

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – UMA VISÃO HISTÓRICA

CONTROL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION BY THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE DEMOCRATIC RULE OF LAW – A HISTORICAL VIEW

Adriana Medeiros Gurgel de Faria¹

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de estudar o controle da Administração Pública pelo Ministério Público, abordando-se o contexto histórico. Demonstra-se que a missão do *Parquet* não é exercida somente através de provocação ao Judiciário, devendo-se priorizar a atuação preventiva e extrajudicial. Destaca-se o Ministério Público resolutivo, preconizado pelas Cartas de Brasília e de Aracaju.

PALAVRAS-CHAVE: Controle da Administração Pública. Ministério Público. Resolutividade.

ABSTRACT: *This article aims to study the control of Public Administration by the Public Prosecutor's Office, approaching the historical context. It demonstrates that the Parquet's mission is not exercised only by provoking the Judiciary, it also prioritizes preventive and extrajudicial action. The resolute Public Prosecutor's Office, announced by the Charter of Brasília and Charter of Aracaju, stands out.*

KEYWORDS: *Public Administration Control. Public Prosecutor's Office. Resolutivity.*

INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira sofreu, principalmente nos anos 90, profundas transformações. Sob o pálio do neoliberalismo, serviços que antigamente eram realizados pelo setor público passaram a ser desempenhados pela iniciativa privada, sob a fiscalização de entes estatais, muitas vezes sendo criadas agências reguladoras para tal mister.

¹ Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN). Membro Auxiliar da Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Foi Membro Auxiliar do Procurador-Geral da República (PGR). Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Não se pode deixar de destacar a relevância que a Administração Pública mantém em um país como o nosso, com uma distribuição de renda altamente desigual, de modo que a população mais carente necessita de serviços públicos básicos como saúde e educação, enquanto a sociedade, como um todo, clama por mais segurança, manutenção das vias públicas e uma vigilância mais rigorosa dos entes encarregados de vistoriar os serviços descentralizados.

Como os recursos financeiros para tais atividades são insuficientes, mormente considerando que a maior parte dos valores arrecadados é destinada ao custeio da máquina estatal, restando pouco para investimentos, há de se ter uma efetiva fiscalização para que a atuação da Administração, de uma maneira geral, seja pautada pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal e, principalmente, que o dinheiro público seja muito bem empregado.

Assim, cresce em importância o controle da Administração Pública, com enfoque especial para aquele exercitado pelo Ministério Público. Este estudo é iniciado com a definição de controle da administração, passando por seus contornos históricos até se alcançar aquele exercitado pelo *Parquet*. Em um capítulo especial, analisa-se a atuação do Ministério Público na fiscalização, não sem antes historiar a gênese de tão destacada instituição, seus preceitos e suas funções.

1. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 CONCEITO

Para melhor compreender o controle da administração pública, faz-se necessária a identificação dos padrões que serviram, em épocas passadas, de paradigmas para aferir sua natureza, destacando-se a extensão, a profundidade, a origem, a finalidade, os sujeitos que o desencadearam, bem como aquilo ou aqueles que devem ser controlados; enfim é preciso estabelecer os limites dessa atividade.

Etimologicamente, a palavra “controle” encontra várias definições, tais como: “ato, efeito ou poder de controlar; domínio, governo; fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas; Fiscalização financeira.”²

Segundo Palu³, a palavra controle, em sua feição filosófica, “significa um as-

² FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa, 3ª edição, totalmente revista e ampliada, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999.

³ PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo, ed. RT, 2004. p. 123.

pecto do agir humano, secundário e acessório, tendente a rever ou reexaminar um ato primário ou principal”, sendo que o indivíduo que efetua o controle é geralmente diverso daquele que pratica o ato controlado.

Seguindo a orientação de Diógenes Gasparini⁴, é possível definir o conceito de controle da administração pública como “a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente.” O fundamento dessa atividade se encontra no dever-poder de autotutela, sendo esse exercido normalmente por órgãos superiores e especializados.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁵, por sua vez, diz que o controle administrativo “é o poder de que dispõe o Estado, exercitável através dos órgãos da Administração, do conformar o comportamento das pessoas auxiliares aos fins que lhe foram legalmente atribuídos.”

No Estado Absolutista, o controle era atividade desempenhada pelo monarca, teoria desenvolvida por Thomas Hobbes (século XVII), em que se defendia a autoridade absoluta do soberano, pela qual o sucesso do governo do rei dependeria do controle das escolas, universidades e do púlpito.⁶ A estrutura dessa organização política era montada sobre princípios que estabeleciam a vontade do rei acima de tudo (*Regis voluntas suprema lex, quod principi placuit legis habet vigorem, the king can do no wrong*).

Os fins da atividade administrativa eram definidos pelo soberano monarca. O Estado era o próprio rei, máxima resumida por conhecida afirmação atribuída ao Rei da França Luís XIV: “O Estado sou eu”. Destarte, no Estado Absolutista o interesse público confundia-se com o interesse do monarca, sendo o controle um meio de afastar eventuais ameaças contra o patrimônio do rei.

Com o advento do constitucionalismo pós-revolução francesa (1789) e com o surgimento do Estado Liberal, de cunho legalista, bem como com a promulgação da Constituição Norte-Americana de 1787, passou-se a deslocar o poder político da mão exclusiva de um soberano para um parlamento escolhido para representar o interesse das classes originárias da burguesia.

Na visão pós-revolucionária, o patrimônio e os interesses do Estado se distinguem do rei, possibilitando o surgimento da ideia voltada a fundamentar o efetivo interesse público em oposição ao interesse privado, cabendo ao Estado garantir as liberdades individuais, sem interferir na vida dos particulares, nem

⁴ GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 16ª edição revista e atualizada, São Paulo, Saraiva, 2011. p. 1025.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de direito administrativo. São Paulo, Ed. RT, 1991, p. 35.

⁶ PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo, Ed. RT, 2004. p. 37

na ordem social ou econômica, deixando os cidadãos exercerem seus direitos e liberdades. Esse Estado foi, por isso, chamado de Guarda-Noturno.

A dinamicidade da vida social, composta por diferentes classes sociais, etnias, religiões, interesses nacionais ou locais, proporcionou a gestação de novas concepções administrativas, aproveitando-se dos avanços teóricos do liberalismo. Assim, surgiu a ideia do Estado Social de Direito na metade do século XIX, em que se advogava a tese de que a sociedade não poderia ser deixada a seus mecanismos de autorregulação, devendo o Estado ostentar uma ação positiva frente às demandas sociais, estruturando a ordem social.⁷

Assim, o paradigma a ser usado na tarefa de controlar a atividade estatal, para fins de adequá-la ao interesse público, e o próprio conceito de controle da administração vão depender dos pressupostos teóricos e políticos adotados pelo Estado. No absolutismo, o interesse público era ditado pela vontade única do monarca, no liberalismo, pela vontade genérica e abstrata da lei, no Estado Social, por sua vez, passa-se a serem fomentadas as ideias voltadas aos interesses do povo. Na verdade, os avanços vislumbrados na atualidade a respeito dos interesses públicos difusos, coletivos e sociais, sejam eles primários ou derivados, reais ou presumidos, decorrem das sementes plantadas no século XIX pelos gestores da ideia do Estado Social.

O conceito de controle da administração leva em consideração, primeiramente, a indicação de quais os cânones que servirão de padrão para se chegar à formação de um juízo de valor acerca do objeto controlado. Enfim, o fenômeno político estará sempre presente na construção dos pressupostos utilizados pelos agentes controladores da atividade administrativa, seja esse controle exercido pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Agências Reguladoras, por Órgãos Administrativos, por Organizações Não Governamentais - ONGs, pela Imprensa e, especialmente, pelo Poder Legislativo, cujo controle é desenvolvido em bases eminentemente políticas.

Desse modo, o controle da administração pública é exercido de acordo com os parâmetros legais estabelecidos pela sociedade, através de seus representantes, tendo como instrumentos de execução dessa fiscalização o Judiciário, o Legislativo, o Executivo, o Ministério Público, as Associações Cívicas (ONGs), a Imprensa, com o objetivo de adequar as ações estatais/governamentais ao interesse público.

1.2 PRINCIPAIS ESPÉCIES DE CONTROLE

Relatado o conceito em que se apoia o controle da administração, é oportuno agora elencar as principais espécies em que se desdobra essa atividade.

⁷ PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo, Ed. RT, 2004. p. 59

Do ponto de vista do órgão que o promove, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial, podendo-se classificar, ainda, em controle interno (executado pela própria administração) e externo (quando efetuado por órgãos distintos da administração). Já quanto ao momento em que é feito, o controle pode ser prévio, concomitante e posterior. Sob outro ângulo, é possível, ainda, classificar o controle como de legalidade e de legitimidade⁸.

Lúcia Valle Figueiredo⁹, por seu turno, menciona quatro tipos de controle: o interno feito pela própria administração, o interno feito com a participação dos administrados, o externo realizado pelo legislativo e Tribunais de Contas e o externo efetuado pelo Poder Judiciário. Já Hely Lopes Meireles¹⁰ advoga a existência de três espécies: o controle administrativo, o judicial e o parlamentar. No afã de seguir a linha proposta neste estudo, a ênfase será dada aos tipos de controle com maior participação do Ministério Público.

1.2.1 CONTROLE JUDICIÁRIO

Em razão do sistema da jurisdição *una*, adotado pelo Direito Pátrio, o verdadeiro contencioso administrativo tem sua sede definitiva no Poder Judiciário, pois a este compete constitucionalmente o processamento e julgamento das ações que veiculem as contendas surgidas entre os particulares e a Administração. O controle em destaque classifica-se como externo, provocado e direto. É externo porque se trata de outro órgão Estatal com função distinta da Administração; é provocado porque o Judiciário em geral não atua *ex officio* e é direto porque se dirige a casos concretos, exceto quando ocorre o controle de conformidade constitucional, em ação direta, pela Corte Constitucional.

Desse modo, o controle judicial é feito privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário, o qual tem por finalidade manter a Administração dentro das regras estabelecidas pelo parlamento. É um controle de legalidade. Existem certos elementos que devem estar presentes na formação do ato administrativo, sob pena de invalidade. Esses elementos servirão de base para a análise da conformidade do ato administrativo com as prescrições legais.

Acerca do tema, Seabra Fagundes¹¹ aponta a existência de cinco importantes elementos padronizadores do ato administrativo, a saber: a manifestação da vontade da pessoa competente para sua prática; o motivo em que se baseia o ato; o objeto, que representa a própria razão de ser do ato; a finalidade, e a

⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16ª edição, revista e atualizada, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2014. pp. 615/6.

⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle da Administração pública. São Paulo, Ed. RT, 1991.

¹⁰ MEIRELES. Hely Lopes. A administração e seus controles *in* Revista do Tribunal de contas do Distrito Federal, nº 02, 1975.

¹¹ FAGUNDES, Miguel Seabra. O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário. Rio de Janeiro, Forense, 5ª edição, 1979, p. 26.

forma pela qual o ato se exterioriza, não podendo faltar nenhum desses elementos, sob pena de invalidação.

O controle judicial é decorrência do Estado Democrático de Direito, em que as funções estatais se encontram delimitadas por uma Constituição democrática. Desse modo, as funções executiva, legislativa e judicial correspondem a uma emanção do Poder Estatal, uno e indivisível, que devem se controlar mutuamente, conforme propalado pela conhecida teoria dos freios e contrapesos.

Na verdade, essa concepção representa uma etapa mais avançada da história do direito moderno, pois no ideário do Estado Liberal, este não deveria interferir na vida dos cidadãos, deixando que cada particular regulasse suas atividades e ações indiferentes à política governamental. O Poder Judiciário era visto, nessa época, como uma mera “boca da lei”, que se limitava a aplicar os enunciados normativos editados pelo parlamento. Assim, não podia adentrar nas questões administrativas, pois estas eram reservadas à vontade política dos governantes, entre eles, os parlamentares que fabricavam as leis, em atendimento a seus interesses. O Legislativo e o Executivo decidiam e controlavam a atuação estatal.

Com a evolução do Direito Administrativo e Constitucional, alargaram-se as funções jurisdicionais. Uma das decisões enigmáticas que muito contribuiu para a mudança de pensamento foi a proferida no famoso caso ocorrido nos Estados Unidos (*Marbury v. Madison*), no ano de 1803, em que o *Chief Justice* Marshall introduziu o controle de constitucionalidade das leis pelo Judiciário.

Palu¹² afirma que o Poder Judiciário tem duas funções primordiais e distintas, as quais são exercidas pelos mesmos agentes e, citando Manoel Gonçalves Ferreira Filho, diz que a primeira é referente à execução da decisão política previamente tomada, que se encontra na Constituição ou nas leis, e a segunda é a que trata do controle político, o qual se encontra presente no controle de constitucionalidade e no controle de conformidade.

Questão que atormenta os juristas, legisladores e administradores é a que diz respeito ao controle dos atos que se enquadram na esfera da discricionariedade política dos governantes, pois, se por um lado o Judiciário deve exercer um controle de legalidade e de legitimidade, por outro, grandes conflitos sociais, que afetam o interesse público primário, decorrem de decisões administrativas amparadas em lei, mas que não atendem à coletividade. Assim, algumas políticas adotadas pelos governos levam a Administração a tomar decisões baseadas na discricionariedade, que causam efetivos prejuízos ao interesse público.

Como controlar os atos políticos governamentais? A Constituição adotou a posição de atribuir ao Supremo Tribunal Federal um controle de constituionali-

¹² PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo, Ed. RT, 2004. p. 121

dade das leis e dos atos administrativos, com caráter jurídico e político. Sobre o tema, referindo-se a Charles Eliot, Palu¹³ menciona a defesa da tese de que a revisão promovida pelo Poder Judiciário, a cujo respeito sejam suscitadas questões constitucionais de índole meramente política, encontra-se inteiramente alheia à competência judicial e, citando a tese desenvolvida por Pedro Lessa a respeito do poder discricionário, diz que ela, como posta por esse referido jurista do século XX, “lembra a prerrogativa hobbesiana ou lockeana, do século XVII, ou, anterior, ainda, o *gubernaculum*, de Bracton¹⁴”, em que o Judiciário era um simples ramo da administração pública.

Hoje, com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito não se aceita com naturalidade a ideia de que há um compartimento da atividade administrativa totalmente alheia ao controle judicial. Desse modo, é compreensível que o administrador, em qualquer seara, mesmo no campo da discricionariedade, deve agir com base nos princípios da Administração, com vistas à realização do interesse da coletividade. Portanto, o controle judicial se impõe inclusive para fiscalizar a legitimidade dos atos discricionários.

No sistema jurídico pátrio, o sistema de controle pelo Poder Judiciário pode ser relacionado como controle da constitucionalidade da ação estatal, voltado aos atos jurídicos-políticos dos agentes do Estado; controle de conformidade dos atos governamentais com a Constituição, inclusive no que diz respeito à omissão; e o controle de mera legalidade.¹⁵

Vale registrar que, observando a distribuição de competência feita pela Constituição Federal, o controle dos atos normativos só pode ser efetuado por meio de ação direta perante o órgão judicial competente. Por outro lado, os atos políticos sujeitam-se ao controle quando ofenderem concretamente o direito individual.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁶ observa que o Poder Judiciário pode examinar os atos da administração no que tange à legalidade e à moralidade, incluindo nesse rol os atos discricionários como suscetíveis de controle judicial, desde que essa revisão não invada os aspectos reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública, podendo apreciar os motivos, para verificar a ocorrência dos fatos que o precederam.

Assim, resta demonstrada a primordial importância do controle da Administração pelo Poder Judiciário, pois, mesmo quando há a participação de outros órgãos do Estado ou de organizações da sociedade na fiscalização, é o Poder Judiciário quem tem a competência constitucional para afirmar, de modo con-

¹³ PALU, Oswaldo Luiz. Op. Cit. p. 142.

¹⁴ PALU, Oswaldo Luiz. Op. Cit. p. 143.

¹⁵ PALU, Oswaldo Luiz. Op. Cit. p. 145

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 2019. p. 939.

cludente, sobre a regularidade ou não da atuação administrativa.

Os meios previstos no ordenamento jurídico para a provocação do controle em tela estão previstos na Constituição e nas leis, podendo-se destacar o mandado de segurança (individual ou coletivo), o *habeas corpus*, o *habeas data*, a ação popular, a ação civil pública (especialmente a que se dirige ao combate de atos de improbidade administrativa), ações ordinárias, ações cautelares e as ações constitucionais de controle concentrado. Deixa-se para analisar alguns desses instrumentos (mormente a ação civil pública) mais adiante, quando da apreciação da missão do Ministério Público em relação ao controle dos atos administrativos.

2. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

O Ministério Público é fundamental na defesa das instituições democráticas, na vigilância do cumprimento das leis, com especial finalidade de ver a consecução do interesse público da coletividade. Assim, a Constituição Federal de 1988 consolidou a posição de destaque do *Parquet*. Os arts. 127 a 130 tratam do seu conceito, de sua composição, de seus princípios e de suas funções, elevando-o à condição de instituição autônoma, desvinculada de qualquer dos Poderes da República, que encontra amparo e legitimidade na própria norma constitucional.

Segundo a CF, “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” (art. 127).

Alexandre de Moraes¹⁷ traça um perfil histórico do *Parquet*, destacando sua origem desde o antigo Egito, há cerca de quatro mil anos, com a existência do funcionário real do Egito *Magiai*, conforme citado por Hugo Nigro Mazzilli¹⁸. Outra lembrança que o mencionado autor declara é a semelhança com os *Éforos* de *Esparta*, que exerciam o poder real, senatorial e jurisdicional ou com os *advocatus fisci* e os *procuratoris caeseris*, que vigiavam a administração dos bens do imperador. Na modernidade, a instituição passa por diversas configurações, dependendo da época e do país em que se situa, sendo atribuída aos franceses sua “hodierna” criação, nos idos de 1302, referindo-se aos procuradores do rei. Destarte, na sua constituição histórica, o *Parquet* sempre esteve ligado aos interesses do rei, ganhando contornos de independência em relação ao Poder governante apenas a partir do último século.

No Brasil, conforme relatório feito por Alexandre de Moraes, a Constituição Im-

¹⁷ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36ª edição. São Paulo, Atlas, 2020, p. 655.

¹⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. 3ª ed. São Paulo, Saraiva, 1996, p. 2.

perial de 1824 não trouxe qualquer referência ao Ministério Público, surgindo a figura do “promotor da ação penal” apenas com o Código de Processo Criminal de 1832, quando os respectivos procuradores eram nomeados pelo Imperador, na capital, e pelos Presidentes das Províncias, nessas localidades. Após a Proclamação da República, na Constituição de 1891, o Ministério Público ganhou *status* constitucional, como instituição necessária, sendo o Procurador-Geral da República escolhido dentre os membros do Supremo Tribunal Federal. Assim, se no império o *Parquet* nasce associado ao Poder Executivo, na República aproxima-se do Poder Judiciário, com a indicação de seu chefe oriundo desse Poder, ainda que permaneça vinculado ao Executivo.

A Constituição de 1934 deu mais importância ao Ministério Público, tratando com mais detalhes sua organização. Dessa vez, a indicação do seu chefe passou a ser feita pelo primeiro mandatário do Poder Executivo, sem a necessidade de ele ser proveniente do Judiciário. A Carta de 1937, em conformidade com seu espírito ditatorial, restringiu bastante a amplitude de importância conquistada na Constituição anterior.

A Constituição de 1946 voltou a aumentar a presença do Ministério Público em suas normas, trazendo como conquista a independência em relação aos demais Poderes do Estado. A escolha do Procurador-Geral passou a ser feita com a participação do Senado, no âmbito federal, que aprovava a escolha feita pelo Presidente da República. Ordenava-se que a organização do *Parquet* fosse efetuada por lei junto com os órgãos do Judiciário. Registra-se que era incumbência sua a representação da União, função que, senão impedia, pelo menos dificultava a fiscalização da administração. Nessa Constituição, garantiu-se o acesso por concurso público, a estabilidade e a inamovibilidade de seus membros.

As Constituições de 1967 e 1969 (na verdade, a EC 01/69) pouco modificaram a instituição sob estudo, pelo menos no plano da positivação da norma. Entretanto, uma alteração foi enigmática nesse período, trata-se de sua reposição ao âmbito do Poder Judiciário. Tal situação não demorou muito, pois em 1969, a Emenda nº 1 levou o *Parquet* novamente para o seio do Poder Executivo.

A atual Carta Política deu grande densidade ao Ministério Público. Primeiro, tratando-o como instituição desvinculada de qualquer Poder, o que, associado às amplas funções, também alargadas, ajudam a imprimir um caráter mais independente à sua atuação. Aspecto muito importante nessa nova ordem constitucional é o que diz respeito à impossibilidade de o Ministério Público fazer a representação judicial da União, deixando tal atividade para a Advocacia da União.

Em razão do aumento da importância do Ministério Público, na atual ordem constitucional, alguns juristas chegaram a denominar o *Parquet* como o Quar-

to Poder, sendo tal ideia combatida por alguns constitucionalistas, como José Afonso da Silva¹⁹, que declarou a respeito do tema que essa tese não é aceitável, pois as atribuições do Ministério Público, mesmo tendo sido ampliadas consideravelmente, encontram-se vinculadas ontologicamente com a natureza executiva, sendo vinculada ao Poder Executivo, ainda que funcionalmente independente.

Nagib Slaib Filho²⁰ destaca as diversas influências sofridas pelo conceito ministerial para chegar ao formato da Constituição de 1988. Dos Estados Unidos recebeu força da desvinculação com o Poder Judiciário, o controle externo da Administração, assegurando-se maior autonomia funcional ao *Parquet*. Da Europa, manteve a organização simétrica com a carreira do Poder Judiciário e até os costumes vestimentas, surgindo, no Brasil, o novo *Parquet*, com as forças do Novo e do Velho Mundo.

Para Luís Henrique Paccagnella²¹, o pleno exercício dos mecanismos de controle dos atos da Administração Pública pelo Ministério Público significa um maior aprofundamento da democracia, o que deve ser perseguido ao lado de outros objetivos, como o Estado de Direito e a cidadania, cabendo ao Ministério Público a incumbência de defender os interesses, bens e valores essenciais à vida numa sociedade democrática.

2.1 FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art. 129 da Constituição Federal enumera as funções institucionais do Ministério Público, em seus incisos de I a IX. Dentre estas, listadas no art. 129, de cunho exemplificativo, merecem destaque os incisos II e III, em que se encontra prevista a missão de zelar pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na constituição, bem como a instauração de inquérito civil e de promoção de ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

É nesse ponto em que se baseia, de modo especial, a atividade fiscalizatória do Ministério Público. Regulamentando a norma constitucional, a Lei nº 8.625/93 estabelece, em seu art. 25, as funções institucionais do Ministério Público, em seus incisos de I a XI.

Assim, mostra-se inequívoca a missão e a legitimidade do Ministério Público para lutar em defesa do patrimônio público, zelando, ainda, pelos direitos constitucionais dos cidadãos, como uma das suas nobres funções. Como instru-

¹⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 42ª ed. São Paulo, Malheiros, 2019, p. 605.

²⁰ SLAIB FILHO, Nagib. Ação declaratória de constitucionalidade. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 152.

²¹ PACCAGNELLA, Luis Henrique. Controle da Administração pelo Ministério Público: Meio de aprofundamento da democracia in Ministério Público II: Democracia, José Marcelo Menezes Vigliar e Ronaldo Porto Macedo jr.(coord), São Paulo, Atlas, 1999.

mentos de atuação do *Parquet*, encontram-se as ações civis públicas e os inquéritos civis.

2.2 FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como foi dito alhures, a sociedade conta com o Ministério Público para promover uma maior democratização da Administração Pública, tendo o legislador, nos últimos anos, editado normas que criam instrumentos processuais, materiais e investigativos para munir os membros do *Parquet* de armas capazes de enfrentar a luta a favor da transparência administrativa, da democracia e da realização do interesse público, missão mais importante do Estado Democrático de Direito. Nessa linha, traz-se à baila a coerente dedução formalizada em tese²² por Gregório Assagra de Almeida quando anuncia que “se o Ministério é defensor do regime democrático e, se a República Federativa do Brasil constituiu-se em um Estado de Direito, o Ministério Público tornou-se, com a CF/88, Instituição constitucional fundamental do Estado de Direito”.

O Ministério Público tem a legitimidade para agir na defesa dos interesses coletivos e individuais homogêneos, de sorte que uma atuação nesse nível viabiliza a efetivação das medidas de controle da Administração. Assim, o controle por esse órgão de Estado, mediante a provocação do Judiciário, deixou de ser uma questão meramente individual, para se tornar uma ação coletiva, repontando como grande aliado do *Parquet* o princípio da transparência que se vincula ao termo jurídico moderno *accountability*, equivalente, no Brasil, a “combate a corrupção”²³.

O controle dos atos da Administração, pela provocação do Judiciário pelo Ministério Público, supre a inércia do Estado-juiz, sendo incontáveis, na atualidade, as ações coletivas contra o Poder Público para combater a imoralidade e a improbidade administrativa, bem como guerrear contra a ofensa ao patrimônio público, cultural, ambiental e a outros interesses difusos. Registre-se que o controle feito pelo Ministério Público não é somente pela via da provocação ao Judiciário, mas é possível igualmente pela atuação extrajudicial, quando, por exemplo, instaura o inquérito civil, expede notificações, realiza audiências públicas, celebra termos de ajustamento de conduta e exara recomendações.

Ademais, a sua atuação de controle preventivo se direciona também às outras instituições e organizações dos demais Poderes, de sorte que o membro do Mi-

²² Tese aprovada no VII Congresso Estadual do Ministério do Estado de Minas Gerais, realizado em Tiradentes (MG), nos dias 21 a 23 de março de 2007.

²³ ARRUDA NETO, Pedro Thomé. Princípio constitucional da transparência na administração e Ministério Público: inter-relações e possibilidades da *accountability* no Brasil. In Revista de Artigos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

nistério Público pode atuar perante os Poderes Executivo e Legislativo.²⁴ Como exemplo, citam-se as seguintes práticas: *a*) requisição de informações (art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93 - Lei Orgânica do Ministério Público da União) sobre evasão escolar em escola de ensino fundamental em determinada localidade de Município; *b*) recomendação dirigida a Chefe do Executivo Municipal e Secretário Municipal de Saúde, a fim de regularizarem a aquisição de remédios pelo Poder Público para o tratamento de determinada doença para pessoas da coletividade, que sofrem da enfermidade e não recebem o medicamento (art. 6º, inciso XX, da LC nº 75/93); *c*) notificação de testemunha (art. 8º, inciso I, da LC nº 75/93) a comparecer perante o membro do Ministério Público a fim de esclarecer questões relativas ao descarte irregular de lixo em determinado logradouro da comunidade; e *d*) requisição de instauração de inquérito policial (art. 129, VIII, CF) a fim de averiguar crime cometido por agentes públicos na gestão irregular da merenda escolar.

Uma questão a ser enfrentada diz respeito ao confronto entre o controle e a delegação do povo pelo governante, ou seja, até que ponto o *Parquet* pode imiscuir-se no controle da atividade pública discricionária, tendo em vista que aí reside uma liberdade de escolha delegada pelo povo por meio da eleição direta²⁵.

Mencione-se uma situação que elucida o caso concreto acima referido: uma escola de ensino fundamental em uma determinada cidade se encontra em precárias condições para funcionamento. Entretanto, simultâneo a essa situação de descalabro, o Chefe do Executivo Municipal anuncia a realização da festa da padroeira da cidade com a participação de artistas de grande fama.

Nesse ponto,²⁶ o *Parquet* tem o fundamento para exercer o controle do ato administrativo discricionário que subestima o interesse público e provoca a falta de serviço público essencial. O membro do Ministério Público deve agir, então, calcado no feixe principiológico da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade que norteiam a Administração.

Verifica-se que, apesar de a escola de ensino fundamental encontrar-se em funcionamento e em péssimas condições para tal, mesmo assim o gestor arroga-se de sua discricionariedade para realizar festejos da padroeira, contratando artistas com cachês vultosos, em total ofensa ao princípio da razoabilidade, de modo a causar aos munícipes sérios danos.

²⁴ ARRUDA NETO, Pedro Thomé. Princípio constitucional da transparência na administração e Ministério Público: inter-relações e possibilidades da accountability no Brasil. In Revista de Artigos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

²⁵ MATOS, Eduardo Lima de. O Ministério Público e o controle do ato administrativo discricionário. In Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura nº 9. Ano 3. p. 203-213. São Paulo. RT. 2019.

²⁶ MATOS, Eduardo Lima de. O Ministério Público e o controle do ato administrativo discricionário. In Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura nº 9. Ano 3. p. 203-213. São Paulo. RT. 2019.

Nesse exemplo, impõe-se que se exerça o controle constitucional a fim de se obter o equilíbrio entre a opção delegada com a vontade e a necessidade do povo, assinalando-se que o exercício do controle, inerente aos regimes democráticos, visa assegurar que as escolhas sejam realizadas observando-se os princípios que balizam a Administração Pública.

Outro destaque a ser feito é que o controle administrativo, que diz respeito aos interesses patrimoniais da Administração Pública, pode e deve ser efetuado preponderantemente pelo Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, dentro dos quais a instituição (una e indivisível) tem seus representantes, cuja presença é assegurada pela própria Constituição Federal (art. 130).

Sobre o *Parquet*, não se pode deixar de mencionar a publicação da Carta de Brasília, aprovada durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em 22 de setembro de 2016, – que prevê a modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público –, donde foi enfatizada a necessidade de priorização do modelo de Ministério Público de atuação extra jurisdicional para a efetividade da função resolutiva, evitando-se a propositura de demandas judiciais quando a solução extrajudicial mostra-se a mais adequada.²⁷

Trilhando o caminho inaugurado pela Carta de Brasília, a Recomendação CNMP nº 02/2018²⁸, conhecida como Carta de Aracaju, decorrente de reunião ocorrida no Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais, em Aracaju/SE, estabeleceu as novas orientações sobre os parâmetros de avaliação sobre resolutividade e qualidade sobre a atuação dos membros do *Parquet*.

Nessa perspectiva, a atuação preventiva, efetiva e célere; a proteção aos direitos e garantias fundamentais e a valorização da participação social para construção de soluções constituem elementos fortalecidos pela Carta de Aracaju que concebem um novo Ministério Público, transformador da realidade social, de forma a promover a justiça.²⁹

2.3 O CONTROLE POR MEIO DO INQUÉRITO CIVIL

Segundo Hugo Nigro Mazzili³⁰ a ideia desse procedimento nasceu com uma proposta feita pelo Promotor José Fernando da Silva Lopes, em 1980, antes da Lei da Ação Civil Pública, como peça civil correlata do Inquérito Policial, na

²⁷ Carta de Brasília. Disponível em cnmp.mp.br/portal/institucional/biblioteca-digital-vade-ecum/carta-de-brasilia Acesso em 27/03/2023.

²⁸ Carta de Aracaju. Disponível em cnmp.mp.br/portal/images/recomendação_dois.pdf. Acesso em 27/03/2023.

²⁹ MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNM – CN Nº 2/2018 (Carta de Aracaju) In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolução e transformação social. Edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP 2019.

³⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. Inquérito Civil. 4ª edição. São Paulo, Saraiva, 2015, p. 41

esfera penal, para servir de base à ação do Ministério Público no campo civil. Depois, ele veio encartado na Lei nº 7.347/85, que introduziu os mecanismos processuais da ação civil pública, e, posteriormente, com a Constituição de 1988, ganhou foro de norma constitucional, garantindo-se, dessa forma, maior amplitude ao poder investigativo do *Parquet*.

Rodolfo de Camargo Mancuso³¹ afirma que o inquérito civil é “mera peça informativa, de utilização interna da instituição, cujas conclusões ou mesmo o arquivamento em nada obstam a propositura da ação pelos demais colegitimados.” Desse modo, o inquérito civil é uma forma de permitir o conhecimento de fatos, por meio de uma investigação mais criteriosa pelo *Parquet*, que justifique a propositura de ação civil pública ou de outra medida preventiva que esteja enquadrada na missão do Ministério Público.

O inquérito civil também possibilita uma triagem feita sobre as ‘denúncias’ levadas ao conhecimento do promotor, evitando, assim, a propositura de ações temerárias, motivadas, muitas vezes, apenas pela força das intrigas políticas partidárias ou pessoais.

Esse mesmo autor enumera algumas virtudes do inquérito civil. Primeiro, diz que tal procedimento cumpre uma função preventiva, pois o potencial infrator, ao saber que o Ministério Público está investigando a eventual violação contra interesses coletivos, porventura perpetrada ou a ser efetuada, pode ficar inibido em praticar a irregularidade. Exerce, portanto, um caráter intimidativo e preventivo. Em segundo lugar, a atuação do órgão do Ministério Público não impede que uma associação ou ente político, igualmente legitimados, proponham a ação civil pública, em conjunto ou separadamente.

Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz³² entende que o inquérito civil favorece o exercício da cidadania, sendo uma forte ferramenta para sua efetividade, apresentando-se para a sociedade através de associações, partidos políticos e cidadãos, que isolada ou coletivamente representam ao Ministério Público sobre irregularidades de quem noticia, para apuração dos fatos. Convém registrar que apenas o Ministério Público é quem tem legitimidade para instaurar o inquérito civil, por isso os referidos entes devem se dirigir a este órgão de Estado com a representação acerca dos fatos que devem ser levados a investigação.

A despeito disso, se esses entes já tiverem material suficiente para comprovar a materialidade da infração civil, é possível a propositura da ação civil pública diretamente ao Judiciário, sem a necessidade de que o *Parquet* o faça, conforme foi dito acima.

³¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016, pp. 171/172.

³² CAMARGO FERRAZ, Antônio Augusto Mello de. Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania. Ação Civil Pública. Coord. Edis Milaré, São Paulo, RT, 1995.

Muito se indagou se o Ministério Público era obrigado a instaurar o inquérito civil. A Lei da Ação Civil Pública não oferece, em caráter literal, os parâmetros para o deslinde dessa questão. Entretanto, considerando o alto interesse público envolvido na missão do Ministério Público, bem como o conjunto das normas constitucionais e legais que tratam das funções ministeriais, é clarividente que o Ministério Público não pode discricionariamente deixar de proceder à abertura do inquérito civil, sem uma motivação adequada, sob pena de contrariar o interesse público e a ordem jurídica cuja defesa lhe é obrigatória.

Adilson Dallari³³ afirma que a instauração do inquérito civil “não pode ser uma prerrogativa pura, como mera faculdade, como questão de foro íntimo, como matéria totalmente submetida ao puro arbítrio do membro do Ministério Público.” Desse modo, o Ministério Público tem o poder-dever de colher as provas que forneçam melhores fundamentos à ação que pretende mover contra a autoridade ímproba ou pessoa infratora, competindo-lhe, na forma da lei, realizar inspeções e diligências investigatórias, notificar testemunhas, requisitar informações, exames periciais e documentos às autoridades da Administração Pública direta ou indireta e requisitar informações e documentos a entidades privadas.³⁴

Emanuel Burle Filho³⁵, por seu turno, advoga que, tratando-se a missão do Ministério Público de um poder-dever, ele “não deve transformar-se em instrumento de devassa, porém em instrumento para a investigação e a apuração de elementos e fatos necessários para a promoção de ação pública, civil ou penal, para a proteção do patrimônio público e social e de interesses difusos e coletivos”. Também, na mesma linha de pensamento, Hely Lopes Meirelles³⁶ afirma que os poderes atribuídos ao *Parquet* não justificam a instauração de lides temerárias.

Sopesados os documentos coligidos pelos interessados na investigação, aferida a seriedade da eventual representação contra o ato administrativo ou o agente praticante do ato, verificada a potencial infração à ordem jurídica e ao patrimônio público, compete ao Ministério Público instaurar o inquérito e posteriormente, apurada a efetiva lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, propor a ação civil pública pertinente. É importante deixar claro que, dentre os legitimados para propor a ação civil pública, apenas o Ministério Público detém a atribuição para instaurar o inquérito civil.

³³ DALLARI, Adilson Abreu. Obrigatoriedade de realização de inquérito civil. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador/BA, IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, janeiro/fevereiro/março de 2008, disponível em direitodoestado.com.br. Acesso em 27/03/2023.

³⁴ TRF 3ª R., 1ª Turma, HC 14829/SP, Rel. Dês. Federal Luiz Stefanini, DJU, 16/12/2003, P. 571.

³⁵ BURLE FILHO, José Emmanuel. Principais aspectos do inquérito civil, como função institucional do Ministério Público in *Ação Civil Pública*, coordenador: Édis Milaré, São Paulo, RT. 1995, pp. 321/322

³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e *Habeas Data*, 31ª edição, Malheiros, 2008, p. 176.

Nesse sentido, é possível o exercício do controle dos atos administrativos pelo Ministério Público, sem esperar pelo Judiciário, pois quando esse órgão efetua diligências, investiga, depara-se com o 'véu de irregularidades', que são praticadas em nome do bem-estar da população, mas efetivamente contrariando os legítimos interesses da coletividade, impõe-se uma certa intimidação aos agentes públicos, os quais poderão prevenir a ocorrência de ilegalidades dos seus atos. Na verdade, o inquérito civil pode desaguar em um termo de ajustamento de conduta, corrigindo ou prevenindo a ocorrência de prejuízos ao interesse público. Em ambos os casos, o Ministério Público atuará no controle dos atos da administração.

2.4 O CONTROLE POR MEIO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Na moderna concepção processual tem prevalecido a tese de que a composição pelo acordo é estratégia mais interessante do que uma lide conflituosa e, às vezes, muito prolongada. No processo civil, a transação extingue o processo sem resolução do mérito. Entretanto, nas lides que envolvem interesses transindividuais, a questão se torna mais complexa, pois, a rigor, os entes legitimados de modo especial não dispõem de poderes para transigir³⁷.

O ajustamento previsto na Lei da Ação Civil Pública corresponde ao acerto ou combinação feito, no âmbito do inquérito civil ou da ação civil pública, entre o Ministério Público e o agente infrator, no qual se acorda a execução de medidas corretivas e/ou preventivas, gerando uma obrigação de fazer em prol do interesse público. Uma dificuldade para materializar esse ajuste é saber como lidar com a indisponibilidade dos interesses públicos metaindividuais, em face do ajuste, em que ambas as partes renunciam a alguma coisa para possibilitar um resultado aceitável para todos.

É certo que não pode haver a renúncia ou desistência de direitos e interesses que são da coletividade pelo Ministério Público, pois, se assim fosse, estaria o *Parquet* agindo contra sua própria finalidade constitucionalmente estabelecida. Registre-se que o promotor de justiça não poderá arquivar o inquérito ou celebrar acordo sem a anuência do Conselho Superior do Ministério Público.

O termo de ajustamento de conduta deve ser encaminhado em consonância com o princípio democrático, podendo o Ministério Público convocar reuniões ou audiências públicas, quando for formalizar as cláusulas do acordo, gerindo os assuntos envolvidos na questão de modo transparente.

É preciso, antes de qualquer composição, que o Ministério Público ou o ente

³⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 30ª ed. São Paulo, RT, 2017, p. 517

público fiscalizador, que pretenda efetuar um termo de ajuste de conduta, ouça a população interessada, as associações envolvidas na matéria debatida, para que possa produzir um acordo que atenda adequadamente à vontade preponderante da sociedade.

Há de se assinalar que, nos termos do novo CPC, a conciliação e a mediação podem ser utilizadas para solucionar conflitos relativos à Administração Pública, com a possibilidade de formalização de termo de ajustamento de conduta. Além disso, a Lei 13.140, de 29.06.2015, que dispõe sobre a mediação na seara da administração pública, estabelece que não constitui impedimento a natureza indisponível do direito envolvido, desde que transigível, sendo que, em tal caso, deve ser ouvido o *Parquet*, previamente à homologação judicial (art. 3º e parágrafos)³⁸.

Na seara do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, a Resolução CNMP 179/2017 regulamenta o instituto do compromisso do ajustamento de conduta, prevendo o art. 1º desse ato normativo que o termo de ajuste poderá ser tomado não apenas para garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, mas também “de outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público”.

Registre-se que o Ministério Público e os órgãos públicos legitimados ao ajuizamento da ação civil pública são os sujeitos que podem tomar o compromisso do ajustamento de conduta.

2.5 O CONTROLE POR MEIO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O controle da atividade administrativa pelo Ministério Público, através da via jurisdicional, ocorre por meio de ações civis públicas ou ações de índole coletiva, visando a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF). A Lei nº 7.347/85 foi um marco importante na história da defesa dos direitos coletivos, havendo mesmo quem defenda a tese de que, após sua promulgação, surgiu uma divisão no direito processual – o coletivo, em oposição ao individual.

O que havia antes era o império do individualismo processual, o qual não era suficiente para proteger os bens transindividuais, conforme anota Pedro Lenza³⁹. Diz, ainda, esse autor que em algumas situações esporádicas a lei já previa uma incipiente norma de proteção coletiva, citando a hipótese do acionista que pode pleitear a anulação da deliberação da assembleia (art. 159, *caput* e parágrafos 3º e 4º, da Lei nº 6.604/66), tratando como legitimação extraordinária; a hipótese da Lei nº 4.215/63, que possibilitava à Ordem dos Advogados do

³⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016, p. 332

³⁹ LENZA, Pedro. Teoria geral da ação civil pública. 3ªed. São Paulo, RT, 2008, pp. 141/146.

Brasil – OAB – a representação dos interesses gerais da classe dos advogados. Afirma que, diante do quadro tradicionalista marcadamente individualista, a doutrina sugeria algumas soluções para a proteção dos interesses difusos, destacando-se a legitimação concorrente e disjuntiva, a legitimação de associações que representassem o conjunto dos interessados, a legitimação do Ministério Público.

Com a edição da Lei das ações civis públicas, foi introduzido um novo capítulo na condução dos direitos difusos. No tocante ao nome Ação Civil Pública ou Coletiva, trata-se de uma questão somente de nomenclatura ou encerra uma discussão sobre as naturezas diversas das ações indicadas?

Hugo Nigro Mazilli⁴⁰ afirma que a nomenclatura atribuída à ação em estudo se trata de uma atecnia, predominado a ideia de que tal *actio* quis referir-se, na verdade, à defesa dos interesses transindividuais. O que se tem, na verdade, é uma ação civil cuja finalidade é a defesa de interesses coletivos *stricto sensu*, difusos e, por certo, de natureza pública, especialmente quando proposta pelo Ministério Público.

O Código de Defesa do Consumidor veio estabelecer uma nomenclatura mais adequada, tratando as mencionadas ações como coletivas. O importante é que de um modo ou de outro o objeto da defesa é o interesse metaindividual, não sendo a erronia técnica da nomenclatura merecedora de maiores explicações. No abalizado conceito de Edis Milaré, citado por Rodolfo de Camargo Mancuso, a ação civil pública é definida não mais em função do sujeito, mas de seu objeto, sendo a mesma conceituada como o direito expresso em lei de efetivar a função jurisdicional em nome do interesse público na esfera civil.⁴¹

Os legitimados para a ação em destaque encontram-se previstos na Lei nº 7.347/85, art. 5º, sendo eles: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e as associações, que preencham os requisitos dispostos nas alíneas “a” e “b” do dispositivo mencionado. O Ministério Público, mesmo que não seja parte, deve interferir na ação, como fiscal, por força da citada lei. Sobre o polo ativo da ação civil pública, a grande maioria da doutrina posiciona-se pela legitimação extraordinária, com a substituição processual da coletividade.

No caso do Ministério Público, Carlos Alberto de Salles⁴² afirma que, quando esse órgão age em defesa de direitos individuais indisponíveis, trata-se de legitimação extraordinária, mas quando se trata de defesa dos interesses difusos

⁴⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 30ª ed. São Paulo, RT, 2017, pp. 77/78.

⁴¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016, p. 25.

⁴² SALLES, Carlos Alberto. Legitimação do Ministério Público para a defesa de direitos e garantias constitucionais *apud* Pedro Lenza in Teoria geral da ação civil pública. São Paulo, RT, 2003, pp. 179/183.

e coletivos não é nem extraordinária nem ordinária, mas anômala, pois o órgão não é titular do direito material, nem trata de um interesse alheio, eis que os interesses difusos e coletivos fazem parte da essência funcional do Ministério Público.

Vale destacar que a sentença proferida na ação civil pública faz coisa julgada *secundum eventum litis*, podendo, em certos casos, ser transportada para as ações individuais, que tratem do mesmo objeto, para aproveitar a essas ações *in utilibus*.

A natureza da sentença é predominantemente de ordem cominatória⁴³, voltada para a tutela específica de um direito metaindividual e não para obtenção de uma prestação pecuniária, podendo ocorrer casos em que, não havendo mais possibilidade de restabelecimento do *status quo ante* do bem protegido, a prestação pecuniária poderá ser um meio de compensação pelo dano ocorrido.

Percebe-se que o *Parquet* tem utilizado a ação civil pública como meio de acionar o controle jurisdicional dos atos administrativos. É importante lembrar que este controle não é puramente promovido pelo Ministério Público, que apenas demanda o Judiciário, o qual irá decidir, em última análise, sobre a legalidade ou legitimidade ou moralidade do ato combatido.

CONCLUSÃO

Indubitável o papel do Ministério Público para a proteção dos interesses públicos, bem como para a garantia do Estado de Direito. Assim, a sociedade conta com o *Parquet* para promover uma maior democratização da Administração Pública, tendo o legislador, nos últimos anos, editado normas que criam instrumentos processuais, materiais e investigativos para munir os membros do *Parquet* de armas capazes de enfrentar a luta a favor da transparência administrativa, da democracia e da realização do interesse público, missão mais importante do Estado Democrático de Direito.

Tem-se que o controle dos atos da Administração, pela provocação do Judiciário pelo Ministério Público, supre a inércia do Estado-Juiz, sendo incontáveis, na atualidade, as ações coletivas contra o Poder Público para combater a imoralidade e a improbidade administrativa, bem como guerrear contra a ofensa ao patrimônio público, cultural, ambiental e a outros interesses difusos.

O controle feito pelo Ministério Público não é somente pela provocação ao Judiciário. Na verdade, deve-se priorizar a atuação preventiva e via extrajudicial, como por exemplo, instaurando-se inquéritos civis, expedindo-se notificações para proceder à oitiva de testemunhas, realizando-se audiências públicas, ce-

⁴³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016, p. 335.

lebrando-se termos de ajustamentos de conduta, expedindo-se recomendações, entre outras atividades. Trata-se do Ministério Público resolutivo, preconizado tanto pela Carta de Brasília como pela Carta de Aracaju.

O controle da Administração Pública não é tarefa de um só: somente se efetivará, para contribuir com uma sociedade mais justa, mais solidária e mais democrática, se todos os poderes e órgãos estatais, o Ministério Público, a sociedade civil organizada, as pessoas individualmente consideradas, a imprensa, formarem uma cultura de defesa permanente da cidadania, de forma a defender a moralidade da Administração Pública e a transparência.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Adriano, Cleber Masson, Landolfo Andrade. Interesses difusos e coletivos. Vol. 1. 8ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Ed. MÉTODO. 2018.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé. Princípio constitucional da transparência na administração e Ministério Público: inter-relações e possibilidades da accountability no Brasil. *In* Revista de Artigos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

BURLE FILHO, José Emmanuel. Principais aspectos do inquérito civil, como função institucional do Ministério Público, *in* Ação Civil Pública. Coordenador: Édis Milaré. São Paulo: Ed. RT, 1995.

CAMARGO FERRAZ, Antônio Augusto Mello de. Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania, *in* Ação Civil Pública. Coord. Edis Milaré, São Paulo: Ed. RT, 1995.

CNMP. Carta de Brasília. Disponível em cnmp.mp.br/portal/institucional/biblioteca-digital-vade-cecum/carta-de-brasilia Acesso em 27/03/2023.

_____. Carta de Aracaju. Disponível em cnmp.mp.br/portal/images/recomendação-dois.pdf Acesso em 27/03/2023.

_____. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em cnmp.mp.br/portal/images/Carta-de-Brasilia-2.pdf Acesso em 27/03/2023.

DALLARI, Adilson Abreu. Obrigatoriedade de realização de inquérito civil. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador/BA, IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, janeiro/fevereiro/março de 2008, disponível em direito-doestado.com.br. Acesso em 27/03/2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Vocabulário de Direito Processual. Apud Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo: Ed. RT, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *A Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3ª edição, São Paulo, Atlas, 2012.

..... Direito Administrativo. 32ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 2019.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio Século XXI: O Dicionário da Língua Portuguesa. 3ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle da Administração Pública. São Paulo: Ed. RT, 1991.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 16ª edição revista e atualizada, São Paulo, Saraiva, 2011.

LENZA, Pedro. Teoria geral da ação civil pública. 3ªed. São Paulo, RT, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016.

MATOS, Eduardo Lima de. O Ministério Público e o controle do ato administrativo discricionário. *in* Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura nº 9. Ano 3. p. 203-213. São Paulo. RT. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1996.

..... A defesa dos interesses difusos em juízo. 30ª ed. São Paulo, RT, 2017.

..... Inquérito Civil. 4ª edição. São Paulo, Saraiva, 2015.

MEIRELES, Hely Lopes. A administração e seus Controles, *in* Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nº 02, 1975.

..... Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2015.

..... Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e *Habeas Data*, 31ª edição, Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. RT, 1991.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36ª edição. São Paulo, Atlas, 2020

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16 edição, revista e atualizada, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2014.

MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNM – CN N° 2/2018 (Carta de Aracaju) In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolução e transformação social. Edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP 2019.

PACCAGNELLA, Luis Henrique. Controle da Administração pelo Ministério Público: Meio de Aprofundamento da Democracia, *in* Ministério Público II: Democracia. José Marcelo Menezes Vigliar e Ronaldo Porto Macedo jr. (coord.). São Paulo: Atlas, 1999.

PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo: Ed. RT, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 42ª ed. São Paulo, Malheiros, 2019.

----- . Ação popular constitucional. São Paulo, RT, 1968.

SLAIB FILHO, Nagib. Ação declaratória de constitucionalidade. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000.