de atuação orientadora e fiscalizadora, aprovou e disciplinou o Procedimento de Negociação, Mediação e de Conciliação e Procedimento de Acordos de Resultados no âmbito da atuação Corregedoria, conforme Ato CGMPMP nº 12/2016. Esses instrumentos poderão ser extremamente úteis para as Corregedorias, as quais devem buscar, na medida do que for cabível e possível, a resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas entre membros ou servidores do Ministério Público ou tomar compromissos de acordos de resultados relacionados com problemas que dizem respeito, por exemplo, à má qualidade do trabalho ou ao atraso dos serviços afetos aos membros ou servidores da Instituição.

8. CONCLUSÕES

1. Os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundamentais da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante, com carga de eficácia em grau máximo, do sistema jurídico, de modo que o Ministério Público, nesse contexto, seria uma garantia constitucional fundamental institucional de acesso à Justiça da sociedade.

2. Se o Ministério Público possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça, as Corregedorias do Ministério Público são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro.

3. É relevante que as Corregedorias do Ministério Público, nas suas atividades de orientação e na fiscalização, atuem qualitativamente e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público estudados neste trabalho.

4. Para tanto, torna-se premente a superação da valorização meramente formal e taxativa pelas Corregedorias da atuação extrajudicial do Ministério Público.

5. Destacam aqui como problemas a priorização da avaliação judicial, a fiscalização somente do cumprimento dos prazos procedimentais, a burocratização do controle da atuação judicial, a atuação repressiva que gera desilusão institucional e perda da criatividade por parte dos membros do Ministério Público.

6. Assim, é preciso que prevaleça a avaliação qualitativa pelas corregedorias, com a aferição concreta da real repercussão social da atuação de membros e servidores do Ministério Público.

7. Os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público são diretrizes seguras para qualificar ainda mais o trabalho orientador e fiscalizador das Corregedorias da Instituição.

8. Em síntese, se o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade e se os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante do sistema jurídico, com carga de eficácia em grau máximo, o Ministério Público, nesse contexto, possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça. Com efeito, as Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno, são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que as Corregedorias atuem, na orientação e na fiscalização, para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público, analisados e estudados neste artigo.

9. Assim, entre outros, são fatores de legitimação social das funções constitucionais do Ministério Público que devem orientar as Corregedorias para tornar mais qualitativo e eficiente o trabalho de orientação e de fiscalização tanto da Corregedoria Nacional, no controle externo, quanto das Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos brasileiros, no controle interno: 1. A priorização da atuação preventiva; 2. O exercício da função pedagógica da cidadania como um compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, *caput*, e 205 da CR/1988); 3. A realização periódica de audiências públicas; 4. A provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade; 5. A ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional; 6. A atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; 7. O acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; 8. A adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico

da Instituição; 9. A formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; 10. A revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais; 11. A utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição; 12. A necessidade de que os mecanismos de resolução consensual dos conflitos sejam consagrados na cultura e implementados na prática do Ministério Público e a utilização da negociação, da mediação, da conciliação e dos acordos de resultados pelas próprias Corregedorias do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. Traducción de Jorge M. Seña. 2ª ed. Barcelona: Gedisa, S.A., 1997.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro — um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____; PARISE, Elaine Martins. *Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito*. In: MPMGJurídico, ano I, Publicação da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 1. ed., set. 2005. p. 13-6.

_____; SOARES JÚNIOR, Jarbas; GONÇALVES, Samuel Alvarenga. *Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público*. In: MPMGJurídico, Publicação da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ano 1, n. 5, abr./maio/jun. 2006. p. 9-15.

_____; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. *Novo perfil constitucional do Ministério Público — negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de

Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014. p. 95-144.

_____; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Um novo Código de Processo Civil para o Brasil: análise teórica e prática da proposta apresentada ao Senado Federal*. 2ª tiragem revista e atualizada. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares Berclaz. *Ministério Público em ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional*. Salvador: Podivm, 2010.

BARRETTO, Vicente de Paulo (coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto (org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.

_____. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito* (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 58:129-73.

BERIZONCE, Roberto O. *Efectivo acceso a la justicia: prólogo de Mauro Cappelletti*. La Prata: Librería. Editora Platense, 1997.

BULS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 4ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BLI: *Corporate Counsel's Guide to Alternative Dispute Resolution Techniques*. United States of America: West, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão (coord.) et al. *Ministério Público e a ordem social justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CAETANO, Flávio Croce. *Apresentação*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em pareceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014. p. 15.

CAPPELLETTI, Mauro. *O acesso dos consumidores à justiça*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARBONEL, Miguel (org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Segunda edición. Madrid: Editorial Trotta, S.A., 2005.

COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*. Bolonha: II Molino, 1995.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges. *Ministério Público Brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTR, 2015.

DAL PAI MORAES, Paulo Valério; CORRÊA DE MORAES, Márcia Amaral. *A negociação ética para agentes públicos e advogados*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Betenjane. *O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado*. In: *Obra em homenagem a Kazuo Watanabe*.

FAVRETO, Rogério; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Anotações sobre o projeto da nova lei da ação civil pública: principais alterações*. In: *Revista de Processo: Revista dos Tribunais*, v. 176:174-94, ano 34, out. 2009.

FEDERAL JUDICIAL CENTER. NIEMIC, Robert J.; STIENSTRA, Donna; *Guide to judicial management of cases in ADR*. Disponível em: <http://www.fjc.gov/library/fjc_catalog.nsf/autoframepage!openform&url=/library/fjc_catalog.nsf/DPublication!openform&parentunid=C3BBE28658E8B0BE85256CA30068D2D6>.

FISS, Owen. *Contra o acordo*. In: _____. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coordenação da tradução de Carlos Alberto Salles. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva; Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 121-145.

FUX, Luiz; NERY JUNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda (coords.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 2ª ed., revi. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Manual de atuação. Brasília: ESMPU, 2006.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de direito, 1998.

_____. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007. p. 713-16.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997 – reimpressão 2002.

HARVARD BUSINESS ESSENTIALS. *Negociación – una guía para directivos ocupados (enfoques y conceptos para avanzar)*. Carlos Ganzinelli (traducción). Barcelona: Deusto, 2004. p. 2.

JANNUZZI, Paulo Martino. *Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil*. Disponível em: <<http://comciência.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>>, p. 1. Acesso em: 3 jun. 2008 às 12h30.

LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais e Estado Constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

LIMA, Paulo César Vicente. *O Ministério Público como instituição do desenvolvimento sustentável: reflexões a partir de experiências na bacia do Rio São Francisco*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Universidade Estadual de Montes Claros, 2008.

LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria da decisão judicial: fundamentos do direito. Tradução por Bruno Miragem e notas e revisão da tradução por Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MACHADO, Antonio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 4^a ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, Policy, and Ethics*. United States of America: Aspen Publishers, 2006.

_____; _____. *Negotiation processes for problem solving*. United States of America: Aspen Publishers, 2006.

MILARÉ, Édis (coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*. São Paulo: RT, 2001.

MORIN, Edgar. *Opensamento complexo, um pensamento que pensa*. In: MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Lê. *A inteligência da complexidade*, Tradução de Nirimar Maria Falci. 3^a ed. São Paulo: Peirópolis, 2000. p. 207-8.

MOREIRA, Jairo Cruz. *Intervenção do Ministério Público no Processo Civil à luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão; ROCHA, João Carlos de Carvalho et al (coords.). *Ministério Público e a ordem social justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative Dispute Resolution*. 4th Edition. United States of America: West, 2013.

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco. *O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade*. Belo Horizonte: Boletim informativo MPMG Jurídico. 1ª ed., set. 2005. p. 16-7. Também acessível no endereço eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: <www.mp.mg.gov.br> (Boletins MPMG).

PAOLO, Luiso Francesco. Presente e futuro della conciliazione in Italia. In: MORAES, Maurício Zanoide; YARSHELL, Flávio Luiz (Coords.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005. p. 576.

RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria Editora do Advogado, 2002.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (coords.). *Direito constitucional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SANTOS, Ricardo Goretti. *Manual de mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5ª ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES JÚNIOR, Jarbas. *Introdução*. In: Manual de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em parceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014. p. 16.

SOUZA, Luciane Moessa. *Mediação de conflitos coletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUTO, Cláudio. *O tempo do direito alternativo — uma fundamentação substantiva*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1997.

STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (orgs.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2012.

VIEHWEG, Theodor. *Tópica e Jurisprudência*, 1979.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça*. São Paulo: Malheiros, 1999.

WEINGARNER NETO, Jaime; VIZZOTTO, Vinícius Diziz. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e ‘reserva do possível’*. 2^a ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 292-3.

WRIGHT, Martin. *Justice for vicgtims and offenders: a restorative response to crime*. Second Edition. United States of American: Waterside Press Winchester, 1996.

ZANOIDE MORAES, Maurício; YARSHELL, Flávio Luiz (coords.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005.

ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e efetividade do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de António Cabral de Moncada. 2^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.