

**UNIVERSIDADE FUMEC**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E DA SAÚDE - FCH**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

**ZAPHIA BORONI DE SOUZA**

**A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA  
PERSPECTIVA PARADIGMÁTICA DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**Belo Horizonte**

**2020**

**ZAPHIA BORONI DE SOUZA**

<http://lattes.cnpq.br/6580480534768424>

**A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA  
PERSPECTIVA PARADIGMÁTICA DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade FUMEC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia. Linha de pesquisa: Esfera pública, legitimidade e controle (Direito Público)

Orientador: Prof. Dr. André Cordeiro Leal

**Belo Horizonte**

**2020**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

S729a Souza, Zaphia Boroni de, 1989-  
A atuação resolutiva do Ministério Público na perspectiva  
paradigmática do Estado Democrático de Direito / Zaphia  
Boroni de Souza. - Belo Horizonte, 2020.  
94 f.

Orientador: André Cordeiro Leal  
Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade  
FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde,  
Belo Horizonte, 2020.

1. Ministérios públicos. 2. Estado de direito. 3.  
Democracia. 4. Inquérito civil. I. Título. II. Leal, André  
Cordeiro. III. Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências  
Humanas, Sociais e da Saúde.

CDU: 347.921.5

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária-FUMEC

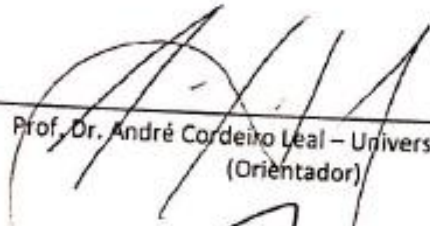


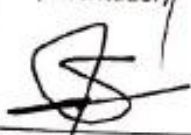
Universidade FUMEC  
Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde  
Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia




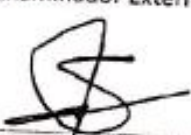
UNIVERSIDADE  
FUMEC

Dissertação intitulada "A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO NA PERSPECTIVA PARADIGMÁTICA  
DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO" autoria de  
ZAPHIA BORONI DE SOUZA, *aprovada com distinção* pela  
banca examinadora constituída pelos seguintes  
professores:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. André Cordeiro Leal – Universidade FUMEC  
(Orientador)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandoná Freitas – Universidade FUMEC  
(Examinador Interno)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Vinícius Lott Tribau – Escola Superior Dom Helder Câmara  
(Examinador Externo)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandoná Freitas  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito  
Universidade FUMEC

Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2020

*À minha família e ao meu marido Marco  
Túlio, com amor.*

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente manifesto minha imensurável gratidão a Deus, por seu refúgio e minha luz de todos os dias, por tudo e por tanto. Definição de amor e graça que palavras não conseguem expressar.

Aos meus pais, que não medem esforços em prol da minha felicidade e da realização dos meus sonhos. Ao meu irmão, a quem dedico tanto amor e admiração.

Ao meu amado marido, Marco Túlio, que sempre me apoiou, me estimulou e, por vezes, acreditou em mim mais do que eu mesma, incentivando minha disciplina e dedicação.

Ao Professor e meu Orientador, Dr. André Cordeiro Leal, que tive a oportunidade e o privilégio de conhecer em razão do Mestrado. Meu muito obrigada, Professor, por desde a primeira aula tirar o meu pensamento da zona de conforto, por me trazer angústias acadêmicas que me fazem querer ser uma pessoa melhor para o mundo que me cerca.

Ao Professor, Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas que além de ser uma das melhores pessoas que conheço, foi o meu grande incentivador para adentrar na vida acadêmica. Meu muito obrigada, Professor, por ter se tornado para mim uma referência de disponibilidade, comprometimento e paixão pela academia e por seus alunos. Mais ainda, obrigada por ter me permitido a convivência ao longo de tantos anos (desde a graduação) e se tornado um fraterno amigo, pelo qual tenho muito apreço e consideração.

Aos demais Professores do Mestrado que me proporcionaram novos conhecimentos, além do estímulo a um novo pensar.

Aos colegas e amigos proporcionados pelo curso, minha imensa gratidão. Deixo o meu carinho especial aos amigos, que considero como “presentes” que o Mestrado me proporcionou: à Michelly Mello, ao Adriano Ribeiro, ao Flávio Murad, à Flávia Baracho, à Thais Cristo, ao Fabrício Almeida e ao Adelson Damasceno.

Ao meu querido amigo, Professor Marcelo Queiroz, que além de grande referência para o meu ingresso na vida acadêmica, compartilhava comigo o dia a dia, sendo um excepcional colega de trabalho. Me sinto privilegiada por ter sua amizade, muito obrigada por tanto.

Ao Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Fumec, que me proporcionou uma experiência incrível e única ao longo dos últimos cinco anos. Meu muito obrigada, em especial, à Professora Ana Paula Fossali Paranhos, à Professora Geórgia Boson, e aos Professores Vinícius Lucas Paranhos, Bruno Bini, Guilherme Orlando, Vitor Lanna e Paulo Márcio. Agradeço ainda a colega, que se tornou amiga, Luciana Pohlmann e demais colegas com quem compartilhei a minha jornada enquanto advogada do Núcleo de Prática Jurídica.

Ao Professor Antônio Marcos Nohmi, a quem tenho imenso respeito, carinho e admiração.

Ao Professor Rodrigo Suzana, que me proporcionou com muita atenção e dedicação, uma das minhas melhores experiências ao longo do curso, que foi a oportunidade de ministrar aulas por meio do Estágio-Docência.

Por fim, o meu mais sincero agradecimento à Universidade FUMEC, que me proporcionou uma jornada de estudos quase que ininterrupta ao longo dos últimos 13 anos, contemplando minha graduação no curso de Direito, minha pós-graduação em Direito Processual e, agora, o meu Mestrado. Mas além disso, tive o grande privilégio de compor o quadro de funcionários ao longo de cinco anos, o que me agregou uma experiência substancial para definir a pessoa que sou hoje. Gratidão!

*“O Estado Democrático de Direito é um projeto em construção, mas também uma conquista teórica que não pode ser amortizada em nome da estabilidade social imposta à custa de sacrifícios de direitos fundamentais de parcelas da população”.*

*Roberta Maia Gresta*



## RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que instituiu o projeto do Estado Democrático de Direito, alçou o Ministério Público à categoria de Instituição independente, permanente, com atribuição para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo, portanto, atuação proeminente na fiscalização da implementação do projeto democrático. Nesse viés, propõe-se, pela dogmática jurídica, o denominado perfil resolutivo do Ministério Público, que tem por premissa a atuação proativa, reflexiva, voltada à fiscalização preventiva e atuante no âmbito extrajurisdicional. A pesquisa desenvolvida neste trabalho tem por objetivo estudar as vias de atuação resolutiva do Ministério Público, notadamente o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, as recomendações e as audiências públicas, questionando-os frente ao paradigma jurídico-constitucional do Estado Democrático de Direito, perquirindo se estão em consonância com a democraticidade jurídica ou se ainda restaria ao Ministério Público um viés histórico de atuação autoritária. Analisou-se, portanto, as bases teóricas que dizem respeito à processualidade democrática, cujos fundamentos se encontram nas teorias constitucionais do processo, apresentando as compreensões paradigmáticas do Estado de Direito, com abordagem dos desdobramentos paradigmáticos do Estado Liberal e Estado Social, tratando, por fim, do paradigma atual do Estado Democrático. Abordou-se, ainda, os preceitos introdutórios dos fundamentos da processualidade democrática, buscando, por fim, correlacionar a atuação preventiva do Ministério Público como sendo a forma mais legítima de atuação ministerial no Estado Democrático de Direito. A pesquisa é de cunho bibliográfico e se utiliza da metodologia de base hipotético-dedutiva de Karl Popper.

Palavras-chave: Ministério Público. Atuação Resolutiva. Estado Democrático de Direito. Processualidade democrática.

## ABSTRACT

The 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, which instituted the project of the Democratic State of Law, raised the Public Ministry to the category of an independent, permanent institution, with responsibility for the defense of the legal order, the democratic regime and social and individual interests unavailable, therefore, it is important to have a prominent role in the taxation of the implementation of the democratic project. In this bias, it is proposed, by legal dogmatics, the so-called resolute profile of the Public Ministry, which has as premise the proactive, reflective action, focused on preventive taxation and acting in the extrajudicial scope. The research developed in this work aims to study the ways of resolving action by the Public Ministry, notably the civil inquiry, the commitment to adjust conduct, recommendations and public hearings, questioning them in the face of the legal-constitutional paradigm of the Democratic State of São Paulo. Law, investigating whether they are in line with legal democracy or whether the Public Prosecutor's Office would still have a historical bias of authoritarian activity. Therefore, the theoretical bases that relate to democratic proceduralism were analyzed, whose foundations are found in the constitutional theories of the process, presenting the paradigmatic understandings of the Rule of Law, with an approach to the paradigmatic developments of the Liberal State and Social State, treating, for end, of the current paradigm of the Democratic State. It also addressed the introductory precepts of the foundations of democratic proceduralism, seeking, finally, to correlate the preventive action of the Public Ministry as being the most legitimate form of ministerial action in the Democratic State of Law. The research is bibliographic and uses Karl Popper's hypothetical-deductive methodology.

Keywords: Public ministry. Resolute Performance. Democratic State. Democratic proceduralism.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CAC	Compromisso de ajustamento de conduta
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
LACP	Lei de Ação Civil Pública
MP	Ministério Público
Res.	Resolução
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
TAC	Termo de ajustamento de conduta

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO</b> .....	<b>17</b>
2.1	As origens históricas do Ministério Público .....	17
2.2	Do surgimento do Ministério Público no Brasil .....	21
2.3	O Ministério Público nas constituições brasileiras.....	24
2.4	Atribuições constitucionais do Ministério Público brasileiro pós Constituição de 1988 .....	25
<b>3</b>	<b>ATUAÇÃO RESOLUTIVA E DEMANDISTA</b> .....	<b>34</b>
3.1	Perfil resolutivo.....	34
3.2	Perfil demandista.....	40
<b>4</b>	<b>VIAS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA</b> .....	<b>43</b>
4.1	Inquérito Civil.....	43
4.1.1	<i>Taxonomia do inquérito civil</i> .....	44
4.1.2	<i>Procedimentalidade do inquérito civil</i> .....	46
4.2	Compromisso de ajustamento de conduta .....	50
4.2.1	<i>Apontamentos históricos acerca da previsão normativa do compromisso de ajustamento de conduta</i> .....	51
4.2.2	<i>Taxonomia do compromisso de ajustamento de conduta</i> .....	52
4.2.3	<i>O compromisso de ajustamento de conduta firmado pelo Ministério Público</i> .....	53
4.2.4	<i>Procedimentalidade do compromisso de ajustamento de conduta</i> .....	54
4.3	Recomendação como instituto de fiscalidade do Ministério Público .....	58
4.4	Audiências públicas promovidas pelo Ministério Público .....	62
4.5	A priorização da atuação preventiva como exigência do Estado Democrático de Direito .....	65
<b>5</b>	<b>FUNDAMENTOS DA PROCESSUALIDADE DEMOCRÁTICA NA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>67</b>

<b>5.1</b>	<b>Compreensão paradigmática do direito e os desdobramentos dos paradigmas jurídico-constitucionais do estado liberal e do estado social .....</b>	<b>68</b>
<b>5.2</b>	<b>Reflexões teóricas a respeito da processualidade democrática .....</b>	<b>70</b>
<b>5.3</b>	<b>A atuação resolutiva do Ministério Público analisada sob o paradigma do Estado Democrático de Direito .....</b>	<b>78</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>86</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 inaugurou no Brasil o projeto de Estado Democrático de Direito, instituindo com isso novo paradigma de Estado, atrelado à implementação de direitos fundamentais.

Nesse contexto, o Ministério Público foi alçado à categoria de Instituição independente, permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, sendo a ele atribuída a função de defesa da ordem jurídica, mas, em especial, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Mais ainda, ao Ministério Público coube importante papel de órgão fiscalizador da implementação do projeto democrático constitucionalmente traçado em 1988.

Nessa linha, nasce doutrinariamente, com estudos capitaneados por Marcelo Pedrosa Goulart (2013), a dicotomia entre os perfis institucionais do Ministério Público: resolutivo e demandista. O perfil resolutivo tem por premissa uma atuação proativa do órgão executor, voltada à fiscalidade preventiva, atuante no âmbito extrajurisdicional, notadamente por meio de institutos elencados como à disposição do Ministério Público, tais como o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação, o manejo de audiências públicas. Por sua vez, o perfil demandista remete a uma passividade, um atuar atrelado prioritariamente ao processo judicial, limitando-se ao ajuizamento de ações e ao acompanhamento da instrução processual.

Tendo como foco o perfil resolutivo, foram analisados os institutos extrajurisdicionais colocados à disposição do Ministério Público e a forma como são abordados pela dogmática jurídica, propondo-se uma análise crítica para a compreensão da temática, sob a compreensão da processualidade democrática, considerando a perspectiva da principiologia constitucional do processo que também deve ser observada em tais institutos de atuação extrajurisdicional.

A questão-problema que norteou essa pesquisa foi: os institutos da atuação resolutiva do Ministério Público são compatíveis com a democraticidade jurídica? Ou haveria alguma incompatibilidade de origem? Ainda restaria ao Ministério Público um viés histórico de cunho autoritário? Qual o papel institucional do Ministério Público diante do Estado Democrático de Direito?

A pesquisa será desenvolvida a partir dos estudos de Roberta Maia Gresta acerca dos fundamentos da processualidade democrática.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as vias de atuação resolutive do Ministério Público e apresentar crítica acerca de sua desconexão com a democraticidade jurídica, vez que, conforme se observou, toda a teoria acerca da temática se construiu com base na dogmática, portanto, a procedimentalidade empregada acaba por reproduzir uma forma de dominação da autoridade.

O Ministério Público, representado por seu órgão de execução (promotor de justiça ou procurador), deve se alinhar na sua atuação resolutive aos preceitos do Estado Democrático, na medida em que os institutos devem ser reanalisados e repensados para que atendam a processualidade democrática.

Assim, foi realizada pesquisa bibliográfica, empregando-se a metodologia hipotético-dedutiva, vez que busca analisar o perfil do Ministério Público pós Constituição de 1988, sua preponderância pela resolutividade, os institutos empregados diante de uma atuação resolutive e, por fim, apresenta crítica sobre os fundamentos dogmáticos que embasam tais institutos, discorrendo sobre a necessária reformulação dos preceitos até então utilizados face ao Estado Democrático de Direito.

Para o desenvolvimento do objetivo proposto, o trabalho foi dividido em capítulos.

O segundo capítulo buscou analisar as origens históricas do Ministério Público, traçando desde os primórdios quais eram os referenciais de criação da instituição hoje existente. Em seguida, foi realizado estudo direcionado ao Ministério Público brasileiro, descrevendo o seu desenvolvimento nas constituições brasileiras já vigentes. Pontuou-se que foi tão somente com a Constituição de 1988, que instituiu o Estado Democrático de Direito, que o Ministério Público se alçou enquanto instituição independente, autônoma e permanente, cujas atribuições primam pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No terceiro capítulo foram abordadas as concepções dos perfis resolutive e demandista. Inicialmente ponderou-se que não há que se falar em superação de um perfil pelo outro, mas sim em complementação. O perfil resolutive diz respeito à atuação ministerial no plano extrajurisdicional, por meio de ações proativas e integradas com os anseios sociais. Busca sedimentar um promotor de justiça que não se limita ao seu gabinete apenas, mas que atua ativamente no corpo social da comarca em que está alocado, notadamente no que disser respeito aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Por outro lado, o perfil demandista se relaciona a atuação eminentemente processual, cingindo-se quase que exclusivamente ao ajuizamento e acompanhamento de ações judiciais.

O capítulo seguinte cuida das vias de atuação resolutive do Ministério Público, elencadas pela doutrina como sendo o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, as recomendações e as audiências públicas. Buscou-se conceituar e abordar as principais nuances acerca de cada um dos instrumentos, pretendendo, todavia, apontar críticas à dogmática pela qual tais institutos ainda são sedimentados. Por fim, em conclusão ao capítulo, indicou-se que a atuação preventiva é a mais adequada no âmbito do Estado Democrático de Direito.

O último capítulo dedicou-se à análise das bases teóricas que dizem respeito à processualidade democrática, cujos fundamentos se encontram nas teorias constitucionais do processo. Para tanto, foram expostas as compreensões paradigmáticas do Estado de Direito, abordando-se os desdobramentos dos paradigmas jurídico-constitucionais do Estado Liberal e Estado Social, tratando, por fim, do paradigma atual do Estado Democrático. Abordou-se, ainda, os preceitos introdutórios dos fundamentos da processualidade democrática, buscando, por fim, correlacionar a atuação preventiva do Ministério Público como sendo a forma mais legítima de atuação ministerial no Estado Democrático de Direito.

Na conclusão, destacou-se a necessária reformulação da teoria acerca do Ministério Público, notadamente no que diz respeito à sua atuação resolutive, sob as bases teóricas do Estado Democrático de Direito, abandonando-se, por completo, os parâmetros oriundos dos paradigmas constitucionais do Estado Liberal e Social, de tal maneira que a sua atuação seja alinhada aos fundamentos da processualidade democrática, o que significa a estrita observância à principiologia constitucional do processo.



## 2 ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

O Ministério Público brasileiro foi moldado ao longo da história, mas ainda está em vias de construção em prol de um projeto que verdadeiramente se alinhe ao Estado Democrático de Direito. De início, será feita uma abordagem de suas origens históricas, passando-se em seguida à sua formação no Brasil, para se chegar, enfim, ao perfil traçado com a Constituição de 1988.

### 2.1 As origens históricas do Ministério Público

Não há registros específicos e pontuais quanto a origem histórica do Ministério Público, vez que não se tem referência exata de onde e quando se firmou enquanto instituição<sup>1</sup>.

Em alguns estudos acerca de seu desenrolar histórico, é possível perceber uma divisão entre duas vertentes principais. Uma primeira corrente doutrinária, a exemplo de João Batista Martins César (MARTINS, 1998, p. 237), busca fundamentar as origens do Ministério Público desde a antiguidade, nos tempos do Egito Antigo, na figura do *magiaí*, que era funcionário real do Egito. Já uma segunda corrente (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 992), busca dissociar a origem da Instituição a um passado tão remoto, buscando identificar tal origem a partir do surgimento do Estado Moderno, mais precisamente com o iluminismo francês.

A vertente que defende encontrar traços das atribuições ministeriais desde a antiguidade, aponta a identificação de figuras que desempenhavam funções que memoram o que se tem da atuação do Ministério Público atualmente.

Nesse sentido, Emerson Garcia destaca que

No Egito existiam os funcionários reais, conhecidos como *magiaí*, responsáveis por denunciar infratores, zelar pelos interesses do soberano e cuidar da proteção dos

---

<sup>1</sup> No entendimento de João Gaspar Rodrigues, “não é fora de propósito lembrar as lições de John Stuart Mill (1964, p. 07) e Popper (1998, p. 81-142), para quem as instituições são obra dos homens (embora vez por outra se ignore a proposição), devendo a origem e a existência inteira (bem como o desenvolvimento) à vontade humana. Não acordaram os homens em manhã de estio para com elas deparar completas.” [...] “Além do mais, sua construção e aperfeiçoamento requer certo conhecimento das regularidades sociais que impõem limitações ao que pode ser realizado pelas instituições. A reengenharia do Ministério Público foi fruto de uma vontade institucional, um movimento de dentro para fora, pelo empenho de gerações de promotores que, em geral, mais acertaram que erraram” (RODRIGUES, 2015, p. 58). Rosemiro Pereira Leal, sob perspectiva diversa, ressalta que “as instituições, no pós-modernismo, não têm mais as características de complexidades teóricas ou fáticas não desatáveis pela reflexão humana, mas representam historicamente ‘espaços de existência’ ou ‘redes de relação de poder’ no nível das funções estatais”. O autor ainda acrescenta, fundamentando-se nos estudos da obra *La Condition Postmoderne* de Jean-François Lyotard, em 1979, que “as constituições não mais podem ser um estatuto totalizante e exclusivo da atividade estatal, mas um texto articulador e legitimante de instituições jurídicas, em que o Estado comparece como uma delas e com funções específicas, sem a conotação hegeliana de expressão entitativa superior, criador de direitos, condutor único e controlador normativo, soberano e absoluto da sociedade política” (LEAL, 2014). Portanto, considera-se que o Ministério Público é uma instituição jurídica articulada e legitimada pela Constituição.

cidadãos pacíficos; já na Grécia, embora as acusações ficassem a cargo das próprias vítimas ou familiares, existiam os funcionários gregos chamados de *thesmotetis* ou *desmodetas*, cuja principal incumbência era de zelar pela aplicação da lei (GARCIA, 2017).

Domingos Thadeu Ribeiro da Fonseca aponta que seria possível encontrar alguns traços de identidade com o que hoje se tem das funções ministeriais ainda no período da antiga Roma, observando-se

certa inclinação para identificar antepassados do agente ministerial na figura do “censor” (incumbido de fiscalizar a moralidade), do “defensor das cidades” (fiscal das ações dos demais funcionários), do *inercarca* (chefe de polícia), do “presidente das questões perpétuas” (uma espécie de tribunal permanente) e do *procuratore caeseris* (magistrados encarregues das questões relativas à matéria fiscal), tudo sob o argumento de que, de uma ou outra forma, detinham esses funcionários parcela do múnus de velar pela lei e de defender o Estado e o tesouro Romano (FONSECA, 2013, p. 137-138).

Além dessas ponderações, o mesmo autor ainda ressalta que há estudos que defendem que ao longo de todo o período medieval europeu a função que mais teria se aproximado do que atualmente se tem como função ministerial seria aquela que foi exercida pelos funcionários denominados *saions*, que “criados por Carlos Magno, seriam incumbidos de fiscalizar o erário e de praticar atos de defesa dos órfãos e acusação contra tutores relapsos e criminosos, intervindo na Justiça, executando sentenças e representando interesses de incapazes” (FONSECA, 2013, p. 139).

Os estudos que buscam identificar a origem do Ministério Público em tempos mais remotos, o fazem de forma catalográfica, uma vez que as funções consideradas semelhantes às atuais são encontradas de forma isolada, com características distintas, a depender da região e cultura onde identificadas.

A formatação atual do Ministério Público percebido enquanto instituição tem seus primeiros traços a partir do iluminismo francês, tal como apontam Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (2008), cuja posição se contrapõe à ideia de se buscar origens muito remotas ao Ministério Público.

Segundo os autores,

em que pese à opinião de doutrinadores de grande nomeada, no sentido de que as raízes do Ministério Público remontam à Antiguidade, na figura dos *tesmoteti*, da Grécia, ou do *Praefectus urbi*, de Roma, parece mais seguro afirmar que a Instituição, em seus contornos mais precisos, tem suas origens diretas na França dos fins do século XVIII e início do XIX, nas pessoas dos comissários do rei, que são as primeiras figuras do Ministério Público encontradas nos textos constitucionais (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 992).

Apesar da menção dos autores ora citados ao século XVIII e início do século XIX, cabe fazer uma digressão ao que Domingos Thadeu Ribeiro da Fonseca, baseando-se em seus estudos acerca da questão, considera o primeiro indício institucional do Ministério Público.

No início do século XIV, o rei Felipe IV editou em 25 de março de 1303 regramentos que vieram a ser conhecidos como *ordennace* de Felipe, O Belo, prevendo de forma expressa a figura do *procureur du roi*, o funcionário incumbido legalmente de zelar pelos interesses gerais do Estado e realizar a persecução penal, de forma separada dos interesses do monarca, ainda que ao fim tudo acabasse por se confundir na pessoa e nos bens do rei (FONSECA, 2013, p. 143).

Foi nesse período em que o termo *parquet* passou a ser utilizado para designar a própria instituição do Ministério Público, termo tal que ainda é empregado nos dias de hoje.

O rei Felipe IV, como forma de demonstrar a independência e a distinção do cargo de procurador do rei em relação a magistratura judicante e visando dar prestígio e força ao cargo, determinou que a atuação do procurador se daria sobre o assoalho de madeira, denominado *parquet*, portanto, no mesmo patamar que o magistrado judicante, com a distinção que o primeiro ficaria em pé ('magistratura de pé') enquanto o segundo permaneceria sentado ('magistratura sentada').

Desse modo, com a normatização do cargo de *procureur du roi*, o Rei Felipe IV sedimentou o germe institucional do Ministério Público por meio de um funcionário que

deixa de custodiar exclusivamente os interesses privados do Estado, separados da pessoa e da propriedade do senhor feudal, do soberano, para assumir uma feição essencialmente pública, cujo objetivo era se aproximar de um sistema de fiscalização efetivo da Magistratura, conferindo-lhes então os mesmos privilégios destes, atribuindo-lhes até mesmo a proibição da defesa de quaisquer outras demandas (CORRÊA, 2016, p. 40).

Para Emerson Garcia, a origem do Ministério Público enquanto instituição está associada à individualização da função judiciária, que até aquele momento era exercida de forma concentrada pelo soberano, mas que passou a ser exercida por agentes especializados, os magistrados (GARCIA, 2017, p. 70).

Assim, Emerson Garcia complementa que, com a individualização da função judiciária, criou-se a figura daquele que viria a exercer uma função fiscalizatória, os procuradores do rei, que não apenas tinham a função de exercer a defesa dos interesses do monarca, mas iam além e acabavam por ser responsáveis por fiscalizar o próprio exercício da função judiciária, cuidando até mesmo, ainda que em segundo plano, de interesses sociais (GARCIA, 2017, p. 70).

Ainda no século XIV, outras ordenações (*Ordennances*) vieram a ser editadas, dando aos procuradores do rei mais autonomia, em especial após a *Ordonnance Criminelle*, editada pelo rei Luis XIV em 1670, que passaram então a exercer a função de acusadores oficiais (GARCIA, 2017, p. 71).

Entretanto, tão somente nas vertentes do iluminismo, já para o fim do século XVIII e início do XIX, que o Ministério Público veio a se sintetizar como instituição permanente.

Historicamente, o Iluminismo foi um movimento cultural e filosófico que se desenvolveu ao longo do século XVIII, notadamente na Europa, tendo assumido diferentes formas de manifestação nos diversos países, mantendo, contudo, traços comuns, como “a busca pelo conhecimento, pela verdade, pela cultura e por tudo o mais quanto possa justificar-se e validar-se perante a razão” (FONSECA, 2013, p. 144).

O ápice do Iluminismo se deu com a Revolução Francesa de 1789, oportunidade em que a monarquia absolutista foi derrubada na França, tendo sido editada a primeira constituição da França em 1791.

A Constituição Francesa de 1791 trazia a função ministerial, inserida no capítulo do Poder Judiciário, contemplando aqueles que foram chamados de comissários do Rei<sup>2</sup>, cujas funções eram de “fiscalizar a aplicação da lei e velar pela execução dos julgamentos, sendo necessariamente ouvidos sobre todas as acusações” (GARCIA, 2017, p. 73).

Em 1795, ano III da Revolução Francesa, foi editada nova Constituição, que manteve, no geral, as mesmas características da anterior, mas estabeleceu uma dicotomia entre os acusadores públicos e os comissários do Poder Executivo (GARCIA, 2017, p. 74), cabendo a estes o encargo de fiscalização da lei e concreção dos julgamentos (*custos legis*) e aos primeiros a função de promover, perante tribunais inferiores, a persecução da ação penal pública (*dominus litis*) (FONSECA, 2013, p. 146). Tal divisão, contudo, foi retirada com a alteração constitucional realizada em 1799, reunindo novamente as funções em uma única pessoa.

Dentre uma sequência de novas constituições que foram sendo elaboradas na França pós-Revolução, destaca-se a Constituição de 1848 que utilizou a expressão “Magistrados do Ministério Público” (GARCIA, 2017, p. 74).

Assim, a ideia de tornar o Ministério Público um ente distinto se iniciou no século XIV, na *Ordennance* do Rei Felipe, O Belo, percorrendo todo um percurso, até culminar no século

---

<sup>2</sup> Observa-se que entre os anos de 1789 e 1792, o regime de governo adotado na França foi a chamada monarquia constitucional, daí porque ainda se tinha a figura dos chamados comissários do Rei. Tão somente em 20 de setembro de 1792 houve a destituição do Rei Luís XVI, sendo então proclamado o regime republicano na França (SOUSA, 2020).

XVIII com a Revolução Francesa. A partir daí o Ministério Público continua a ser construído e vai ganhando especificidades de acordo com a região e cultura de onde se estabelece.

## 2.2 Do surgimento do Ministério Público no Brasil

Paralelamente ao que acontecia na França, a função ministerial ganhava relevo em outros países europeus, dentre eles Portugal, de modo que também ali o Ministério Público teve suas origens atreladas à monarquia.

Em Portugal, ainda sob o reinado de Afonso III, em 1289, “foi criado o cargo de Procurador do Rei, tendo como principal atribuição a de zelar pelos interesses do fisco, podendo, inclusive, ‘chamar à Casa do Rei’ aqueles que possuíam pendências com o monarca”. (GARCIA, 2017, p. 77).

Existiam também as figuras dos chamados Procuradores de Justiça da Casa de Suplicação e Procuradores dos Nossos Feitos, cujas funções dos primeiros se relacionavam a persecução penal e dos segundos nos cuidados dos interesses das viúvas e órfãos (GARCIA, 2017, p. 77).

As Ordenações Afonsinas (1447), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603)<sup>3</sup> trouxeram marcos consideráveis acerca do Ministério Público. Nesse sentido, Gustavo Hermont Corrêa resume com objetividade quais foram os destaques trazidos por cada uma das Ordenações.

Tal como destaca o autor,

as Ordenações Afonsinas, no título VIII do Livro, I, faziam referência a um agente cuja atividade funcional era basicamente a de assegurar o acesso à justiça. Já nas Ordenações Manuelinas, nos títulos XI e XII do Livro I, dos diversos “Procuradores” e “Promotores” que atuavam perante os órgãos jurisdicionais, merecendo realce a atuação, junto à Casa de Suplicação de Lisboa, do “Procurador dos Feitos da Coroa”, e do “Procurador dos Feitos da Fazenda”. Por fim, nas Ordenações Filipinas, faziam referência ao “Procurador dos Feitos da Coroa”, ao “Procurador dos Feitos da Fazenda”, ao “Promotor de Justiça da Casa de Suplicação” e ao “Promotor de Justiça da Casa do Porto”. (CORRÊA, 2016, p. 41).

---

<sup>3</sup> As Ordenações afonsinas “é a mais antiga compilação de leis portuguesas, e teve como fonte o direito romano e o canônico. Traz as leis promulgadas desde D. Afonso II (de 1211 a 1223), as resoluções das Cortes, as concordatas, os forais, os antigos usos e costumes e as leis das Partidas de Castela. Reveste-se de grande importância para os estudos da jurisprudência, da história de Portugal, da filologia e para o conhecimento do idioma português”. As Ordenações manuelinas “são essencialmente uma atualização das Ordenações afonsinas, embora tenham sido mantidos os cinco livros e a mesma distribuição das matérias nos respectivos volumes”. Por fim, as Ordenações filipinas “resultaram da reforma feita por Felipe II da Espanha (Felipe I de Portugal), ao Código Manuelino, durante o período da União Ibérica. Continuou vigorando em Portugal ao final da União, por confirmação de D. João IV. Até a promulgação do primeiro Código Civil brasileiro, em 1916, estiveram também vigentes no Brasil. Trata-se da primeira edição do código que por mais tempo viveu em nosso país” (BRASIL, [s.d.]).

Com a colonização do Brasil por Portugal, seria mesmo de se esperar que os primeiros traços do Ministério Público brasileiro proviessem diretamente do velho direito lusitano (MAZZILLI, 1991, p. 4).

A influência do direito português sobre o ordenamento jurídico brasileiro se dá especialmente porque vigoraram no Brasil, nos períodos colonial, imperial e até mesmo no início da República, as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, sendo que esta última só deixou de ser aplicada quando da entrada em vigor do Código Civil de 1916.

Ao longo da história em Portugal, o Ministério Público foi ganhando forma, mas não enquanto instituição propriamente dita. Nota-se uma construção esparsa no tempo, com fortes vínculos com o governo executivo e com a magistratura. A ideia institucional, como já anteriormente apontado, ganha relevo apenas no século XVIII com a formatação alcançada após a Revolução Francesa.

No Brasil, no entanto, “antes da Independência, e durante muito tempo mesmo depois dela, o desenvolvimento da instituição esteve indissociavelmente ligado ao velho direito português” (MAZZILLI, 1991, p. 6).

Objetivando traçar uma perspectiva histórica da ordem jurídica nos tempos de Brasil-Colônia, Domingos Thadeu Ribeiro da Fonseca aponta uma relação concatenada de como se estruturou o Judiciário nas terras brasileiras em seus primórdios. O autor descreve que

Sob regência de Filipe II, as Ordenações Filipinas passaram a vigorar pela Lei de 11 de janeiro de 1603. Seis anos após, precisamente em 7 de março de 1609, foi criada a Relação da Bahia, cujo funcionamento se deu primeiramente até 15 de abril de 1626, e depois de 12 de setembro de 1652 em diante; na sequência, fora também criada em solo brasileiro uma outra Relação, a do Rio de Janeiro, esta via Alvará de 13 de outubro de 1751; outrossim, como resultado da transferência da Corte para o Brasil (partida de Lisboa a 29 de novembro de 1807, aportada na costa baiana em 18 de janeiro de 1808 e, na do Rio de Janeiro, dia 8 de março do mesmo ano), a Relação carioca foi erigida em Casa da Suplicação – Alvará de 10 de maio de 1808 –, com competência para conhecer de recursos relacionados às decisões prolatadas na Relação da Bahia. Demais disso, duas outras Relações foram também criadas, em 1812, pela administração portuguesa no Brasil, uma no Maranhão, outra em Pernambuco. (FONSECA, 2013, p. 156-157).

O regimento de 1609, que instituiu a Relação da Bahia, tribunal de apelação implantado na colônia, previu expressamente como um dos cargos que o compunha o de Procurador da Coroa, Fazenda e Fisco, que serviria igualmente de promotor de justiça, cujas funções se atrelavam à busca da integridade da jurisdição (CABRAL. 2011a).

Posteriormente, em 1751, foi ainda criada a Relação do Rio de Janeiro, que funcionava de um modo geral como casa revisora da Relação da Bahia, tendo, entretanto, sido transformada na chamada Casa de Suplicação em 1808, que desempenhava o papel de Tribunal Supremo na

estrutura jurídica de Portugal, já que a sede da monarquia se encontrava instalada em terras brasileiras nesse período (CABRAL, 2011b).

Quase dois séculos depois, com a família real portuguesa instalada no Brasil, já em tempos de Brasil-Império, foi outorgada a primeira Constituição brasileira, a chamada Constituição Imperial de 1824. Tal constituição não fez referência ao Ministério Público, tão somente afirmava em seu artigo 48 que “no Juízo dos crimes, cuja accusação não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional [sic]” (BRASIL, 1824).

Entretanto, nas legislações criminais que foram editadas em seguida à Carta Constitucional de 1824 já se notava de forma expressa a distinção em relação ao cargo de promotor de justiça. Em 1830, editou-se o Código Criminal, que em seu artigo 312<sup>4</sup> fazia menção expressa à figura do ‘Promotor’ como órgão de accusação criminal (BRASIL, 1830).

Em 1832 foi editado o Código de Processo Criminal do Império, tendo sido a primeira vez em solo brasileiro que se fazia menção expressa por meio de um capítulo próprio dedicado ao que futuramente viria a ser o Ministério Público (seção III – Dos Promotores Públicos), oportunidade em que a atuação do Promotor Público foi esmiuçada de forma mais detalhada (BRASIL, 1832).

No entanto, segundo aponta FONSECA (2013, p. 157), tanto no Brasil-Colônia quanto no Brasil-Império ainda não se tinha uma forma pela qual o Procurador-Geral centralizasse o ofício e canalizasse funções de maneira que se pudesse afirmar a existência de uma instituição com garantia de independência de atuação desvinculada da ingerência de outras instâncias de poder.

Em 1889, mais precisamente em 15 de novembro, houve a proclamação da República no Brasil, e coube a “Campos Salles, na qualidade de Ministro da Justiça do Governo Provisório, fazer com que o Ministério Público brasileiro ganhasse contornos de instituição” (MAZZILLI, 1997, p.2).

Em 1890 foi editado o Decreto 848 (de 11 de outubro), de autoria de Campos Salles, que fez constar na exposição de motivos do decreto que

O Ministério Público, instituição necessária em toda organização democratica e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da Republica, vêm os procuradores seccionaes, isto é, um em cada Estado. Compete-lhe, em geral velar pela execução das leis,

---

<sup>4</sup> Art. 312. A accusação por parte da Justiça continuará em todos os crimes, em que até agora tinha lugar; e nos de abuso da liberdade de communicar os pensamentos, accusará o Promotor nos casos declarados nos artigos noventa, noventa e nove, cento e dezanove, duzentos quarenta e dous, duzentos quarenta e quatro, duzentos setenta e sete, duzentos setenta e oito, e duzentos setenta e nove.

decretos e regulamentos que devam ser applicados pela Justiça Federal e promover a acção publica onde ella couber. A sua independencia foi devidamente resguardada [sic] (SALLES, 2010, p. 330).

O Decreto 848, portanto, foi a primeira legislação brasileira a abordar expressamente o Ministério Público enquanto ente distinto dos Poderes da República.

Assim, nota-se que o Ministério Público brasileiro sofreu forte influência francesa, mas o seu nascedouro adveio do direito português, tendo se desenvolvido por si em solo brasileiro. Seu desenvolvimento se deu em observância às diretrizes e limites impostos por cada uma das constituições e leis que direcionaram a sua formatação ao longo dos anos.

### **2.3 O Ministério Público nas constituições brasileiras**

Até o momento presente o Brasil já teve sete constituições vigentes, considerada como tal a Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Desse modo, buscando compreender como o Ministério Público evoluiu constitucionalmente ao longo da história brasileira, é necessário apontar, ainda que de forma resumida, como se apresentou em cada uma das constituições vigentes.

A Constituição Imperial de 1824, tal como salientado anteriormente, não trouxe o Ministério Público enquanto instituição, porém incumbiu o Procurador da Coroa na função de acusador público, tal como revela o seu artigo 48, assim expresso: “No Juizo dos crimes, cuja accusação não pertence à Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional” [sic] (BRASIL, 1824).

A Constituição de 1891, a primeira Constituição Republicana, trouxe a previsão de que o Procurador Geral da República seria escolhido pelo Presidente da República dentre os membros do Supremo Tribunal Federal<sup>5</sup>, com atribuição definida pelo Decreto 848, de 1890, que regulamentou a Justiça Federal (BRASIL, 1891).

Já na Constituição de 1934, o Ministério Público ganha relevo enquanto instituição, sendo a primeira constituição a efetivamente lhe dedicar seção própria, inserindo-o no Capítulo VI – Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais – Seção I – Do Ministério Público. Logo, separado do Poder Judiciário, contudo, alocado enquanto órgão de cooperação do Poder Executivo. Em seu artigo 95 dispôs que “O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais” (BRASIL, 1934), idealizando e sedimentando, portanto, a estrutura do órgão.

---

<sup>5</sup> Artigo 58, §2º.



Em 1937, por sua vez, com a carta constitucional outorgada pela Era Vargas, o Ministério Público sofreu considerável retrocesso, vez que apenas alguns artigos de forma espaçada previram a atuação do Procurador Geral da República (BRASIL, 1937).

Com a Constituição de 1946, que simbolizou, naquele momento histórico, a retomada de um projeto de democracia no país, o Ministério Público volta a ganhar destaque no texto constitucional, sendo tratado em título próprio (Título III – Do Ministério Público, artigos 125-128) (BRASIL, 1946), retratando, sua distinção em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com o nominado ‘Golpe Militar de 64’, foi outorgada a Constituição de 1967, que apesar de ainda tratar o Ministério Público como instituição, o alocou como parte do Poder Judiciário (BRASIL, 1967). Entretanto, logo em seguida, com a EC nº1 de 1969, a instituição foi posicionada dentro do Poder Executivo.

A Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã, trouxe com ela um novo perfil institucional ao Ministério Público, o elencando em capítulo próprio, e pela primeira vez na história brasileira, verdadeiramente como ente independente e autônomo dos demais Poderes. O texto constitucional, ao implementar o Estado Democrático de Direito, incumbiu o Ministério Público na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

Portanto, “de toda a transformação evolutiva jurídico-social transposta pela Instituição no Brasil, a mais significativa foi, sem dúvida, aquela crismada pela Constituição de 1988” (FONSECA, 2013, p. 161), em que “o Ministério Público foi chamado a ser um agente de modificação social” (CORRÊA, 2016, p. 48).

O Ministério Público que nasceu com a Constituição de 88 se distingue da forma institucional traçada pelos textos constitucionais anteriores, se firmando enquanto instituição independente e permanente, designada à defesa do projeto democrático previsto pelo Estado Democrático de Direito.

## **2.4 Atribuições constitucionais do Ministério Público brasileiro pós Constituição de 1988**

A Constituição de 1988 buscou ser um verdadeiro divisor de águas entre o perfil ministerial por ela traçado e aquele anterior a ela, que revelava vínculos estreitos notadamente

com o Poder Executivo<sup>6</sup>. Diga-se não só em relação ao período da ditadura militar instituída a partir de 1964, mas desde os seus primórdios, vez que sua origem está atrelada à monarquia, em que o papel do representante do que hoje vem a ser o Ministério Público era primordialmente a defesa dos interesses do rei (*procureur du roi*).

Sintetizando a linha histórica percorrida pelo Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart leciona que

o estudo da história do Ministério Público revela que, na sua origem, essa Instituição, cumprindo o papel de agente da Coroa, exerceu a coerção, por meio da lei, para garantir a prevalência dos interesses dos reis nos processos jurisdicionais. Continuou a cumprir essa função nos primórdios das monarquias parlamentares e dos regimes republicanos não mais em nome do rei, mas em nome da Administração, ou seja, dos grupos sociais detentores dos aparelhos burocráticos do Estado. Com o avanço da cidadania e o aprofundamento da democracia, perde, pouco a pouco, as atribuições de representação da Administração, ganha autonomia, para assumir, finalmente, a defesa dos interesses da sociedade, sob a égide dos valores e princípios democráticos (GOULART, 2013, p. 82).

O Ministério Público brasileiro, “a partir da Constituição de 1988, passou a ser uma instituição que tem pouca semelhança com seus congêneres no exterior e tampouco com o Ministério Público brasileiro do passado” (SADEK, 2009, p. 131).

O texto constitucional de 1988 vedou, portanto, a representação judicial do Executivo por parte dos membros do Ministério Público, assegurando “a autonomia administrativa e financeira da Instituição, garantindo a independência funcional de seus membros e conferindo-lhes garantias idênticas àquelas outorgadas aos magistrados, do que resultou a sua posição de órgão verdadeiramente independente” (GARCIA, 2017, p. 103).

Outro ponto relevante com a advento da Constituição de 1988 foi a consolidação do Ministério Público enquanto órgão permanente, o que o aloca na categoria de cláusula pétrea.

Segundo expõe Gregório Assagra de Almeida, “a Constituição, ao estabelecer que o Ministério Público é instituição permanente, está demonstrando que a Instituição é cláusula pétrea, que recebe proteção total contra o poder reformador, ao mesmo tempo em que impõe a sua concretização social com função constitucional fundamental” (ALMEIDA, 2014, p. 67)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Segundo expos Mylene Comploier ao escrever sobre o Ministério Público e a Assembleia Constituinte, até a promulgação da Constituição de 1988 “havia uma vinculação muito forte da instituição com o Poder Executivo. Em São Paulo, a título de exemplo, o Ministério Público, antes de 1988, era apenas uma unidade de uma das Secretarias de Estado, no caso a Secretaria da Justiça. O secretário de justiça era quem decidia o orçamento do Ministério Público. Nomeações, promoções e remoções eram atos do governador que deveriam passar pela Secretaria da Justiça. O procurador-geral era nomeado e demitido ad nutum e, em alguns Estados, escolhido fora dos quadros da carreira, assim como no Ministério Público da União. Não havia garantias, não havia inquérito civil ou ação civil pública e a atuação da instituição era modesta e dependente do Poder Judiciário” (COMPLOIER, 2015, p. 278-279).

<sup>7</sup> Nesse sentido, pondera o autor: “O Ministério Público, como Instituição constitucional, é cláusula pétrea. Como consequência, os seus princípios, as suas atribuições e garantias constitucionais, as quais lhe dão dimensão

O formato institucional do Ministério Público começou a ser traçado a partir de 1984, momento em que começava a ganhar força no país o movimento de democratização, estimulando-se a ideia da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (CORRÊA, 2016, p. 61). Contudo, foi em 1986, que a denominada Carta de Curitiba, aprovada em 21 de junho daquele ano, no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público, simbolizou a virada de chave no perfil da instituição.

A abertura democrática vivenciada no período imediatamente anterior à promulgação da Constituição da República de 1988 em meio à Assembleia Constituinte, “não poderia dispensar um Ministério Público forte e independente, que efetivamente pudesse defender as liberdades públicas, os interesses difusos, o meio ambiente, as vítimas não só da violência como as da chamada criminalidade do colarinho branco” (MAZILLI, 1991, p. 18).

O novo perfil institucional projetado colocou o Ministério Público enquanto defensor do próprio regime democrático. Nesse sentido pondera Mazzili, que

depois de vários avanços e retrocessos de nossa República, quando alternamos entre períodos de ditadura e renascimento democrático, a Constituição de 1988 apressou-se em vocacionar o Ministério Público, enquanto instituição permanente, à defesa do regime democrático (art. 127, caput) (MAZZILLI, 1997, p. 140).

A Constituição de 1988 alocou o Ministério Público no Título IV – “Da Organização dos Poderes”, dentro do Capítulo IV – “Das funções essenciais à justiça”, Seção I – “Do Ministério Público” (BRASIL, 1988).

Tal como apontado por Emerson Garcia,

A Constituição, assim, diluiu os estreitos vínculos outrora existentes entre o Ministério Público e o Poder Executivo, tendo vedado a sua representação judicial e assegurado a autonomia administrativa e financeira da Instituição, garantindo a independência funcional de seus membros e conferindo-lhes garantias idênticas àquelas outorgadas aos magistrados, do que resultou a sua posição de órgão verdadeiramente independente (GARCIA, 2017, p. 103).

De forma distinta, portanto, do traçado pelas constituições anteriores, o texto constitucional de 1988 assegura ao Ministério Público novas atribuições, com configurações tais que fazem com que a instituição se torne única, até mesmo quando pensada no âmbito do direito comparado<sup>8</sup>.

---

constitucional e revelam o seu legítimo valor social, também estão inseridas como cláusulas pétreas ou supraconstitucionais. Essas cláusulas compõem o núcleo de uma Constituição no Estado Democrático de Direito. Por isso, elas não podem ser eliminadas nem restringidas. Todavia, elas podem ser ampliadas” (ALMEIDA, 2014, p. 68).

<sup>8</sup> Na França, muito embora o Ministério Público seja uma instituição própria, que se porta como uma espécie de “magistratura especial”, segundo aponta Emerson Garcia, é grande a ingerência realizada pelo Governo. Isso porque quanto ao desenvolvimento da carreira os membros do Ministério Público são nomeados, exonerados e punidos livremente pelo Ministro da Justiça; quanto à sua organização, cada membro se subordina a uma hierarquia

Além da sua posição enquanto titular da ação penal pública, a Constituição de 1988 alocou o Ministério Público “à categoria de entidade institucional absolutamente inseparável do Estado de Direito, afigurando-se inadmissível sua ausência num regime voltado ao respeito e à preservação das liberdades democráticas e dos direitos individuais e coletivos” (SABELLA, 1985, p. 182).

Nos termos já descritos, o artigo 127 da CBRF/88/88 dispõe ser o Ministério Público “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” (BRASIL, 1988). Como princípios norteadores de sua atuação foram elencados a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional.

Nesse sentir,

Na Constituição de 1988, coerente com o seu princípio fundamental de que a República Federativa do Brasil constituiu-se em Estado Democrático de Direito (art. 1.º), o constituinte nela insculpiu um Ministério Público forte e independente, com garantias e prerrogativas que possibilitam o eficiente desempenho de suas relevantes funções, que, renovadas e ampliadas pela Carta Magna (LGL\1988\3), afastam definitivamente a Instituição da defesa dos interesses do Estado, posicionando-a como a Instituição de defesa em juízo, especialmente mas não apenas, dos interesses da sociedade, até mesmo contra o Estado (GOMES, 1988, p. 87).

A Constituição da República de 1988 tem por paradigma<sup>9</sup> jurídico-constitucional ser um Estado Democrático de Direito, o que significa, nos termos do artigo 1º do texto constitucional,

---

escrupulosamente definida; e quanto à atividade exercida, os membros devem reverência ao superior hierárquico e, em última instância, ao Ministro da Justiça. Em Portugal, o Ministério Público alçou a sua autonomia em relação ao Governo, sendo o Procurador-Geral, que ocupa o ápice da pirâmide hierárquica, mas que, assim como no Brasil, é nomeado pelo Presidente. Emerson Garcia explicita, contudo, que há dentro da instituição uma organização hierárquica, em que os membros de grau inferior devem obediência às diretrizes, ordens e instruções de seus superiores. Na Itália, por sua vez, ainda nas lições de Emerson Garcia, semelhantemente do que ocorre na França, os membros do Ministério Público também são considerados magistrados, distinguindo-se, porém, pelo fato de que no sistema italiano, não se tem uma instituição dotada de individualidade própria, sendo os chamados magistrados do Ministério Público integrantes de uma função específica ínsita do Poder Judiciário. Na Alemanha, o Ministério Público se perfaz enquanto instituição autônoma, com estrutura organizacional e corpo próprios, com rigoroso sistema de seleção de ingresso. O Ministério Público alemão tem suas atribuições restritas à promoção exclusiva da ação penal, posto que cabe à população, diretamente, a busca pela proteção de seus direitos, tendo em vista a própria consciência cívica de seus cidadãos. Os membros estão sujeitos ao controle hierárquico e à observância das diretrizes traçadas pelo Ministro da Justiça. Na Espanha, há uma organização semelhante ao sistema francês. Na Inglaterra, Emerson Garcia aponta que não existe uma instituição própria, com estrutura organizacional, que outorgue aos seus membros garantias e prerrogativas semelhantes àquelas que, nos países da *civil law*, são outorgadas ao Ministério Público. A persecução penal é atribuída ao órgão denominado *Crown Prosecution Service*. Por fim, ainda conforme preleciona Emerson Garcia, nos Estados Unidos, o Ministério Público apresenta uma organização eminentemente política, sendo seus membros escolhidos por meio de eleição. A atividade prevalente no Ministério Público norte-americano é o combate à criminalidade. (GARCIA, 2017, p. 73-93)

<sup>9</sup> No que diz respeito ao uso do vocábulo *paradigma* no âmbito científico do Direito, Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias traz apontamentos críticos ressaltando a necessidade de se evitar compreender o termo “no sentido de modelo ou padrão, o que poderia conduzir ao entendimento inadequado de que *Estado de Direito* e *Estado Democrático de Direito* fossem meros modelos ou padrões estanques de diferentes espécies ou formas de Estado” (DIAS, 2018, p. 63). O autor ainda complementa em conclusão, que “paradigmas do Estado de Direito e do Estado Democrático

que “o Estado brasileiro há de se ater à principiologia constitucional da democracia”, inculpidos nos incisos I a V e parágrafo único do art. 1º, rompendo “com a teoria do Estado mínimo dos neoliberais” e se comprometendo, de forma irrestrita, “com a liberdade política de participação para equacionar o número de demandas e respostas surgidas na problemática do povo” (LEAL, 2014)<sup>10</sup>.

O paradigma do Estado Democrático de Direito decorre de uma evolução histórica, que, rompe com o absolutismo monárquico, já falido em decorrência da ausência de limitação do poder do Estado, perpassando pelo Estado Liberal e pelo Estado Social (CAMARGOS, 2020, p. 15).

Como leciona Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias, “o Estado Democrático de Direito tem sua dimensão e se estrutura constitucionalmente na legitimidade do domínio político e na legitimação do exercício do poder pelo Estado assentadas unicamente na soberania e vontade do povo” (DIAS, 2018, p. 73).

Assim considerando, “a dimensão atual e marcante do Estado Constitucional Democrático de Direito resulta da articulação dos princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, cujo entrelaçamento técnico e harmonioso se dá pelas normas constitucionais” (DIAS, 2018, p. 66).

Vale dizer que, “quando assume a condição de democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e não mais lhe basta a limitação à atividade do Estado nem a

---

de Direito devem ser compreendidos como sistemas jurídicos-normativos consistentes, concebidos e estudados pela teoria do Estado e pela teoria constitucional, no sentido técnico de verdadeiros complexos de ideias, princípios e regras juridicamente coordenados, relacionados entre si por conexão lógico-formal, informadores da moderna concepção de Estado e reveladores das atuais tendências científicas observadas na sua caracterização e estruturação jurídico-constitucional” (DIAS, 2018, p. 65). Sob outra perspectiva, numa compreensão diversa da que apresentada por Brêtas, Menelick de Carvalho Netto, afirma que a conceituação de *paradigma* advém da filosofia da ciência de Thomas Kuhn, sendo que a noção de paradigma apresenta um duplo aspecto. “Por um lado, possibilita explicar o desenvolvimento científico como um processo que se verifica mediante rupturas, através da tematização e explicitação de aspectos centrais dos grandes esquemas gerais de pré-compreensões e visões de mundo, consubstanciados no pano de fundo naturalizado de silêncio assentado na gramática das práticas sociais, que a um só tempo torna possível a linguagem, a comunicação, e limita ou condiciona o nosso agir e a nossa percepção de nós mesmos e do mundo. Por outro, também padece de óbvias simplificações, que só são válidas na medida em que permitem que se apresente essas grades seletivas gerais pressupostas nas visões de mundo prevalentes e tendencialmente hegemônicas em determinadas sociedades por certos períodos de tempo e em contextos determinados” (NETTO, 2004, p. 29). Ainda, Laís Alves Camargos, aponta que “os paradigmas, portanto, refletem a forma pela qual a linguagem se estrutura em um determinado momento histórico, regulando outras teorias que lhe guardam correspondência e afinidade científica. Desta forma, no âmbito do direito, eles oferecem as bases para uma investigação da importância do Estado e dos direitos fundamentais” (CAMARGOS, 2020, p. 14).

<sup>10</sup> Observa-se que sob a perspectiva da teoria neoinstitucionalista do processo, capitaneada por Rosemiro Pereira Leal, “com o advento do Estado Democrático, não se apresenta acolhível a operacionalização do direito a partir dos marcos teóricos do Estado Liberal e do Estado Social, que, no âmbito de aplicação da normatividade, apenas reproduzem a lógica da ciência dogmática do direito” (LEAL; THIBAU, 2019, p. 84-85).

promoção de atuação estatal” (JATAHY, 2014, p. 33), inerentes, respectivamente, ao Estado Liberal e ao Estado Social.

Nos dizeres de André Cordeiro Leal,

somente no paradigma procedimental do Estado Democrático de Direito (o qual, aliás, foi adotado pela Constituição brasileira de 1988, em seus arts. 1º, *caput*, 5º, LV, e 93, IX) se pode mesmo apoiar a gênese e a reprodução de um direito democrático desconectado do alheamento do Estado Liberal e da retrocarga ética pendente sobre a figura idealizada do julgador magnânimo do Estado Social (LEAL, 2003, p. 19).

O conceito de democracia, esta considerada enquanto realizadora dos valores da convivência humana<sup>11</sup>, é muito mais abrangente do que o conceito de Estado de Direito, evidenciado pelo liberalismo (JATAHY, 2014, p. 33).

Nas palavras de Ronaldo Brêtas,

a democracia, atualmente, mais do que forma de Estado e de governo, é um princípio consagrado nos modernos ordenamentos constitucionais como fonte de legitimação do exercício do poder, que tem origem no povo, daí o protótipo constitucional dos Estados Democráticos, ao se declarar que todo poder emana do povo (por exemplo, parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição brasileira; artigos 3º e 10º da Constituição portuguesa; e artigo 20 da Lei Fundamental de Bonn, a Constituição da Alemanha). (DIAS, 2018, p. 66-67).

O Estado Democrático de Direito se coloca enquanto princípio norteador da intermediação entre Estado de Direito e democracia, e pressupõe ser o povo (cidadão) o detentor do poder estatal, razão pela qual é constitucionalmente assegurada a ampla participação e fiscalização nos provimentos estatais, o que só é possível por meio da observância da principiologia constitucional do processo.

Nessa perspectiva, as atribuições constitucionais do Ministério Público estão intrinsecamente ligadas à defesa do regime democrático, devendo zelar, judicial e extrajudicialmente, pelos preceitos fundantes do Estado Democrático de Direito, qual seja a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político (consolidados no artigo 1º do texto constitucional) – (BRASIL, 1988). O seu novo perfil constitucional o coloca como órgão de execução incumbido de pleitear pela transformação social inerente ao Estado Democrático de Direito.

A questão que se coloca, entretanto, diz respeito a como se procederá a atuação ministerial em defesa do regime democrático. Pensando nisso, Mazzilli, pondera que a atuação do Ministério Público em prol da defesa da democracia deve estar pautada em dois níveis especialmente:

a) controle de constitucionalidade das leis que violem princípio constitucional, a ser feito sob forma concentrada (especialmente por meio da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, de representações interventivas e de algumas ações civis

<sup>11</sup> Pondera-se que não há como se elencar, de maneira categórica, um conceito fechado de democracia.

públicas para defesa de interesses difusos); b) controle de constitucionalidade das leis que violem princípio constitucional, a ser feito sob forma difusa, caso a caso, impugnando-se as medidas e atos concretos que violem uma norma constitucional (especialmente por meio da ação penal, do inquérito civil e da ação civil pública para defesa de interesses sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos, além de outros mecanismos de fiscalização e controle afetos à instituição [...]) (MAZZILLI, 1997, p. 186-187).

Ressalva-se que, além do papel vocacionado ao controle de constitucionalidade das leis, seja mediante a forma concentrada por meio da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, seja pela atuação difusa, com a propositura de ações civis públicas, a defesa da democracia deve também estar presente nas atribuições extrajudiciais, respeitando-se a democraticidade jurídica na própria atuação cotidiana<sup>12</sup>.

O perfil constitucional do Ministério Público o vincula a papel ativo na busca pela implementação dos direitos fundamentais constitucionalmente traçados, notadamente quanto à sua atribuição frente à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos com repercussão social.

É comum encontrar na doutrina sobre o Ministério Público, que o seu papel pós Constituição de 1988 se revela enquanto “agente de transformação social”<sup>13</sup> ou ainda *ombudsman* da sociedade, o que significa dizer que sua função é antes de mais nada de “guardião da Constituição, de seus princípios, dos valores, dos deveres e direitos fundamentais que consagra, configurando, assim, a própria tradução e síntese da função de garante da legalidade democrática” (JATAHY, 2014, p. 35).

O artigo 129, inciso II, do texto constitucional dispôs ser função ministerial “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (BRASIL, 1988).

<sup>12</sup> Há uma dissonância pragmática entre o modelo constitucionalmente projetado para o Ministério Público brasileiro e a realidade ainda vivenciada, em grande parte, pela instituição.

<sup>13</sup> Sobre a questão, Marcelo Goulart expõe que “o Ministério Público construtor da democracia é – ou deveria ser – uma instituição catártica, universalizante e não corporativista”. Esclarece que o movimento catártico ocorre em três níveis: 1. No nível da sociedade, quando os grupos sociais subalternos, movimentos, entidades e instituições superam o corporativismo e passam a intervir no sentido da formação de uma vontade coletiva democrática, transformadora; 2. No nível interno dos grupos sociais e instituições, quando os seus membros superam os ranços intracorporativistas e contribuem para a formação de uma vontade interna transformadora, a orientar a práxis do grupo ou da instituição que pertencem; 3. No nível pessoal, a catarse opera quando o indivíduo consegue libertar-se da sua dimensão meramente particularista, toma consciência de sua dimensão universal (parte integrante do gênero humano) e assume compromissos sociais e políticos, tornando-se agente da transformação social” (GOULART, 2013, p. 117).

A “atividade de controle dos atos do poder público abriu um grande e importante campo de atuação institucional, na esteira de conferir mecanismos hábeis para que a Instituição possa promover os valores sociais constitucionais” (JATAHY, 2014, p. 35).

Gregório Assagra de Almeida argumenta que o Ministério Público, face sua função constitucional (CBRF/88, artigos 127 e 129), possui natureza jurídica de “instituição de Acesso à Justiça”, paralelamente ao Poder Judiciário, à advocacia e à Defensoria Pública. O acesso à justiça, nessa concepção, está embasado na teoria capitaneada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth<sup>14</sup>, no sentido de se constituir como “o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos” (ALMEIDA, 2014, p. 57)<sup>15</sup>.

Tem-se que, na compreensão trazida por Gregório Assagra de Almeida, “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” (ALMEIDA, 2014, p. 71). O Ministério Público brasileiro tem o compromisso, nesse entender, de atuar como viabilizador do acesso à justiça.

Unindo esses três últimos pontos referentes à atuação ministerial, quais sejam, a função de garante da legalidade democrática, o controle dos atos do poder público e o fato de ser uma instituição cuja natureza jurídica é de acesso à justiça, tem-se que o Ministério Público, como característica intrínseca, deve assegurar em sua atuação cotidiana os preceitos oriundos da processualidade democrática, buscando o respeito e a garantia de acesso dos cidadãos aos direitos fundamentais.

Observa-se que a perspectiva histórica traçada ao longo deste capítulo revelou que a história do Ministério Público não oferta, a princípio, teorias acerca de como se daria sua teorização tendo como marco institutivo o paradigma jurídico-constitucional do Estado Democrático de Direito. Além do que, toda sua construção teórica, desde as origens mais remotas, é marcada por uma relação de dependência aos centros de poder estatal.

---

<sup>14</sup> Em trabalho intitulado “Projeto Floresça de acesso à justiça”, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (2002) expuseram o que passaram a chamar das ‘três ondas renovatórias de acesso à justiça’. A primeira onda se relaciona à defesa da assistência judiciária, preconizou-se que o primeiro obstáculo frente ao acesso à justiça de forma mais efetivo se relacionava à pobreza e a condição de hipossuficiência, posto que os altos custos para mover uma ação judicial enfraqueceria, mais que isso, obstaría o acesso à justiça. Daí porque a primeira onda desenvolveu à ideia de assistência judiciária. Já a segunda onda diz respeito à defesa dos interesses de grupos, coletivos ou difusos, do que se desdobrou o estudo acerca da tutela coletiva e a necessidade de um processamento diferenciado. Por fim, a terceira onda refere-se à verificada insuficiência dos processos judiciais diante de certos litígios, dando azo aos mecanismos alternativos e extrajudiciais de solução de controvérsias, de forma coexistencial (CAPELLETTI; GARTH, 2002).

<sup>15</sup> Cabe a ressalva de que a teoria do Acesso à Justiça foi elaborada sob o paradigma do Estado Social, razão pela qual o seu foco primordial diz respeito à judicialização dos conflitos sociais.



É necessário o desenvolvimento de estudos teóricos que busquem redefinir o Ministério Público tendo por referencial o Estado Democrático de Direito. Diante disso, voltando-se ao cenário brasileiro, com o projeto democrático instituído pela Constituição de 1988, o próximo capítulo buscará desenvolver quais os papéis desenhados à instituição ministerial neste novo cenário, notadamente, acerca de sua atuação resolutiva, cujas premissas se embasam na atuação extrajudicial, almejando-se levantar críticas teóricas acerca da necessidade de se desenvolver uma nova teoria democrática acerca do Ministério Público.

### 3 ATUAÇÃO RESOLUTIVA E DEMANDISTA

A doutrina (GOULART, 2013; ALMEIDA, 2014; RODRIGUES, 2015) que se examinará a seguir sustenta que o perfil constitucionalmente traçado pela Constituição de 1988 ao Ministério Público revela dois modelos distintos para a instituição<sup>16</sup>: o demandista<sup>17</sup> e o resolutivo.

Tal como salientado, o texto constitucional vigente elencou o Ministério Público como Instituição independente, cuja primordial atribuição é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, daí porque a premente e constante necessidade de que o Ministério Público renove sua atuação, visando melhorar seus resultados em prol do cumprimento dos objetivos da República brasileira (CBRF/88/88, artigo 3º) (BRASIL, 1988).

O Ministério Público, portanto, se coloca enquanto “instituição moldada para defender os interesses, não mais do Estado ou de uma sociedade simplesmente, mas de uma complexa sociedade democrática” (RODRIGUES, 2015, p. 55).

Sob essa perspectiva, para melhor compreensão do que se busca abordar no presente estudo, necessário se faz a contraposição dos perfis institucionais, do que se passa a analisar.

#### 3.1 Perfil resolutivo

O primeiro ponto a se firmar, antes mesmo de se aprofundar na temática, é que não se defende a troca de um perfil pelo outro. Até mesmo porque “o Ministério Público Resolutivo é um conceito comparativo e obtido por contraste, pois pressupõe uma relação com a outra face da moeda: o Ministério Público demandista” (RODRIGUES, 2015, p. 59).

Salienta-se que “a atuação resolutiva do Ministério Público redundando em fortalecimento também de sua atuação processual e demandista, que se torna mais seletiva e, conseqüentemente, mais contundente” (OLIVEIRA, 2013, p. 330).

---

<sup>16</sup> Vale salientar e distinguir que o âmbito de atuação ministerial insculpido pela Constituição de 1988, elenca também como função essencial do Ministério Público uma atuação enquanto parecerista, na função de *custus iuris*, isto é, como fiscal do ordenamento jurídico, indo além deste viés binário (atuação judicial x extrajudicial).

<sup>17</sup> O termo demandista acaba por ser usado em um sentido pejorativo, com o objetivo de dar ênfase à negatividade de um perfil anacrônico, que se limite ao próprio saber jurídico do promotor de justiça, cuja atuação se restringe ao gabinete e às demandas judiciais.

Em linhas gerais, segundo lições de Gregório Assagra de Almeida, é possível conceber o Ministério Público resolutivo como aquele que atua no plano extrajudicial, como intermediador e pacificador da conflituosidade social (ALMEIDA, 2014, p. 60).

Nas palavras de Joseane Suzart Lopes da Silva, o Ministério Público Resolutivo

Corresponde a uma instituição que, diante da complexa litigiosidade pós-moderna, utiliza as vias judiciárias como a última *ratio* e prima pela obtenção de efetivas soluções para as questões que emergem, adotando uma identidade proativa e preventiva, antecipando-se aos conflitos e valendo-se do seu poder de articulação e do uso de mecanismos extrajudiciais. Em suma, a resolutividade prioriza o apaziguamento dos problemas fora do aparato jurisdicional e, quando possível, procura preveni-los (SILVA, 2018, p. 122).

O ideário de um Ministério Público Resolutivo “não se presta a uma definição rígida; trata-se de uma tendência e não de algo já concretizado” (RODRIGUES, 2015, p. 60). É uma construção ainda em pleno desenvolvimento.

Dedicando-se à temática, Marcelo Pedroso Goulart explana que

no paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de eficácia. Nesse novo modelo, as atividades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade produzido na interlocução da instituição com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente processual como fomentador de decisões justas (GOULART, 2016, p. 219).

A Constituição da República de 1988 foi a grande responsável pela transição do perfil do Ministério Público brasileiro. Nesse viés,

a ideia de uma instituição resolutiva surge como um desdobramento natural do amadurecimento democrático da sociedade brasileira, que torna o povo mais exigente de resultados e eficiência em relação às suas instituições e serviços públicos, bem como pela natural crise do Poder Judiciário em dar respostas à complexa litigiosidade atual (RODRIGUES, 2015, p. 59).

Importante ressaltar que a abordagem acerca de uma atuação ministerial resolutiva não demanda inovações incompreensíveis, mas tão somente que a atuação do Ministério Público vai além do que simplesmente uma função jurisdicional.

O denominado perfil resolutivo, “inclui a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, sobretudo quanto à tutela dos direitos sociais e individuais indisponíveis, priorizando uma atuação democrática e resolutiva, sem restringir-se aos limites tradicionais do Judiciário” (GUIMARÃES, 2015, p. 30)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Como meios alternativos de resolução de conflitos aborda-se, em geral, a conciliação, a mediação e a arbitragem. Nesse sentido, Michelly Pereira Melo, ao tratar sobre a temática, ressalta que “na medida em que a conciliação e a mediação instauram uma maior responsabilidade e participação da sociedade civil na resolução de suas lides, pode-se afirmar que estes meios alternativos colaboram de maneira positiva para preservar as relações e colabora

Nesse panorama, a “nova ordem constitucional cometeu ao Ministério Público o exercício da importante função política do controle da atividade administrativa e da promoção dos direitos transindividuais, explicitando o poder político de seus agentes” (RODRIGUES, G., 2014, p. 216).

Na concepção abordada pela dogmática jurídica<sup>19</sup>, o Ministério Público, enquanto agente constitucionalmente competente para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, deve se portar enquanto facilitador do acesso à justiça (ALMEIDA, 2014, p. 57)<sup>20</sup>, de modo a se alinhar com as ondas renovatórias, abordadas por Cappelletti e Garth, especialmente no que diz respeito à segunda e terceira ondas (SILVA, 2018, p. 119).

Nas palavras de Lenna Luciana Nunes Daher (2020, p. 18), “a segunda onda buscou enfrentar o problema da representação em juízo dos interesses difusos, resultando na superação do conceito de coisa julgada limitada entre as partes do processo”, o que foi possibilitado no Brasil pela edição da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90).

A Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) pode ser considerada um ponto-chave da evolução do processo de construção do ideário do Ministério Público resolutivo, eis que muito contribuiu para essa mudança de paradigma institucional, pois agregou às atribuições do Ministério Público a atuação em questões coletivas<sup>21</sup>, para além da atuação clássica na esfera penal (MUSSE; PESSOA; SOUZA, 2019, p. 7).

---

também para a formação de indivíduos conscientes sobre sua capacidade de solucionar os seus próprios problemas fazendo uso do diálogo produtivo, construindo relacionamentos cooperativos entre os integrantes da comunidade, conduzindo a uma positiva mudança sócio-cultural. Assim, a conciliação e a mediação conduzem a um grau de democratização, que equivale à conquista da cidadania plena atingida por quem dela participa, na medida em que gera cidadãos ativos que participam efetivamente da vida e dos problemas vivenciados por sua comunidade” (MELO, 2020, p. 85).

<sup>19</sup> Segundo aponta Roberta Maia Gresta, a referência à dogmática jurídica como uma ciência hermética não é, em si, uma crítica, mas apenas o reconhecimento do papel que a própria dogmática se propõe a desempenhar, perpetuando “modos de vida já implantados” e erradicando conflitos, “o que faz ao propiciar a aplicação de comandos de proteção e repressão que, doados pelo Estado, são tomados como incontestáveis” (GRESTA, 2014, p. 2). A aplicação do direito, nos moldes do pensamento dogmático, deve ser guiada pela inegabilidade dos pontos de partida, de tal sorte que, “no âmbito da dogmática, a teoria cumpre apenas a finalidade de criar condições de decidibilidade, sempre voltadas a conservação dos modos de vida” (GRESTA, 2014, p. 3).

<sup>20</sup> Observa-se que a dogmática trabalha a expressão acesso à justiça associada ao discurso de que o Estado tem o “poder-dever de, por meio da tutela jurisdicional, proporcionar a pacificação dos conflitos sociais e, não menos, desempenhar o papel da justiça” (FILHO; LEMES, 2020, p. 35). Entretanto, pondera-se crítica apresentada neste trabalho (vide notas 13 e 14) no sentido de que a teoria de Acesso à Justiça (CAPELLETTI; GARTH, 2002) vincula-se aos preceitos do Estado Social, sendo trabalhada neste tópico tão somente por ser a base utilizada pela dogmática para abordar o perfil resolutivo do Ministério Público.

<sup>21</sup> André Cordeiro Leal (2003) apresenta crítica ao Direito Processual Coletivo, que, segundo defende, acaba por deixar “a insuficiência de uma divisão dogmática tradicional (direito público/direito privado)”, pontuando ainda que o Processo Coletivo, em verdade, busca “desvencilhar-se da carga de individualismo própria da fase inaugural dos estudos do processo”, cuja base está nos estudos de Oskar von Bülow. Com isso, o Processo Coletivo, cuja base teórica está fundada na teoria bülowiana de processo, portanto, dentro da seara da dogmática jurídica, acaba

Já a terceira onda liga-se essencialmente ao próprio ideário do Ministério Público Resolutivo, isto é, a observância de uma tutela coletiva, frente aos interesses de grupos, coletivos e difusos, e aos mecanismos extrajudiciais e coexistenciais de solução de conflitos.

Como características da dinâmica institucional resolutiva, João Gaspar Rodrigues (2015) elenca a proatividade, dinamismo, intersetorialidade, intercambialidade, planejamento, inovação e eficiência e gestão de resultados.

Um órgão de execução proativo buscará atuar “antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar, como *prima ratio*, a justiça” (RODRIGUES, 2015, p. 61).

A dinamicidade está relacionada a própria complexidade da sociedade atual, cada vez mais globalizada, com mudanças aceleradas, exigirá do Ministério Público uma postura empática, reflexiva, aberta e dialógica (RODRIGUES, 2015).

Por sua vez, a intersetorialidade diz respeito à “articulação entre órgãos públicos, instituições e diversos outros setores da sociedade civil, integrando interesses, necessidades, conhecimentos (experiências) e poderes, com o fim de enfrentar os problemas sociais cada vez mais complexos” (RODRIGUES, 2015, p. 62).

Significa uma interseção dialógica entre as mais variadas estruturas e instituições sociais, em um agir cooperativo, em prol de se buscar os melhores resultados frente aos objetivos sociais constitucionalmente traçados.

A intercambialidade se relaciona a uma constante troca de experiências entre os órgãos de execução, nesse sentido esclarece João Gaspar Rodrigues, que

o diálogo institucional ou a solidariedade interna entre os agentes do Ministério Público, com delimitação precisa de atribuições, disposição de atuar em conjunto e uma interação funcional sujeita a princípios, normas e regras, onde cada órgão pode complementar a atividade do outro, é o passo decisivo para uma gestão fundada no resultado. Isso porque a reunião de uma série de energias (os diversos membros numa instituição) gera um somatório razoável, mas a multiplicação dessas energias reunidas só é possível se entre elas estabelece-se um diálogo ou uma forma de comunicação produtiva (RODRIGUES, 2015, p. 64).

---

por buscar “suas bases epistemológicas em um paradigma de Estado Social que não encontra acolhimento no ordenamento jurídico brasileiro”. O exemplo citado pelo autor é exatamente a Lei de Ação Civil Pública, que tira a legitimidade do cidadão para a propositura de uma ação civil pública, tolhendo, segundo ele, “o exercício pleno da democracia e dando suporte a práticas autoritárias auto-imunizantes e resistentes à sua oferta crítico-dilucidatória às bases populares”. No mesmo sentido, Roberta Maia Gresta argumenta a lei é ilegítima quando restringe o acesso à jurisdição por meio de uma ‘regra de permissão’ (ao que dogmaticamente se chama de legitimação), o que se dá, exemplificadamente, no âmbito das ações civis públicas (Lei 7.347/85), em que a lei estipula um rol de pessoas ou entes autorizados a instaurar demandas que suscitem lesão ou ameaça a direitos afetos a coletividade (GRESTA, 2014, p. 81).

João Gaspar Rodrigues aborda crítica à atualidade ainda vigente como regra no âmbito ministerial, especialmente quando se trata de grandes centros, em que se tem inúmeras promotorias especializadas. Dispõe o autor que, na prática, o que se vê é uma completa falta de intercambialidade entre as distintas atribuições, não havendo uma atuação dialógica, como regra, de tal sorte que “as diversas forças e energias da instituição, que numa promotoria genérica são convergentes, nas diversas promotorias especializadas são divergentes e dissipadas em atuações estanques e descontínuas” (RODRIGUES, 2015, p. 65).

O autor ainda acrescenta, que

o Ministério Público se debate, na prática, entre a independência funcional de seus agentes moldando um corpo heterogêneo, desunido, flutuante e de curso instável, ao sabor das idiosincrasias de cada um e, de outro lado, com a necessidade do diálogo institucional interno plasmador de um corpo uno e homogêneo, atuando sob o signo de uma energia convergente. Na disputa entre esses dois polos, temos o desperdício de recursos públicos e muita energia coletiva (cujo símbolo, por exemplo, são os eternos conflitos de atribuições, em regra, negativos), resultados que não atendem ao interesse público em tempos de orçamentos curtos e busca ansiosa por eficiência e resultados (RODRIGUES, 2015, p. 65).

Portanto, segundo se infere das proposições dos autores referidos, ainda são muitos os desafios para se alcançar pragmaticamente uma integração voltada à construção de um Ministério Público efetivamente resolutivo.

Outra característica apontada como essencial à construção desse perfil institucional é o planejamento estratégico. Fato é que ainda prevalece dentre grande parte dos membros uma mentalidade voltada ao passado, ainda muito atrelada aos aspectos de poder que o cargo oferece e um modelo de atuação autoritária. Com isso, para se alcançar o perfil constitucional do Órgão Ministerial é necessário “um planejamento estratégico-institucional capaz de assegurar uma justa correspondência entre as demandas ou expectativas sociais e os resultados apresentados pela instituição” (RODRIGUES, 2015, p. 66).

Ressaltou-se ainda a necessária postura inovadora para o exercício de um perfil resolutivo, de tal sorte que, no âmbito ministerial, esse inovadorismo se revela enquanto o próprio “modelo resolutivo, em que o agente ministerial assume a responsabilidade pela condução de problemas complexos sem fórmulas predefinidas para a solução” (RODRIGUES, 2015, p. 66). Entretanto, nesse ponto cabe um adendo para fins de se adequar ao objetivo deste trabalho.

O atuar extrajurisdicional com o fim de se alcançar soluções mais otimizadas a problemas complexos, só é admissível observando-se a processualidade democrática, com o objetivo de assegurar à atuação ministerial a legitimação dos atos produzidos. Isso porque,

a partir da escolha paradigmática-constitucional [Estado Democrático de Direito], o processo, na atualidade jurídica brasileira, não pode ser entendido como mero

instrumento de uma jurisdição corretiva do ordenamento (que se realiza ainda a partir da ultrapassada filosofia do sujeito), mas como instituição jurídica que, por via do entrelaçamento dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da isonomia, assegura a legitimação de atos estatais nas democracias contemporâneas (LEAL, 2003, p. 20).

Finalmente, a última característica apontada por Rodrigues, concernente ao Ministério Público resolutivo é a eficiência e gestão de resultados. O autor assevera que o “Ministério Público, como um dos principais aplicadores e intérpretes do Direito, assume a responsabilidade de pensar a ciência jurídica e seus mecanismos como alavancas de progresso social dentro de uma cultura de inovação e de contínuo reajuste” (RODRIGUES, 2015, p. 68).

Com base nisso, o autor distingue o que seria o promotor de gabinete e o promotor de fatos. O primeiro, volta-se quase exclusivamente às demandas judiciais, não busca meios alternativos de resolução dos conflitos, não se integra às necessidades sociais e sequer se abre ao diálogo com o cidadão comum. Já o chamado promotor de fatos, busca em primeiro plano ser um agente político articulador, que, ciente dos mecanismos extrajudiciais ao seu dispor, propicia uma integração dialógica entre cidadão e órgãos governamentais e não governamentais, isso sem deixar de lado as demandas judiciais e os enlaces burocráticos inerentes ao seu cargo (RODRIGUES, 2015).

O Ministério Público resolutivo, como assevera Gregório Assagra, “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” (ALMEIDA, 2014, p. 61).

As atribuições extrajurisdicionais se colocam como um rol em constante crescimento e adaptação, a construir um Ministério Público resolutivo, em consonância com o texto constitucional.

Como saliente João Gaspar Rodrigues (2015, p. 61), ao invés de reagir contra incidentes ou fatos consumados, que em boa parte das vezes não encontram uma solução adequada com a submissão judicial, o Ministério Público passa a trabalhar para a solução dos próprios problemas em conjunto com a comunidade.

A premissa a ser observada é de que “o momento pré-jurisdicional permite a adoção de um viés discursivo e dialógico entre todos os envolvidos no caso concreto, tornando o direito aplicado naquela determinada situação uma construção conjunta e não verticalmente determinada tal qual uma decisão judicial” (OLIVEIRA, 2013, p. 331).

Nessa perspectiva, “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 fundamentais” (ALMEIDA, 2014, P. 61).

A resolutividade almejada enquanto perfil institucional, na posição de órgão de defesa do regime democrático, tem por objetivo primordial “fornecer mecanismos de ampliação da participação democrática do cidadão, levando a fundo a tarefa de efetivação dos direitos fundamentais” (OLIVEIRA, 2013, p. 328).

Felipe Faria de Oliveira acrescenta que “para se tornar uma instituição solucionadora de conflitos pré-jurisdicionais, o Ministério Público deve abrir-se ao diálogo amplo com as demais instituições constituídas, bem como à população, de forma geral” (OLIVEIRA, 2013, p. 332).

O Ministério Público Resolutivo, portanto, tal como abordado pela dogmática, liga-se essencialmente à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na medida em que prioriza uma atuação extrajudicial, desenvolvendo-se em seus integrantes características como proatividade, dinamismo, postura reflexiva e transdisciplinaridade. Para tanto, são apontados como institutos que presam pela resolutividade o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação e a audiência pública.

Muito embora se reconheça a importância da questão no que diz respeito a uma mudança institucional, é essencial, todavia, a teorização do Ministério Público de acordo com os preceitos do Estado Democrático de Direito, dando-se primazia a uma atuação preventiva, de tal sorte que o membro saia da posição de autoridade e encare o cidadão como co-construtor do sistema jurídico, abrindo-se, de forma plena, à participação e ao diálogo.

### **3.2 Perfil demandista**

Como outra face da moeda, o Ministério Público Demandista se caracteriza enquanto agente processual, vez que prioriza o processo judicial, exercendo suas atribuições perante o Poder Judiciário e transferindo a esse órgão, com absoluta exclusividade, a resolução de problemas sociais (ALMEIDA, 2014, p. 60).

Antes do advento da Constituição de 1988 a atuação ministerial acabava por cingir-se à via judicial, quase que exclusivamente, por meio do ajuizamento de ações.

João Gaspar Rodrigues (2015, p. 60) dispõe que o Ministério Público do perfil clássico (demandista) “se caracteriza por simplesmente reagir aos fatos sociais, aguardando que os fatos se tornem patológicos, conflituosos, para serem submetidos ao crivo judicial”.

O autor salienta que essa “postura institucional reativa (inercial, fragmentária)” vinha disposta na própria lei orgânica do Ministério Público (Lei Complementar 40/81, que estabelece normas gerais a serem adotadas nos Ministérios Públicos estaduais) (RODRIGUES, 2015, p. 60).



A Lei Complementar 40/81, em seu artigo 1º, dispõe que “o Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, [...]” (BRASIL, 1981). Nota-se, portanto, que o foco de atuação até então aceito se restringia aquela desenvolvida tão somente perante o Poder Judiciário.

Tal como assevera João Gaspar Rodrigues, “o caráter reativo bem como a instrumentalização do MP na tarefa de apaziguamento social são teses insustentáveis na atual quadra histórica e atreladas ainda a uma interpretação nostálgica da ordem jurídica destronada com a CBRF/88/88” (RODRIGUES, 2015, p. 60). Contudo, faz-se a ressalva de que “essa mentalidade reativa conta ainda com defensores (Costa Machado, 1998:74) e ainda prevalece, embora não mais atenda às exigências da cidadania inclusiva no mundo globalizado” (RODRIGUES, 2015, p. 60).

Não se está a negar a função essencial referente à propositura de ações perante o Poder Judiciário. Até mesmo porque “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” (ALMEIDA, 2014, p. 60).

Entretanto, “o passado demandista do Ministério Público, inscrito em cores fortes na Constituição e na legislação infraconstitucional não impede o desenvolvimento de um perfil resolutivo, mas limita a possibilidade de uma instituição exclusivamente resolutiva, dissociada da demanda judicial” (RODRIGUES, 2015, p. 57).

Essa migração de paradigma quanto ao ideário de ser do juiz, que sob uma visão dogmática e autoritária, se coloca enquanto figura central do Judiciário, o único apto a solucionar conflitos, tem como premissa o advento da Constituição de 1988, que por instituir o Estado Democrático de Direito, fez surgir o que Marcelo Pedroso Goulart (2013) denominou de “entrechoque paradigmático” diante do novo perfil institucional.

Desde a Constituição de 1988, o novo conteúdo dado ao Ministério Público passou a conviver contraditoriamente com antigas formas estruturais e a velha mentalidade formalista e dogmática dos profissionais do Direito (GOULART, 2016, p. 219).

O autor então pontua que

nesse cenário crítico, dois paradigmas compartilham o espaço institucional. O velho, que pode ser denominado *Ministério Público demandista*, resiste e encontra respaldo em estruturas e mentalidades que não mudam. O novo, projetado como *Ministério Público resolutivo*, não consegue se afirmar diante da inércia institucional em promover reformas transformadoras (GOULART, 2016, p. 219).

A atuação puramente demandista, sob um prisma estritamente judicial, é, para o autor citado, inefetiva, irrefletida e, por vezes, autoritária. Além disso, “as atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial dos problemas que lhes são postos” (GOULART, 2016, p. 219).

Nesse seara, “ao acionar o Poder Judiciário, notadamente pela interposição de ação civil pública, o MP transfere para aquele o poder decisório sobre a questão política ou social que lhe foi trazida, contribuindo, em última instância, para a judicialização da política e das políticas públicas” (MUSSE; PESSOA; SOUZA, 2019, p. 19).

Na perspectiva do Estado Democrático de Direito adotado neste trabalho, a atuação judicial do Ministério Público deve se pautar na observância do modelo constitucional do processo, não apenas enquanto parte, mas, em especial, ao exercer sua função de fiscal do ordenamento jurídico. De tal sorte, o Ministério Público deve zelar pelo respeito ao devido processo legal, assegurando a real participação das partes, a fim de que o provimento final seja resultado de uma construção conjunta pelos envolvidos, e não apenas um agir autoritário e solipsista do órgão jurisdicional atuante.

## 4 VIAS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como instituição permanente e essencial à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público foi dotado pela Constituição de 1988 de um conjunto de prerrogativas, garantias, funções e poderes instrumentais.

À vista disso, tendo por referência o desenvolvimento do perfil resolutivo, Gregório Assagra de Almeida (2014) dispõe que o promotor de justiça tem à sua disposição alguns institutos de atuação, tais como o inquérito civil, o compromisso (ou termo) de ajustamento de conduta, as recomendações, as audiências públicas, dentre outras formas de atuação extrajudicial, num rol não taxativo.

Assim, considerando a relevância de tais institutos para a temática, este capítulo buscará desenvolver os aspectos relacionados a cada um deles, apontando críticas de como ainda se fundamentam sob um viés dogmático, como regra, sem observância aos preceitos do Estado Democrático de Direito. Buscar-se-á, por fim, enfatizar a atuação preventiva como um meio de atuação calcado na constitucionalidade democrática.

### 4.1 Inquérito Civil

A Constituição de 1988 elenca, em seu artigo 129, inciso III, como função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros direitos difusos e coletivos (BRASIL, 1988).

O inquérito civil “foi concebido na lei de ação civil pública em 1985 como um procedimento de investigação de atribuição exclusiva do Ministério Público para a verificação da existência de lesão ou ameaça de lesão a direito transindividual” (RODRIGUES, 2014, p. 219).

Na compreensão de Mazzilli, trata-se de

um procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público, cujo objeto consiste essencialmente na coleta de elementos de convicção que lhe sirvam de base para a propositura de uma ação civil pública para a defesa de interesses transindividuais ou para a defesa do patrimônio público e social – ou seja, destina-se a colher elementos de convicção para que, à sua vista, o Ministério Público possa identificar ou não a hipótese em que a lei exige sua iniciativa na propositura de alguma ação civil pública a seu cargo (MAZZILLI, 2001).

Por sua vez, a Resolução 23 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), publicada em 17 de setembro de 2007<sup>22</sup>, dispõe que o inquérito civil será um instituto de natureza unilateral e facultativo, a ser instaurado pelo membro do Ministério Público para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo da instituição, servindo como preparação para o exercício das atribuições que lhes são inerentes (BRASIL, 2007)<sup>23</sup>.

Nas palavras de Geisa de Assis Rodrigues, “o objeto precípua do inquérito civil é investigar a materialidade dos fatos potencialmente ou efetivamente lesivos a um direito transindividual, identificando os responsáveis pela sua prática” (RODRIGUES, 2014, p. 220).

#### 4.1.1 Taxonomia do inquérito civil

Conforme leciona Geisa de Assis Rodrigues, o inquérito civil tem natureza jurídica de “procedimento administrativo de investigação, e por isso, tal qual o inquérito policial, não é obrigatório, ou seja, se houver elementos suficientes para a propositura da ação civil pública, da ação de improbidade, ou da ação coletiva, não é necessário que tenha havido inquérito civil prévio” (RODRIGUES, 2014, p. 222).

Nesse sentido, a Resolução 23, do CNMP, é expressa ao afirmar que o inquérito civil não é condição de procedibilidade para a ação civil pública (BRASIL, 2007).

Tal como traçada pela regulamentação atual dada pelo CNMP, a natureza jurídica do inquérito civil seria, portanto, inquisitiva<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil (BRASIL, 2007).

<sup>23</sup> Recentemente, em 02.09.2020, foi apresentado projeto de lei, de autoria do deputado federal Paulo Teixeira, que busca disciplinar o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública e trata do inquérito civil no artigo 26, que contém 24 parágrafos (BRASIL, 2020). Verifica-se, todavia, que o dispositivo proposto tem por fim tão somente sistematizar e legalizar os regramentos já existentes acerca do inquérito civil, sem se ater a uma inovação que observe a processualidade democrática defendida neste trabalho.

<sup>24</sup> A jurisprudência dos Tribunais Superiores segue a mesma posição: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO. AÇÃO AJUIZADA. PERDA DO OBJETO SUPERVENIENTE. FATO CONSUMADO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA INSTAURAR INQUÉRITO CIVIL. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. NATUREZA INQUISITORIAL. [...] 3. O Ministério Público possui legitimidade para promover o inquérito civil, procedimento este que tem natureza preparatória da ação judicial, não lhes sendo inerentes os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. [...] 5. A norma imposta pelo inciso LV, do art. 5º da Constituição da República é expressa no sentido de sua observância no processo judicial e no administrativo. Entretanto, no procedimento meramente informativo, o contraditório e a ampla defesa não são imprescindíveis, salvo se houver restrição de direitos e aplicação de sanções de qualquer natureza, o que inócorre *in casu*. 6. O inquérito civil público é procedimento informativo, destinado a formar a *opinio actio* do Ministério Público. Constitui meio destinado a colher provas e outros elementos de convicção, tendo natureza inquisitiva. (Resp. 644.994/MG, Segunda Turma, DJ 21/03/2005). Precedentes desta Corte de Justiça: REsp 750591 / GO, Quinta Turma, DJe 30/06/2008; REsp 886137 / MG, Segunda Turma, DJe 25/04/2008. 7. A doutrina do tema é coadjuvante do referido entendimento, *verbis*: [...]“Tal aspecto, o de servir o inquérito como suporte probatório

Nesse sentido, Geisa de Assis Rodrigues assevera que por se tratar “de um procedimento que não pode resultar na aplicação de sanções ou restrições de direitos, a ele não se aplica o princípio do contraditório” (RODRIGUES, 2014, p. 223). Segundo a autora, o inquérito civil seria uma espécie de filtro para a propositura de ações descabidas (RODRIGUES, 2014, p. 224).

Na concepção abordada por Bruno Choairy Cunha de Lima não seria possível cogitar, como sendo de observância obrigatória os princípios do contraditório ou ampla defesa, ainda que se faculte ao membro do Ministério Público adoção de comportamento diverso. Segundo o autor, isso se justifica porque o inquérito civil não resultaria na imediata incidência de qualquer sanção ou imposição de situação jurídica gravosa<sup>25</sup> (LIMA, 2017, p. 410-411).

A inquisitorialidade em questão se coloca em total descompasso com o Estado Democrático projetado pela Constituição de 1988. Com base nisso, Ulisses Dias de Carvalho apresenta crítica a dogmática atual, destacando que “toda a teoria criada sobre o referido instituto foi produzida antes da edição da Carta de 1988 e não foi reformulada a fim de se adequar aos novos paradigmas constitucionais” (CARVALHO, 2014, p. 368).

Salienta ainda o autor que a grande maioria dos autores que estudam a temática, repetem um discurso criado antes de 1985, fortemente influenciados pelo inquérito policial, em um período histórico marcado pela ditadura militar, caracterizado pela centralização de poder, nacionalismo e autoritarismo (CARVALHO, 2014, p. 368-369).

Nesse sentido, José Maria Tesheiner e Sabrina Pezzi, apontam a inquisitorialidade como, no mínimo, duvidosa frente as garantias do contraditório e da ampla defesa outorgadas pela

---

mínimo da ação civil pública, já havia sido notado por José Celso de Mello Filho quando, na qualidade de Assessor do Gabinete Civil da Presidência da República, assim se pronunciou no procedimento relativo ao projeto de que resultou a Lei n. 7.347/85: ‘O projeto de lei, que dispõe sobre a ação civil pública, institui, de modo inovador, a figura do inquérito civil. Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias. (grifos nossos). (Rogério Pacheco Alves, em sua obra intitulada *Improbidade Administrativa?*, 2ª edição, págs. 582/583). 8. Como mero instrumento de apuração de dados, o inquérito civil, a símile do que ocorre com o inquérito policial, tem caráter inquisitório, não se aplicando, em decorrência disso, os postulados concernentes ao princípio do contraditório. [...] No inquérito civil, inexistem litigantes, porque o litígio, se houver, só vai configurar-se na futura ação civil; nem acusados, porque o Ministério Público limita-se a apurar fatos, colher dados, juntar provas e, enfim, recolher elementos que indiciem a existência de situação de ofensa a determinado interesse transindividual indisponível. [...] Sendo inaplicável, pois, o princípio do contraditório e da ampla defesa, não pode ser exigido do Ministério Público que acolha peças de contestação, indicação de testemunhas de defesa, pedido de alegações escritas ou orais e outros semelhantes. Nada impede, é verdade, que o órgão que presida o inquérito civil atenda a pedidos formulados por interessados, mas se o fizer será apenas para melhor constituição dos dados do procedimento. [...] (Ação Civil Pública, comentários por artigo, 5ª edição, José dos Santos Carvalho Filho, pág. 254). 9. Extinção do processo sem análise do mérito. STJ. RMS 21038 / MG. Primeira Turma. Relatoria Min. Luiz Fux. Dje 01/06/2009 (BRASIL, 2009).

<sup>25</sup> Tal posição, na perspectiva abordada pelo presente trabalho, afronta por completo as premissas constitucionais delimitadas pelo Estado Democrático de Direito.

Constituição. Os autores argumentam que o inquérito civil não se restringe à simples coleta de elementos de autoria e materialidade, podendo conduzir, por exemplo, à proposição de um compromisso de ajustamento de conduta. Além do mais, ponderam que o futuro réu da ação civil pública tem o direito constitucional de ser informado e participar ativamente do desenvolvimento procedimental do inquérito civil (TESHEINER; PEZZI, 2013, p. 70).

Na perspectiva de Ulisses Dias Carvalho, endossada por este trabalho, com a Constituição de 1988 inaugurou-se o Estado Democrático de Direito, de maneira que

em decorrência do reconhecimento de uma normatividade forte da Constituição Republicana de 1988, que tem como consequência o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, não é lícito ao intérprete se valer de subterfúgios linguísticos para afastar a incidência de garantias constitucionais do cidadão, razão pela qual o inquérito civil, a partir da edição da referida Carta Constitucional, não pode mais ser entendido como mero procedimento informal, inquisitorial, cuja finalidade é angariar elementos para o ajuizamento de ação civil pública, tal como faz a doutrina nacional majoritária (CARVALHO, 2014, p. 369).

Por assim dizer, como regra, a doutrina tradicional acerca do inquérito civil é pautada pela dogmática, indicando ser a natureza jurídica do inquérito civil inquisitorial, portanto, desprovido de participação dos investigados e interessados. Ocorre que tal percepção não está de acordo com o novo paradigma traçado pela Constituição de 1988, que se propôs a lançar o Estado brasileiro como democrático, na medida em que, por tal compreensão, a natureza jurídica do inquérito civil deve se pautar na processualidade democrática para se definir.

#### *4.1.2 Procedimentalidade do inquérito civil*

Sua estruturação procedimental se dá em três fases: instauração<sup>26</sup>, instrução e conclusão.

Nos termos dispostos no artigo 2º da Resolução 23 do CNMP, o inquérito civil pode ser instaurado a partir da representação de qualquer pessoa, de associação, de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, de outro órgão do Ministério Público, de designação do Procurador-Geral, do Conselho Superior do Ministério Público ou das Câmaras de Coordenação ou Revisão, ou mesmo de ofício pelo promotor de justiça responsável (BRASIL, 2007).

---

<sup>26</sup> Art. 4º - O inquérito civil será instaurado por portaria, numerada em ordem crescente, renovada anualmente, devidamente registrada em livro próprio e autuada, contendo: I — o fundamento legal que autoriza a ação do Ministério Público e a descrição do fato objeto do inquérito civil; II — o nome e a qualificação possível da pessoa jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído; III — o nome e a qualificação possível do autor da representação, se for o caso; IV — a data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais; V — a designação do secretário, mediante termo de compromisso, quando couber; VI — a determinação de afixação da portaria no local de costume, bem como a de remessa de cópia para publicação (BRASIL, 2007).

Ao longo da instrução, o Ministério Público fundamenta-se em seu poder requisitório (CBRF/88, artigo 129, inciso VI<sup>27</sup>), que se apresenta “como instrumental ou instrutório, no sentido de impor, unilateralmente, uma obrigação de cunho estritamente instrumental, voltada à apuração dos fatos investigados, sem qualquer vinculação imediata com o direito material objeto das investigações” (LIMA, 2017, p. 409).

Trata-se da possibilidade outorgada ao Ministério Público, pela Lei 7.347/85, em seu artigo 8º, §1º, de requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis (BRASIL, 1985).

Além do mais, conforme esclarece Geisa de Assis Rodrigues, “qualquer interessado pode colaborar na instrução das investigações encetadas pelo Ministério Público, requerendo a juntada de documentos, informações e demais subsídios” (RODRIGUES, 2014, p. 232).

Já na fase conclusiva, o Ministério Público, por meio de um relatório, pode determinar o arquivamento do inquérito civil<sup>28</sup>, a celebração de um compromisso de ajustamento de conduta ou a propositura de uma ação civil pública (TESHEINER; PEZZI, 2013, p. 73).

Nota-se que o inquérito civil é tratado e regulamentado como um meio para a via judicial, vez que, como regra, se perfaz enquanto instituto para fundamentar a propositura da ação civil pública, logo, o seu foco está atrelado ao velho perfil demandista do Ministério Público, sem observância aos preceitos da democraticidade jurídica.

Paradoxalmente, “o contraditório nele é dispensado, apesar de, como documento público que é, presumirem-se legítimos e verdadeiros os fatos apurados na via administrativa”, revelando uma verdadeira “incongruência com os princípios regentes do Estado Democrático de Direito, com os princípios que vinculam o Ministério Público e com uma visão constitucional de processo” (CARVALHO, 2014, p. 374).

Até mesmo porque, conforme preleciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o inquérito civil deveria ser, em sua concepção,

um instituto de participação administrativa, aberto a pessoas físicas ou jurídicas da sociedade civil, visando à legalidade e à legitimidade da ação administrativa, formalmente estabelecido, com o objeto de submeter à apreciação do Ministério Público, provas ou indícios de violações de interesses difusos, com vistas à postulação da ação civil pública (MOREIRA NETO, 1992, p. 139).

---

<sup>27</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; [...] (BRASIL, 1988).

<sup>28</sup> Art. 10. Esgotadas todas as possibilidades de diligências, o membro do Ministério Público, caso se convença da inexistência de fundamento para a propositura de ação civil pública, promoverá, fundamentadamente, o arquivamento do inquérito civil ou do procedimento preparatório (BRASIL, 2007).

Nesse viés, Geisa de Assis Rodrigues, de forma totalmente contraditória com sua defesa de se tratar de um instituto inquisitivo, diz que “o inquérito civil é um verdadeiro “instrumento da cidadania”, e muitas vezes a sua própria instauração aborta a possibilidade do conflito transindividual, ensejando a participação da sociedade, organizada ou não, na esfera pública”<sup>29</sup> (RODRIGUES, 2014, p. 237).

Em despeito de o inquérito civil se consubstanciar enquanto exercício do poder público (que traz em si ínsitas limitações em prol da cidadania), as funções essenciais reservadas ao Ministério Público, quando instrumentalizadas no inquérito civil, acabam por não tomar os direitos fundamentais como baliza e referencial, vez que, conforme exposto, o instituto acaba por se constituir em mero procedimento administrativo do tipo inquisitorial, unilateral, que não se vincula ao princípio do contraditório, por não se constituir como processo administrativo (CARVALHO, 2014, p.374-375).

Tem que se ter em vista, contudo, que a partir da consolidação do Estado de Direito e da democracia, o parâmetro passa a ser diametralmente oposto à imposição de decisões, à unilateralidade e ao autoritarismo ilimitado (SCHIRATO, 2010, p. 10).

Assim, referenciando-se em Vitor Rhein Schirato, Ulisses Dias de Carvalho salienta que

em um paradigma em que se busca a consolidação da democracia como um dos vetores do Estado contemporâneo, não há mais como o Estado impor suas decisões de forma unilateral, sem prévia oportunidade de diálogo, uma vez que os valores democráticos exigem que o Estado não só produza resultados conforme a lei, mas que também obedeça ao caminho legalmente disciplinado para produzir tais resultados, de forma concertada com aqueles direta ou indiretamente interessados no conteúdo do ato a ser exarado (CARVALHO, 2014, p. 376)

Verifica-se, portanto, nas palavras de Ulisses Dias de Carvalho (2014), que embora haja doutrinariamente um discurso claramente dominante de que no inquérito civil não haveria aplicação do contraditório, tal perspectiva não se adequa à atual sistemática adotada pelo Estado Democrático de Direito.

A intervenção ativa dos cidadãos (investigados ou interessados) na formação da vontade e legitimação do Ministério Público é essencial para que o processo de justificação, participação nas deliberações públicas e na tomada de decisões pelos cidadãos esteja institucionalmente protegido, sendo reconhecido que todos têm direito de participar (CARVALHO, 2014, p. 381).

As garantias fundamentais não podem ser afastadas do inquérito civil pela sua própria fundamentalidade constitucional, até mesmo porque admiti-lo enquanto instrumento unilateral

---

<sup>29</sup> Vale ressaltar que embora Geisa de Assis Rodrigues defenda que o inquérito civil seja um “instrumento de cidadania”, fundamenta seu discurso acerca da temática na defesa de que o inquérito civil tem natureza jurídica inquisitiva, valendo-se, em regra, tão somente como meio para a propositura de uma ação civil pública, sendo desprovido do contraditório.



e inquisitivo, não sujeito a controle, sem a possibilidade de participação dos próprios interessados, é arbitrário e dissonante da própria essência constitucional do Ministério Público enquanto defensor dos interesses sociais e da democracia (CARVALHO, 2014, p. 384).

Além disso, nas palavras de Ulisses Dias de Carvalho, seria um atentado “contra a coerência de um sistema jurídico fundado em um constitucionalismo garantista aceitar a existência de uma relação de exercício de poder (estatal) sem a observância dos direitos fundamentais, especialmente daqueles ligados ao devido processo legal” (CARVALHO, 2014, p. 387).

Nesse sentido, defende-se que a investigação ministerial por meio do inquérito civil deve se sustentar na atuação dialógica do promotor que o preside, oportunizando-se o contraditório em relação aos atos produzidos.

No que tange à disciplina normativa acerca do inquérito civil, Ulisses Dias de Carvalho (2014, p. 389) aponta a existência de aparente contradição entre o discurso dominante e o marco legal regente da temática. Tal como afirma o autor, em que pese o inquérito civil “ter sido criado sob a regência de um ordenamento jurídico não democrático, a observação da interação teórica do inquérito civil com as normas produzidas após 1988 resulta na necessidade de se rediscutir os fundamentos da teoria que cerca o instituto”.

Tal como apontado, o inquérito civil tem por origem normativa a Lei 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública, que o categorizou como instituto pré-processual acessório para eventual propositura da ação civil pública, servindo-se como mero coletor de provas para subsidiar a ação judicial (CARVALHO, 2014, p. 389).

Entretanto, com o advento da Constituição de 1988 houve mudança paradigmática acerca do instituto. Isso porque a Constituição “qualificou o aludido instituto, voltando-o para a proteção direta do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme se verifica do art. 129, inciso III, do aludido texto legal” (CARVALHO, 2014, p. 389).

O texto constitucional retira do inquérito civil a função exclusiva e acessória de apenas levantar um arcabouço probatório mínimo para o ajuizamento da ação civil pública, o alocando enquanto instituto extrajudicial de proteção dos direitos e interesses difusos e coletivos.

Nota-se, todavia, que mesmo após o advento da Constituição de 1988, toda a normativa acerca do inquérito civil<sup>30</sup> continuou a ser traçada numa perspectiva dogmática tradicional, sem preocupação com os pressupostos de legitimidade do Estado Democrático de Direito.

Pragmaticamente, verifica-se que a Resolução 23, do CNMP, que busca sistematizar a atuação do Ministério Público quando da instauração do inquérito civil, trouxe elementos que visariam, em tese, minimamente, concretizar o contraditório<sup>31</sup>, sem, contudo, um avanço que verdadeiramente se atrele à democraticidade jurídica.

## 4.2 Compromisso de ajustamento de conduta

O compromisso de ajustamento de conduta (CAC), também denominado de termo de ajustamento de conduta (TAC)<sup>32</sup>, se perfaz enquanto meio de resolução extrajudicial de conflito, notadamente com foco nos interesses transindividuais, objetivando a tutela preventiva da lesão, ou seja, visa primordialmente evitar a ocorrência do dano.

Nesse viés, Marcos Pereira Anjo Coutinho salienta que o paradigma democrático “condiciona todo aplicador da Lei a privilegiar a prevenção, em contraposição à tutela repressiva: tentar impedir no nascedouro, a lesão à ordem jurídica”. Por assim ser, os

---

<sup>30</sup> O erro do legislador infraconstitucional foi manter nas novas leis produzidas posteriormente o disciplinamento do instituto sem adequá-lo ao novo modelo constitucional, em que o inquérito civil deixa de ser elemento acessório da ação civil pública e passa a constituir-se em instrumento de tutela administrativa dos direitos coletivos. Esse equívoco pode ser verificado nas Leis n. 7.853/1989, n. 7.913/1989, n. 8.069/1990, n. 8.078/1990 e n. 10.741/2003, que se limitaram a repetir as regras já previstas na Lei n. 7.347/1985 sobre os poderes ministeriais na condução do inquérito e na forma de seu arquivamento, não fazendo qualquer referência aos avanços conceituais estabelecidos pelo Constituinte (CARVALHO, 2014, p. 390).

<sup>31</sup> Com a edição da Resolução n. 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, diversas regras procedimentais foram criadas para regular a tramitação do inquérito civil de uma maneira uniforme para todos os ramos do MP brasileiro. Algumas dessas regras nada mais são do que a efetivação do princípio do contraditório no inquérito civil. Assim, ainda que o discurso dominante prevaleça na doutrina e jurisprudência, promotores e procuradores do MP, sob pena de responsabilidade administrativa (Lei n. 8.625/1993, art. 43 e LC n. 75/1993, art. 236), têm o dever de obedecer as seguintes regras durante a tramitação do inquérito: a) editar portaria *fundamentada* para sua instauração e prorrogação, determinando a afixação da portaria em local de costume, bem como a remessa de cópia para publicação (arts. 4º e 9º do referido ato normativo); b) dar *ciência* pessoal ao representante e ao *representado* da decisão, devidamente fundamentada, que indeferir o pedido de instauração de inquérito (art. 5º), cabendo recurso administrativo da mencionada decisão, como direito à apresentação de contrarrazões (art. 5º, §§ 1º e 3º); c) *documentar*, mediante termo ou auto circunstanciado, todas as diligências realizadas durante a instrução do inquérito (art. 6º, § 3º); d) aceitar eventuais contribuições, como documentos ou outros subsídios, apresentados por qualquer pessoa, para melhor apuração dos fatos (art. 6º, § 5º); e) *fundamentar* e fazer acompanhar de cópia da portaria que instaurou o processo, ou indicar o endereço eletrônico oficial em que tal peça esteja disponibilizada, todos os ofícios requisitórios de informações ao inquérito civil (art. 6º, § 10); f) garantir a *ampla publicidade* do inquérito civil, sendo o sigilo medida excepcional que somente pode ser decretado fundamentadamente (art. 7º); g) *fundamentar* o arquivamento do inquérito civil e dar ciência pessoal aos interessados (art. 10) (CARVALHO, 2014, p. 390-391).

<sup>32</sup> Observa-se que a nomenclatura *compromisso* de ajustamento de conduta é utilizada pela Lei 7.347/85 (BRASIL, 1985), pela Lei 8.069/90 (BRASIL, 1990), sendo que a terminologia *termo* de ajustamento foi utilizada pela Lei 9.469/97 (BRASIL, 1997).

compromissos de ajustamento de conduta devem buscar, de forma prioritária, em consonância ao texto constitucional de 1988, a eliminação da possível prática de ilícito em sua origem – “a dinamitação da simples ameaça de ilícito” ou ainda, nas palavras do autor, a “eliminação do ilícito provável” (COUTINHO, 2005, p. 18).

Numa perspectiva democrática, o compromisso de ajustamento de conduta deveria ser teorizado como instituto por meio do qual o Ministério Público exerça fiscalidade e controle sobre os direitos e deveres constitucionalmente assegurados, em especial os direitos de caráter transindividual. Entretanto, a dogmática jurídica encara o compromisso de ajustamento de conduta como espécie de acordo extrajudicial, que, por vezes, tem por fim, tão somente, negociações em torno do ilícito, dando ao termo firmado característica de título executivo extrajudicial.

#### *4.2.1. Apontamentos históricos acerca da previsão normativa do compromisso de ajustamento de conduta*

Historicamente, sob um olhar fático, o compromisso de ajustamento de conduta tem suas origens atribuídas, “à experiência do Ministério Público brasileiro e à sua longa tradição na adoção de práticas de resolução extrajudicial de conflitos de interesses, em especial no âmbito de sua tarefa de atendimento ao público e nas comarcas interioranas” (CAMBI; LIMA, 2011, p. 119). Tendo surgido “na mesma ambiência social que gerou a Constituição Federal de 1988, um momento de redemocratização das instituições e de adaptação do ordenamento jurídico aos móveis políticos estabelecidos pela nova ordem” (RODRIGUES, 2014, p. 237).

No ordenamento jurídico brasileiro, o instituto foi previsto pela primeira vez no artigo 211 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que lhe assegurou a eficácia de título executivo extrajudicial<sup>33</sup>.

Em seguida, foi previsto também pela Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que introduziu o instituto na sistemática da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85)<sup>34</sup>. Posteriormente, foi previsto em outros textos normativos cuja temática se atrela à tutela de direitos transindividuais, como por exemplo, a Lei 9.605/98 (que trata do termo de compromisso a ser firmado pelos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio

---

<sup>33</sup> “Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial”. (BRASIL, 1990).

<sup>34</sup> Artigo 5º, “§6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990)”. (BRASIL, 1985).

Ambiente – SISNAMA), e ainda, mais recentemente, a Lei 12.529/11, que cuida da proteção à ordem econômica e à concorrência.

Conceitualmente, Hugo Nigro Mazzilli expõe que

o compromisso de ajustamento de conduta é lavrado em termo, e nele se contém uma obrigação de fazer ou não fazer; é ele tomado por um dos órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública ou coletiva, e mediante esse instrumento, o causador do dano a interesses transindividuais (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, ordem urbanística etc.) se obriga a adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominações já pactuadas no próprio instrumento, o qual terá força de título executivo extrajudicial (MAZZILLI, 2005, p. 227).

De forma sintetizada, Eduardo Cambi e Thadeu Augimeri de Goes Lima conceituam o compromisso de ajustamento de conduta como sendo “um negócio jurídico bilateral e solene, com conteúdo declaratório e constitutivo e eficácia de título executivo extrajudicial, que tem por finalidade prevenir ou solucionar consensualmente conflitos de interesses transindividuais” (CAMBI; LIMA, 2011, p. 121).

Emerson Garcia, por sua vez, aborda um conceito já voltado à atuação ministerial, dispondo que o compromisso de ajustamento de conduta “pressupõe um ajuste entre o Ministério Público e o violador (atual ou iminente) da norma, no qual, além de serem estabelecidas as obrigações a serem cumpridas para a recomposição da legalidade, são fixadas as respectivas penalidades para a sua inobservância” (GARCIA, 2017, p. 456).

O conceito trazido pela dogmática revela o compromisso de ajustamento como um negócio jurídico, uma obrigação de fazer ou não fazer, a ser imposta ao compromissário (que é encarado enquanto violador da norma), sem que para tanto lhe seja assegurado abertura participativa para enunciação dos seus sentidos. A conclusão de que o compromissário é o causador do ilícito é alcançada, por vezes, de forma solipsista pelo promotor de justiça, que naquele ato é tido como a autoridade conhecedora do que é ou não é na realidade dos fatos.

#### 4.2.2 *Taxonomia do compromisso de ajustamento de conduta*

No que se refere à sua natureza jurídica, a doutrina tradicional, possibilita, de modo geral, a determinação de três linhas de pensamento acerca da questão, compreendendo o compromisso como: a) transação especial; b) ato jurídico *stricto sensu* e c) negócio jurídico administrativo (COUTINHO, 2006, p. 429).

Geisa de Assis Rodrigues considera “ser o ajustamento de conduta um negócio jurídico da Administração e não um negócio jurídico administrativo, em que a Administração esteja em uma posição superior ao administrado” (RODRIGUES, 2014, p. 240). Para a autora,

O ajustamento de conduta é meio de se garantir a prevenção do dano ou sua reparação do âmbito civil, e por isso não tem sentido imaginar que o legitimado ativo, pela sua natureza de órgão público, possa estar em uma situação de superioridade desmedida. Há, de certo, uma submissão do obrigado, que ameaçava ou violava o direito transindividual ao cumprimento de uma conduta definida pelo órgão público, não por suas qualidades intrínsecas, mas por estar este defendendo os direitos transindividuais. (RODRIGUES, 2014, p. 240)

Há, contudo, doutrina que afasta a natureza contratual e transaccional do CAC, como é o caso de Mazzilli. Para o autor, o compromisso de ajustamento de conduta é “um ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público), que consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei)” (MAZZILLI, 2005, p. 238).

Mazzilli ainda acrescenta que o CAC se constitui como “garantia mínima em prol da coletividade”, nada impedindo que os co-legitimados, eventualmente insatisfeitos, peçam em juízo a revisão do que foi compromissado, seja por meio de ações coletivas ou individuais (MAZZILLI, 2005, p. 238).

Emerson Garcia, por seu turno, preleciona que o CAC, em seu entendimento, acaba por assumir uma feição híbrida, que quanto ao direito material objeto do compromisso, se coloca enquanto “mero ato de reconhecimento de uma obrigação preexistente e que pode vir a ser reconhecida por sentença judicial (v.g.: o dever jurídico de reflorestar uma área, de cessar uma prática comercial abusiva etc.), quanto aos aspectos periféricos, consubstancia uma verdadeira transação” (GARCIA, 2017, p. 457).

No entanto, desde já se faz a ressalva de que toda a construção acerca da natureza jurídica do compromisso de ajustamento está pautada pela dogmática jurídica, de maneira que, embora compreendido por alguns (v.g. RODRIGUES, 2014), como negócio jurídico, a implicar possível negociação entre os envolvidos na sua elaboração, certo que não se atém aos preceitos oriundos da matriz democrática.

#### *4.2.3 O compromisso de ajustamento de conduta firmado pelo Ministério Público*

Inicialmente pontua-se que o compromisso de ajustamento de conduta pode ser firmado por qualquer órgão público legitimado à tutela dos direitos transindividuais, contudo, face ao objetivo do presente estudo, tratar-se-á dos aspectos relacionados ao CAC celebrado pelo Ministério Público.

A legitimidade do Ministério Público para celebração de compromisso de ajustamento de conduta está fundamentada essencialmente no disposto no artigo 129, incisos III e IX, do

texto constitucional, que dispõem que é função institucional a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, além de lhe ser lícito o exercício de outras funções compatíveis com sua finalidade, atribuídas pela legislação infraconstitucional (BRASIL, 1988).

Visando regulamentar a celebração do compromisso de ajustamento de conduta a ser tomado pelo Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, editou a Resolução 179, de 26 de julho de 2017. Segundo dispõe a resolução, o CAC tem por fim ser instituto de redução da litigiosidade, que por meio da autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos defendidos pelo Ministério Público, busca evitar a judicialização e, assim, contribuir para o acesso à justiça numa perspectiva resolutiva (BRASIL, 2017a).

Por outro lado, na condição de compromissários, dispõe a Resolução 179, do CNMP (BRASIL, 2017a) que podem ocupar o polo passivo do CAC, qualquer pessoa física ou jurídica, seja de direito privado ou de direito público, ou mesmo um ente despersonalizado, ou seja, em linhas gerais, qualquer pessoa pode ser compromissário de um compromisso de ajustamento de conduta.

#### *4.2.4 Procedimentalidade do compromisso de ajustamento de conduta*

O compromisso de ajustamento de conduta passível de celebração pelo Ministério Público tem por objeto direitos transindividuais. Trata-se de instituto de atuação resolutiva, “porquanto envolve a substituição do enfrentamento e da litigância pela via do diálogo, da negociação e do consenso” (CAMBI; LIMA, 2011, p. 123).

Tem-se que o compromisso de ajustamento de conduta se releva enquanto “valioso mecanismo de tutela jurídica preventiva, podendo operar tanto no plano normativo quanto no fático-concreto” (CAMBI; LIMA, 2011, p. 124).

A Resolução 179 do CNMP (BRASIL, 2017a) dispõe que o Ministério Público, por não ser o titular dos direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, não pode dispor, de maneira a renunciar tais direitos.

A perspectiva do compromisso de ajustamento de conduta é de uma negociação em que as partes se conciliem em prol da reparação do dano, de uma adequação às exigências legais ou normativas, ou ainda, acerca da indenização pelos danos que não possam ser recuperados (BRASIL, 2007).

Significa também que “o compromisso não pode limitar o acesso à justiça de indivíduos, ou seja, não pode ensejar redução de direitos individuais nem prever cláusula que limite a postulação judicial de reparação de danos individuais” (RODRIGUES, 2014, p. 247).

Nesse viés, observa-se que “quando o compromisso de ajustamento de conduta versa sobre direitos individuais homogêneos tem função de garantia mínima e não de teto de reparação” (RODRIGUES, 2014, p. 247).

De modo a delinear o acordo firmado, a Resolução 179, em seu artigo 1º, §3º, dispõe que a celebração do compromisso de ajustamento de conduta, não afasta, por si só, eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, de maneira automática, no reconhecimento para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso (BRASIL, 2017a).

Ainda na concepção da Resolução 179, por se tratar de um título executivo extrajudicial, como regra, o compromisso de ajustamento de conduta deve ser o mais preciso possível na definição de suas cláusulas.

O termo, portanto, deve alcançar cláusulas que sejam líquidas e certas, dispostas formalmente, a permitir

- a) a identificação de quem é obrigado, inclusive com sua qualificação jurídica adequada; b) a definição das obrigações assumidas, devendo estas primarem pela clareza e objetividade; c) a fixação dos prazos para cumprimento das obrigações, ou a determinação de cumprimento imediato das mesmas, e d) no caso de obrigações complexas deve restar evidente que os estudos e projetos anexos ao instrumento o integram (RODRIGUES, 2014, p. 247).

O artigo 3º da Resolução 179, do CNMP busca direcionar o momento em que o compromisso pode ser firmado e dispõe que este “será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos do inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas e exigíveis, salvo particularidades do caso concreto” (BRASIL, 2017a).

Analisado sob a perspectiva da processualidade democrática, as cláusulas dispostas no compromisso devem ser amplamente discutidas pelas partes envolvidas, respeitando-se a ampla defesa e o contraditório e nunca impostas de maneira unilateral pelo Ministério Público.

No entendimento de Eduardo Cambi e Thadeu Augimeri de Goes Lima, o compromisso “permite que a discussão seja levada a horizonte mais amplo que o da ilicitude motivadora da negociação, ajustando-se outros comportamentos do interessado além daquele que ensejou a sua celebração” (CAMBI; LIMA, 2011, p. 125).

Deve-se ainda observar o princípio da ampla publicidade, visando dar transparência e, ao mesmo tempo, permitir um controle popular por parte da sociedade. E ainda, o compromisso

de ajustamento de conduta “deve conter expressa motivação sobre a adequação das medidas previstas para a reparação do dano, e sobre a razoabilidade dos prazos e das condições determinadas para o cumprimento das obrigações” (RODRIGUES, 2014, p. 247).

Mazzilli assevera que nas hipóteses em que se constatar danos de caráter irreversível, considerando o caráter consensual do compromisso de ajustamento de conduta, “admite-se que o causador do dano assuma a obrigação de tomar medidas compensatórias, ou recolha importâncias para o fundo de que cuida o art. 13 da LACP, ou outras obrigações, desde que, em contrapartida, o órgão público não renuncie a direitos do grupo lesado” (MAZZILLI, 2005, p. 244).

Após a sua celebração, abre-se na doutrina referenciada discussão acerca das implicações processuais perante o Poder Judiciário na hipótese de descumprimento do compromisso ajustado.

O CAC firmado “pressupõe, em princípio, boa vontade para o cumprimento espontâneo da obrigação assumida por parte daquele que está em situação irregular, assim como prevê cominações para o seu descumprimento, exigíveis desde logo, tais como as multas” (CAMBI; LIMA, 2011, p. 125).

Com efeito, “o causador do dano pode ser executado em caso de inadimplemento da obrigação assumida, seja porque não a cumpriu na forma prevista, seja porque não observou o prazo pactuado” (MAZZILLI, 2005, p. 241).

Nas palavras de Geisa de Assis Rodrigues (2014, p. 251), o CAC, até mesmo “pela sua natureza de título extrajudicial, tem que ter o mínimo de estabilidade e oferecer a garantia ao compromissário de que se configura uma verdadeira alternativa à jurisdição”.

Por tal razão, a autora defende que os fatos que foram objeto do compromisso não podem vir a ser questionados por outro co-legitimado para a ação civil pública, senão nos casos em que se pleiteia a invalidade e consequente anulação do termo ajustado. Por outro lado, nada impediria o ajuizamento de uma ação civil pública ou uma ação popular, ou ainda, um mandado de segurança individual ou coletivo para fins de complementação do termo (RODRIGUES, 2014, p. 251).

Entretanto, pondera-se que há divergência no que diz respeito a tal ponto. Nesse sentido, Mazzilli defende que a celebração do compromisso de ajustamento de conduta não restringe a propositura da ação civil pública por qualquer dos legitimados, até mesmo aquele que o celebrou, observando-se, segundo o autor, que os co-legitimados ou os próprios lesados pelo dano, individualmente considerados, “não estão impedidos de ajuizar ações coletivas ou individuais, conforme o caso, pois não poderia um dos co-legitimados pactuar, com o causador



do dano, limitações de acesso ao Poder Judiciário, que vinculassem os lesados ou os demais co-legitimados, sob pena de flagrante inconstitucionalidade” (MAZZILLI, 2005, p. 241).

Diante do inadimplemento do termo firmado, entretanto, “aquele que participou do ajuste pode evidentemente propor a ação de execução, após ficar constatada a omissão do obrigado em cumprir o combinado” (RODRIGUES, 2014, p. 255). Mais que isso, para fins da ação executiva, seria perfeitamente possível que haja litisconsórcio entre co-legitimados ou mesmo que a ação seja proposta por legitimado que não celebrou o compromisso (RODRIGUES, 2014, p. 255).

Para além disso, seria ainda possível vislumbrar a execução do CAC por pessoas, físicas ou jurídicas, individualmente. Quando se tratar de direitos individuais homogêneos, o indivíduo interessado poderia promover a execução do compromisso quanto à parte que lhe couber (RODRIGUES, 2014, p. 256).

No que tange ao Ministério Público, diante do descumprimento do compromisso, nos termos da Resolução 179 do CNMP, é seu dever promover<sup>35</sup> a ação executiva em relação às cláusulas descumpridas ou em mora (BRASIL, 2017a).

Portanto, na abordagem dogmática pela qual é traçada o compromisso de ajustamento de conduta, este se perfaz enquanto meio alternativo de resolução de conflito, ou ainda, uma via de composição extrajudicial de conflitos coletivos (de grupos, classes ou categorias de pessoas), que se firma como título executivo extrajudicial (MAZZILLI, 2005, p. 245).

Nesse cenário, as cláusulas são ajustadas sem a plena admissão e consideração dos argumentos dos envolvidos, ensejando por vezes um termo, basicamente imposto pela autoridade tomadora do compromisso.

Por outro lado, se analisado sob a perspectiva disposta pelo Estado Democrático de Direito, como via de atuação resolutiva, o compromisso de ajustamento de conduta deve se pautar como meio de fiscalidade e de atuação preventiva do Ministério Público.

Nas palavras de Eduardo Cambi e Thadeu Augimeri de Goes Lima, para se alcançar uma dialeticidade é essencial que o órgão de execução do Ministério Público “se distancie do ‘parecerista burocrata’, antigo papel reservado à instituição, no processo civil clássico”, e a cada dia mais se aproxime do perfil proposto pela Constituição de 88. Para tanto, é preciso que o promotor de justiça “deixe de ficar isolado em seu gabinete, para que possa envolver-se com

---

<sup>35</sup> Segundo dispõe a resolução, a propositura da ação executiva do título extrajudicial deve ser feita no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar do descumprimento, ou havendo urgência, tão logo possível. Nas hipóteses em que o compromissário justificar o inadimplemento, poderá o promotor de justiça optar pela repactuação do prazo de cumprimento, acompanhar as providências adotadas ou simplesmente ajuizar a ação executiva, tudo isso sem prejuízo da cobrança de eventual multa pactuada (BRASIL, 2017b).

a comunidade, sentindo as suas necessidades e seus problemas, para melhor contribuir com a promoção da democracia, da cidadania e da justiça social” (CAMBI; LIMA, 2011, p. 127).

Nessa linha, o CAC pode ser utilizado como ferramenta de diálogo entre o Ministério Público e os poderes públicos na busca de se definir uma agenda comum de metas e prioridades em prol de políticas públicas, a ser desenvolvido notadamente no âmbito do Legislativo, com uma análise conjunta das possibilidades orçamentárias.

Pensar o compromisso sob o viés da democraticidade jurídica, pressupõe um atuar primordialmente preventivo, mas que esteja pautado na procedimentalização, de modo a assegurar a plena participação de todos os envolvidos, com direito ao contraditório, à ampla defesa e à isonomia.

O compromisso de ajustamento não deve funcionar meramente enquanto substitutivo de um procedimento judicial, que tem na figura do juiz a autoridade central. Da mesma forma, o promotor não deve se portar enquanto autoridade tomadora da decisão, a ensejar apenas a elaboração de um termo autoritário, que tenha dispensado a participação dos cidadãos envolvidos e interessados. Isso porque não é possível falar em um “acordo” que busque apenas evitar a instauração procedimental do qual pode advir uma decisão arbitrária.

### **4.3 Recomendação como instituto de fiscalidade do Ministério Público**

A recomendação é um instituto à disposição do Ministério Público que “consiste, como sugere o seu nome, na recomendação de medidas para favorecer a adequada prestação de serviços públicos ou o respeito aos interesses, direitos e bens transindividuais” (RODRIGUES, 2014, p. 260-261).

Tem expressa previsão no artigo 6º da Lei Complementar 75/93<sup>36</sup>, que dispõe acerca da organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União, bem como na Lei 8.625/93, Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais, em seu artigo 27<sup>37</sup>. Além disso, a

---

<sup>36</sup> Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União: [...] XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

<sup>37</sup> 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: I - pelos poderes estaduais ou municipais; II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta; III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal; IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública. 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.

expedição de recomendações pelo Ministério Público se encontra regulamentada pela Resolução 164, de 28 de março de 2017, do CNMP.

Nas palavras de Marcos Paulo de Souza Miranda, a recomendação pode ser conceituada como

instrumento extrajudicial pelo qual o Ministério Público expõe, através de ato formal e não diretamente coercitivo, suas razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão concreta para o fim de advertir e exortar o destinatário (ou recomendado) a que pratique ou deixe de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e da relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa incumbe ao *Parquet* (MIRANDA, 2014, p. 452).

A expedição de recomendações por parte do Ministério Público tem um caráter de atuação preventiva, no exercício de uma função *ombudsman*<sup>38</sup>, o que significa uma atuação enquanto “defensor do povo, responsável por zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (PAULA, 2017, p. 110).

Conforme dispõe o artigo 1º da Resolução 164/2017, do CNMP,

A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de conduta (BRASIL, 2017b).

Além disso, “por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo” (BRASIL, 2017b).

Entretanto, apesar de não ter a prerrogativa de vincular a atuação do Poder Público, a recomendação “pode servir para a reflexão do administrador, do legislador, enfim, dos agentes públicos a que ela se dirige e, com isso, contribuir para a proteção em abstrato e a efetivação em concreto dos direitos constitucionais, especialmente os de dimensão coletiva” (PARISE; ALMEIDA; LUCIANO; ALMEIDA, 2005, p. 17).

Na perspectiva de Geisa de Assis Rodrigues, a expedição da recomendação se dá, em regra, “nos autos do inquérito após a sua instrução, como forma de evitar a propositura da medida judicial e quando não seja o caso de ajustamento de conduta, mas nada impede que a recomendação seja feita fora de uma investigação” (RODRIGUES, 2014, p. 260).

---

<sup>38</sup> Historicamente, a função de *ombudsman* conferida ao Ministério Público brasileiro tem suas origens atribuídas à legislação escandinava, concentrando-se em tal agente as críticas, denúncias e sugestões, que deve extrair dali a síntese do essencial e encaminhar recomendações de aperfeiçoamento aos respectivos órgãos, sem prejuízo de apontar direcionamentos específicos aos agentes responsáveis pelo controle repressivo (MIRANDA, 2014, p. 453).

Mais que isso, a utilização de recomendações pelo Ministério Público para tutelar os direitos constitucionais não encontra limites em normas constitucionais ou infraconstitucionais, sendo perfeitamente possível e razoável, inclusive, a expedição de recomendações perante o Poder Legislativo, de maneira a provocar e estimular o autocontrole de constitucionalidade das normas que estão sendo elaboradas, para que a norma não nasça eivada de inconstitucionalidade (PARISE; ALMEIDA; LUCIANO; ALMEIDA, 2005, p. 17).

No que tange à sua natureza jurídica, Marcos Paulo de Souza Miranda argumenta a tese de que a recomendação faz às vezes de “ato administrativo enunciativo de efeitos concretos”. Maria Sylvia Zanella de Pietro define ato enunciativo como “aquele pelo qual a Administração apenas atesta ou reconhece determinada situação de fato ou de direito”. Para a autora, não se trata de atos administrativos propriamente ditos, posto que não produzem efeitos jurídicos, seriam, portanto, pertencentes à categoria de meros atos administrativos (DI PIETRO, 2010, p. 225).

Como salientado, a recomendação tem a função primordial de buscar uma solução preventiva, atuando na origem de eventual litigiosidade. Pode ser direcionada para “qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha condições de fazer ou deixar de fazer alguma coisa para salvaguardar interesses, direitos e bens de que é incumbido o Ministério Público<sup>39</sup>” (BRASIL, 2017b).

Para que haja pré-disposição do recomendado para a sua observância espontânea<sup>40</sup>, haja vista o seu caráter não coercitivo, é imprescindível que a recomendação esteja devidamente fundamentada, mediante a exposição dos argumentos fáticos e jurídicos que justificam a sua expedição, tal como disposto no artigo 7º, da Resolução 164/2017, do CNMP (BRASIL, 2017b).

A medida recomendada pelo Ministério Público “poderá visar: a) adoção de medidas positivas (exercício do poder de polícia ou instauração de processo disciplinar, v.g.); b) abstenção da prática de atos (não expedir licenças para funcionamento de determinado

---

<sup>39</sup> Artigo 4º, da Resolução 164/2017, do CNMP.

<sup>40</sup> Art. 11. Na hipótese de desatendimento à recomendação, de falta de resposta ou de resposta considerada inconsistente, o órgão do Ministério Público adotará as medidas cabíveis à obtenção do resultado pretendido com a expedição da recomendação. § 1º No intuito de evitar a judicialização e fornecer ao destinatário todas as informações úteis à formação de seu convencimento quanto ao atendimento da recomendação, poderá o órgão do Ministério Público, ao expedir a recomendação, indicar as medidas que entende cabíveis, em tese, no caso de desatendimento da recomendação, desde que incluídas em sua esfera de atribuições. §2º Na hipótese do parágrafo anterior, o órgão ministerial não adotará as medidas indicadas antes de transcorrido o prazo fixado para resposta, exceto se fato novo determinar a urgência dessa adoção. § 3º A efetiva adoção das medidas indicadas na recomendação como cabíveis em tese pressupõe a apreciação fundamentada da resposta de que trata o parágrafo único do artigo anterior. (BRASIL, 2017b)

empreendimento ou para a demolição de determinado bem, v.g.)” (MIRANDA, 2014, p. 459-460).

No que diz respeito à produção de efeitos, Emerson Garcia pondera que

em múltiplas situações as recomendações ultrapassam o campo da mera exortação moral, contribuindo para a exata identificação do elemento anímico que direcionou o destinatário em suas ações ou omissões. Exemplo sugestivo pode ser divisado no caso de existir dúvida em relação ao dolo do agente na violação aos princípios regentes da atividade estatal, situação passível de configurar o ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei nº. 8.429/1992: demonstrada a ilicitude do comportamento, mas persistindo o agente em adotá-lo, o dolo restará inequivocamente demonstrado (GARCIA, 2017, p. 581).

Complementando tal posição, Marcos Paulo de Souza Miranda aponta, por exemplo, que a recomendação, se perfaz enquanto “ferramenta muito eficaz para provocar o autocontrole de atos da administração pública, visto que, pelo princípio da autotutela, a Administração pode corrigir seus próprios erros” (MIRANDA, 2014, p. 461).

Marcos Paulo de Souza Miranda ainda elenca alguns dos efeitos jurídicos que podem advir das recomendações expedidas pelo Ministério Público. Segundo o autor, a recomendação expedida pode (1) caracterizar o dolo daquele que a recebeu, na medida em que não há como se alegar desconhecimento do assunto, viabilizando, assim, futura ação penal pela prática de condutas que encontram adequação típica na legislação criminal; (2) tornar inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado e impedir que seja invocado o desconhecimento da lei, com repercussões na esfera de responsabilização criminal; (3) caracterizar o dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por ato de improbidade administrativa quando tal elemento subjetivo for exigido (art. 11 da Lei 8.429/92); (4) servir de estímulo, embasamento ou apoio a agentes públicos que por quaisquer motivos (políticos ou administrativos), se encontram tendentes a realizar atos administrativos discricionários, mas não o fazem; (5) constituir-se em elemento probatório em sede de ações cíveis ou criminais; (6) vincular as justificativas apresentadas pelo recomendado acerca da prática ou omissão administrativa, aos respectivos motivos determinantes, viabilizando o controle jurisdicional; (7) afastar – quando respondida, contendo as argumentações para o não atendimento da providência recomendada – a alegada necessidade de prévia oitiva do ente público que figura no polo passivo para análise de eventual concessão de liminar (exigência do art. 2º da Lei 8.437/92) (MIRANDA, 2014, P. 462-464).

Ao expedir recomendações, o Ministério Público se digna a “cumprir a função mediadora que o mundo contemporâneo requer, habilitando-se como agente privilegiado na luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania” (MIRANDA, 2014, p. 448).

A recomendação, dentre as vias de atuação resolutiva do Ministério Público é a que melhor se ajusta a ideia de uma atuação preventiva, atrelada à perspectiva da fiscalidade e controle, inerentes ao papel do Ministério Público no Estado Democrático.

#### **4.4 Audiências públicas promovidas pelo Ministério Público**

Na concepção de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a audiência pública é um instituto que se coloca enquanto processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais, que objetiva a legitimação das decisões da Administração Pública, todavia, pondera que sua procedimentalização e eficácia vinculatória devem advir de lei<sup>41</sup>. Ainda segundo o autor, as audiências públicas se pautam pelo princípio democrático, pela cidadania e pela participação política, viabilizando que os cidadãos exerçam o direito participativo e, com isso, exponham tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação social (MOREIRA NETO, 1997, p. 14-16).

Na mesma linha, Emerson Garcia afirma que as audiências públicas “são relevantes instrumentos de democracia participativa<sup>42</sup>” (GARCIA, 2017, p. 596), de maneira que a sua realização viabiliza que a informação não somente “se aproxime da sociedade, mas que a própria Administração se acerque da realidade de seus administrados, tendo amplo conhecimento da situação, podendo agir da melhor forma para a garantia dos direitos envolvidos” (SANTIN; PANDOLFO, 2017, p. 104)

Em relação às audiências públicas realizadas pelo Ministério Público, Gregório Assagra de Almeida assevera que se trata de um mecanismo que se coloca enquanto “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 a partir das propostas e reclamações da própria sociedade” (ALMEIDA, 2014, p. 74).

---

<sup>41</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto argumenta que as audiências públicas, enquanto instrumento da democracia participativa, possui eficácia vinculatória, seja absoluta, de maneira a obrigar a Administração Pública a atuar de acordo com o resultado dela advindo, seja relativa, a determinar que a Administração motive suficientemente qualquer decisão que contrarie o seu resultado. Entretanto, consigna o autor que, por assim ser, as audiências públicas dependem de lei instituidora, que lhe defina o processo e a eficácia (MOREIRA NETO, 1997, p. 19-20).

<sup>42</sup> Na concepção de Emerson Garcia, “a denominada democracia participativa, voltada à aproximação do individual ao social, busca sedimentar uma ideologia coletiva, reflexo da constatação de que problemas setoriais tendem a transmutar-se em problemas gerais. Indica que a democracia deve ser realizada com a participação contínua e responsável, no processo político, de grandes setores da população: é uma forma de participação ativa, não de mera figuração. A partir da interação entre indivíduos e estruturas de poder, tem-se a proliferação e consequente sedimentação de um sentimento de inserção, que desempenha relevante função educativa na formação da sociedade” (GARCIA, 2017, p. 596).

O autor ainda salienta que a audiência pública está fundamentada no princípio constitucional do exercício direto da soberania popular, disposto no artigo 1º, parágrafo único da Constituição de 88. Em suas palavras, trata-se de um mecanismo de exercício da soberania popular, em que o “cidadão, por si, ou por seus entes sociais representativos, é convidado a apresentar propostas, reivindicar direitos, exigir a observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, bem como a tomar ciência de fatos ou medidas adotadas ou a serem adotadas pelas autoridades públicas” (ALMEIDA, 2014, p. 74).

Considerando que na sistemática constitucional, a efetividade dos direitos fundamentais é o fim a que se busca, Emerson Garcia sustenta que para se alcançar tal fim, o Ministério Público tem o dever-poder de realizar audiências públicas periodicamente, não havendo espaço para a sua não realização (GARCIA, 2017, 598).

Nesse sentir, no que tange à atuação ministerial, Gregório Assagra de Almeida assim propugna

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 CBRF/88/88), 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 (ALMEIDA, 2014, p. 75).

No âmbito normativo, a viabilidade de realização de audiências públicas pelo Ministério Público se fundamenta no artigo 129, inciso II, da Constituição, sendo que, conforme expõe Mazzilli, sua promoção tem por objetivo o “zelo para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos assegurados na Constituição (funções de ombudsman do Ministério Público)” (MAZZILLI, 2014, p. 522).

Na seara infraconstitucional, a sua promoção pelo Ministério Público está sedimentada no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93. O Conselho Nacional do Ministério Público regulamentou a temática por meio da Resolução 82, publicada em 29 de fevereiro de 2012, e alterada pela Resolução 159, de 14 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2012).

Geisa de Assis Rodrigues, ao tratar das audiências públicas, elenca como principais funções as seguintes:

a) permite ao administrado verificar objetivamente a razoabilidade da medida administrativa; b) é um mecanismo idôneo da 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 (RODRIGUES, 2011, p. 93)

Seu escopo primordial é a promoção do debate entre todos os atores sociais, de forma a engajá-los na busca de soluções que melhor otimizem a implementação dos direitos fundamentais. Com base nisso, o Ministério Público, por meio da audiência pública, poderá obter mais informações acerca do problema social, de maneira a redefinir seu modo de atuação em busca da solução que melhor se adequa à questão colocada, exercendo o seu papel de interlocutor social, reforçando a legitimação social de sua atuação (MARTINS CÉSAR, 2011, p. 361)

Ademais, deve ser concedida à audiência pública a “máxima publicidade, com sua divulgação por todos os meios legítimos, tais como editais, convites, com a utilização inclusive de veículos de comunicação” (ALMEIDA, 2014, p. 77).

Há autores, como Eurico Ferraresi, que defendem que as audiências públicas também se portam para direcionar a atuação do Ministério Público no que se relaciona ao ajuizamento de ações civis públicas no âmbito dos interesses transindividuais. Na concepção do autor,

as audiências públicas são reuniões abertas – qualquer pessoa tem a oportunidade de se manifestar –, objetivando a discussão de temas de relevo transindividual, isto é, questões relacionadas ao meio ambiente, à ocupação irregular do solo, aos problemas atinentes à infância e juventude, dentre inúmeros outros. De acordo com o que foi coletado na audiência pública, o promotor de justiça poderá direcionar sua atuação, movendo ações coletivas exatamente no ponto mais urgente de sua comunidade, liberando-se, assim, da atuação centrada exclusivamente no material que lhe é dirigido por meio de representações, muitas vezes de cunho político-eleitoreiro e vazias de conteúdo (FERRARESI, 2009, p. 70).

Salienta-se, contudo, em crítica a respeito da temática, que as audiências públicas acabam por não proporcionar um *locus* efetivo de participação democrática. Vinícius Lott Thibau, em artigo intitulado ‘Devido processo e audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental’, em que discorreu especificamente acerca da realização de audiências públicas para fins de concessão do licenciamento ambiental, fundamentando-se na teoria neoinstitucionalista do processo, asseverou que “a mera previsão legal ou normativo-administrativa da audiência pública como recinto instalado ao exercício do direito de participação do povo na construção de seu destino jurídico-ambiental não se mostra suficiente à geração de ganhos democráticos” (THIBAU, 2020, p. 98).

Na conclusão abordada por Vinícius Lott Thibau (2020, p. 99), a decisão conclusiva do licenciamento ambiental só será legítima se vier a valorar e valorizar as teses sustentadas no



âmbito da audiência pública, por aqueles que tenham sido atendidos nos seus direitos fundamentais permissivos da livre manifestação de vontade<sup>43</sup>.

Por conseguinte, as audiências públicas no âmbito do Estado Democrático de Direito, devem ir além de um local de participação meramente formal do cidadão, que busca apenas sedimentar uma decisão previamente já tomada pela autoridade, cumprindo uma mera formalidade na tomada da decisão pretendida.

A audiência pública como meio de atuação resolutiva pelo Ministério Público, numa perspectiva democrática, deve estar atrelada a real possibilidade de participação ativa dos cidadãos interessados, os incluindo na tomada de decisão, na medida em que os sentidos por eles enunciados<sup>44</sup> sirvam de base para o exercício da fiscalidade inerente à atuação ministerial.

#### **4.5 A priorização da atuação preventiva como exigência do Estado Democrático de Direito**

O objetivo traçado no presente trabalho busca se alinhar ao ideário de se construir um novo momento histórico para o Ministério Público, que busca desenvolver o perfil delineado pelo texto constitucional de 1988. Contudo, a mudança paradigmática pretendida no âmbito institucional não se dará de um dia para o outro, nem com a alteração de textos legislativos ou da própria Constituição simplesmente.

Segundo Gregório Assagra de Almeida (2014, p. 70), o que se pretende só se legitimará 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”.

Até mesmo porque grande parte dos discursos que giram em torno dos ditos institutos que estão à disposição do Ministério Público para uma atuação resolutiva, está fundamentado na dogmática jurídica, sob o paradigma liberal-individualista, que é sustentado, nas palavras de

---

<sup>43</sup> Nesse sentido, o autor conclui que será “a atuação do devido processo nos níveis instituinte, constituinte e constituído do direito é que possibilitará que a audiência pública no procedimento administrativo de licenciamento ambiental não se erija como espaço inaugurado ao exercício de uma participação que se presta apenas à legitimação da vontade da autoridade representante da estatalidade dogmática” (THIBAU, 2020, p. 99-100).

<sup>44</sup> Conforme enuncia Rosemiro Pereira Leal, na proposta neoinstitucionalista do processo, referenciando-se na teoria popperiana, “não é a intersubjetividade (práxis linguística ou *lexis* persuasiva), como êmulo gerador de símbolos e condutas de modo cultural e axiologicamente, que cria sentidos (juízos performativos invioláveis) para entendimentos e consensos sociais, mas a interenunciatividade (confronto de enunciados) é que decide o melhor sentido a adotar ante aos problemas (situações) numa concepção construtiva de sociedade aberta” (LEAL, 2010, P. 186).

Ulisses Dias de Carvalho, por um sentido comum teórico<sup>45</sup>, que acaba por levar a uma poderosa manutenção do *status quo* no âmbito doutrinário (CARVALHO, 2014, p. 370-371).

Ainda nesse viés, conforme lições de Gregório Assagra de Almeida, a tutela preventiva é a mais genuína forma de proteção no contexto do Estado Democrático de Direito, pois ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inserida no princípio democrático, disposto no artigo 1º do texto constitucional brasileiro (ALMEIDA, 2014, p. 70).

Atuar preventivamente em prol da sociedade, buscando evitar a prática do ilícito, bem como a sua continuidade ou repetição, é a sistematização da máxima constitucional de atribuição do Ministério Público enquanto instituição incumbida da defesa do regime democrático. Todavia, este ainda não é o perfil enraizado institucionalmente, que ainda tem sua atuação preponderantemente repressiva, que se dá, como regra, quando o dano já se efetivou e a conflituosidade social já se instaurou<sup>46</sup>.

Portanto, “essa mudança de paradigma é uma exigência do Estado Democrático de Direito brasileiro, na sua condição de Estado de Justiça material, de Estado de transformação da realidade social” (ALMEIDA, 2014, p. 71)<sup>47</sup>.

De tal modo, trata-se de um compromisso do Ministério Público enquanto órgão defensor do regime democrático, atentar-se à mudança paradigmática do Estado Democrático, de maneira que sua atuação resolutiva signifique priorizar a tutela preventiva.

---

<sup>45</sup> Baseando-se na doutrina de Luiz Alberto Warat, Ulisses Dias de Carvalho dispõe que o discurso jurídico acaba por se sustentar em um “conjunto de saberes acumulados, apresentados por meio de práticas jurídicas institucionais, que expressam representações funcionais provenientes de conhecimentos morais, teológicos, metafísicos, estéticos, políticos, tecnológicos, sociais, científicos, epistemológicos, profissionais e familiares aceitos pelos juristas em suas atividades por meio da dogmática jurídica. Em outras palavras, existiria um conjunto de crenças, valores e justificativas que legitimaria o discurso adotado em uma determinada comunidade jurídica” (CARVALHO, 2014, p. 370-371).

<sup>46</sup> A atuação repressiva do Ministério Público acaba por estar enraizada ao longo de toda a história do Ministério Público, desde suas origens mais remotas, tal como é possível observar no capítulo primeiro deste trabalho. Para além disso, a própria atuação na seara criminal de forma preponderante, acaba por reforçar esse viés repressivo. É necessária a construção de uma nova teoria e, conseqüente mentalidade dentre os membros da Instituição, voltada para a essência do Estado Democrático de Direito.

<sup>47</sup> Segundo dispõe Gregório Assagra de Almeida, “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” (ALMEIDA, 2014, p. 72).

## **5 FUNDAMENTOS DA PROCESSUALIDADE DEMOCRÁTICA NA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O intuito deste capítulo é analisar as bases teóricas que dizem respeito à processualidade democrática e qual a sua correlação com as vias de atuação resolutiva do Ministério Público. Para tanto abordam-se as compreensões paradigmáticas acerca das concepções de Estado de Direito, bem como realiza-se abordagem acerca dos fundamentos da processualidade democrática.

### **5.1 Compreensão paradigmática do direito e os desdobramentos dos paradigmas jurídico-constitucionais do estado liberal e do estado social**

O Estado deve ser compreendido enquanto “instituição que se legitima na Constituição”, sendo que, de acordo com André Del Negri, pensar o contrário, isto é, “se o Estado não se restringe a obedecer aos limites constitucionais”, haveria uma arbitrariedade extrema, além de uma superioridade do Estado sobre o indivíduo, de maneira que, afastada a soberania do povo, os cidadãos se colocariam apenas como um mero componente de formação estatal (DEL NEGRI, 2008, p. 45).

É por meio da Constituição “que o sistema da política ganha legitimidade operacional e é também por meio dela que a observância ao Direito pode ser imposta de forma coercitiva” (NETTO, 2004, p. 25).

Entretanto, por meio do “movimento constitucionalista implantam-se Estados de Direito” (NETTO, 2004, p. 32), cuja evolução histórica revela três paradigmas distintos: Estado Liberal, Estado Social e Estado Democrático.

Nesse contexto, o Direito é considerado “como um sistema normativo de regras gerais e abstratas, válidas universalmente para todos os membros da sociedade” (NETTO, 2004, p. 32).

Tão logo derrotado o absolutismo por meio da Revolução Francesa de 1789, surge o Estado de Direito, que em um primeiro momento, caracterizou-se pelas ideias liberais em voga à época.

Conforme descreveu Menelick de Carvalho Netto,

o paradigma do Estado de Direito ao limitar o Estado à legalidade, ou seja, ao requerer que a lei discutida e aprovada pelos representantes da “melhor sociedade” autorize a atuação de um Estado mínimo, restrito ao policiamento para assegurar a manutenção do respeito àquelas fronteiras que asseguravam o mais pleno exercício às liberdades individuais anteriormente referidas e, assim, garantia-se o livre jogo da vontade dos atores sociais individualizados, vedada a organização corporativa-coletiva,

configurando, aos olhos dos homens de então, um ordenamento jurídico de regras gerais e abstratas, essencialmente negativas, que consagram os direitos individuais ou de primeira geração, uma ordem jurídica liberal clássica (NETTO, 2004, p. 33-34).

O absentéismo estatal do Estado Liberal, que se fundava na liberdade e igualdade abstratamente consideradas, acabou por gerar o maior período conhecido na história de exploração do homem pelo homem (NETTO, 2004, p. 34), configurando uma grave crise social, que culminou nas revoluções industriais e na disseminação de ideários relacionados à concreção de direitos sociais.

Nesse cenário, surge o paradigma do Estado Social, também denominado Estado do Bem-estar ou *Welfare State*, assumindo uma função conformadora da realidade social, para fins de atender uma sociedade de massas com conflitos sociais, buscando, ainda, integrar e reduzir as desigualdades sociais, de modo a proporcionar condições materiais para a emancipação do indivíduo, além de pautar-se na perseguição do bem-estar social da coletividade (FREITAS, 2008, p. 21).

As premissas do Estado Social se contrapõem à estrutura dos ordenamentos liberais, de maneira que sua concepção política se funda na ação estatal, isto é, em uma postura ativa por parte do Estado, que tem por finalidade a materialização da isonomia e limitação da autonomia privada das partes (JATAHY, 2006, p. 64).

Tal como esclarece Menelick Netto, o Estado Social não apenas acrescenta os chamados direitos de segunda dimensão (notadamente, os direitos coletivos e sociais), mas também redefine os direitos de primeira dimensão (direitos individuais civis – liberdade, propriedade, segurança, dentre outros), posto que

a liberdade não mais pode ser considerada como o direito de se fazer tudo o que não seja proibido por um mínimo de leis, mas agora pressupõe precisamente toda uma plêiade de leis sociais e coletivas que possibilitem, minimamente, o reconhecimento das diferenças materiais e o tratamento privilegiado do lado social ou economicamente mais fraco da relação, ou seja, a internalização na legislação de uma igualdade não mais apenas formal, mas tendencialmente material, equitativa (NETTO, 2004, p. 35).

Em vista disso, esclarece Sérgio Henrique Zandona Freitas que os direitos fundamentais deixam de ser casuísticos e são emergidos à valores essenciais do sistema jurídico-político e passam a categoria de meros direitos de defesa ante o Estado para transformarem-se em direito de participação do cidadão e de prestações do Estado (FREITAS, 2008, p. 22).

Entretanto, conforme salienta Roberta Maia Gresta, o Estado Social pressupõe uma hierarquia entre interesse público e privado e, também, entre bem comum e pretensões

individuais (o que acaba por significar uma hierarquia entre Estado e Cidadania) (GRESTA, 2014, p. 146).

O Estado Social tende a tolerar qualquer tipo de regime de governo, seja a democracia, o nacional-socialismo, ou mesmo, o facinazismo (JATAHY, 2006, p. 64). A título de exemplo, Menelick Netto (2004, p. 34-35) aponta que desde o Socialismo implantado na Rússia Soviética em 1918, passando pelas sociais-democracias como as da Alemanha de 1919 e da Áustria de 1920, até o nazismo e o fascismo, na Alemanha e na Itália, configuraram Estados Sociais de Direito.

Nesse viés, conforme ponderou Vinícius Lott Thibau,

a insatisfação com as bases normativas do paradigma jurídico-constitucional do Estado Social, que deixou de encaminhar respostas satisfatórias às indagações oriundas de uma sociedade pluralista em busca de sua autodeterminação, levou à necessidade de se teorizar um novo paradigma jurídico-constitucional (THIBAU, 2007, p. 27).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, considerando o terror vivenciado pela humanidade após as duas guerras mundiais e o holocausto nazista, a paz tornou-se pauta de discussões internacionais. “Na mesma época, o incremento da industrialização trouxe a reboque a industrialização sem fronteiras”, tornando-se insustentável “o abismo econômico que tornava cada vez mais distantes os países desenvolvidos dos não desenvolvidos” (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2016, p. 3).

Nesse contexto surgem os chamados direitos de terceira dimensão, que compreendem os direitos ambientais, da criança e do adolescente, do consumidor, dentre outros (direitos de fraternidade ou solidariedade).

Considera-se ainda uma nova significação aos direitos de primeira e segunda dimensão: “liberdade e igualdade são retomados como direitos que expressam e possibilitam uma comunidade de princípios, integrada por membros que reciprocamente se reconhecem pessoas livres e iguais, coautores das leis que regem sua vida em comum” (NETTO, 2004, p. 37).

Com isso, advém um novo paradigma de Estado de Direito, o do Estado constitucional Democrático de Direito, em que “os direitos fundamentais adquirem uma conotação de forte cunho procedimental que cobra de imediato a cidadania, o direito de participação, ainda que institucionalmente mediatizada, no debate público constitutivo e conformador da soberania democrática”, nascendo um paradigma de um Direito participativo, pluralista e aberto (NETTO, 2004, p. 37)<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> De forma sucinta, uma das principais distinções que pode ser apontada entre o Estado Social de Direito e o Estado Democrático de Direito é que o primeiro assume uma posição paternalista, o Estado se coloca acima de

Como bem descreve Sérgio Henriques Zandoná Freitas,

O Estado Democrático de Direito não representa simplesmente o resultado dos elementos constitutivos do Estado de Direito e do Estado Democrático, mas uma evolução histórica que atravessou os estágios do Estado de Polícia, do Estado liberal e do Estado social, com a superação de grande parte das contradições e das deficiências dos sistemas anteriores, até atingir o modelo contemporâneo que inspira várias das atuais Constituições estrangeiras, além da brasileira de 1988 (FREITAS, 2008, p. 20).

No entender de Carlos Roberto Jatahy, “ao vincular a expressão democrática ao Estado para qualificá-lo, todos os valores da democracia (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana) se propagam sobre os elementos constitutivos do Estado e também sobre a ordem jurídica” (JATAHY, 2006, p. 67).

Os paradigmas jurídico-constitucionais do Estado Liberal e do Estado Social, que antecedem o do Estado Democrático de Direito acabam por desconsiderar a necessária relação interna e equilibrada entre a autonomia pública e a autonomia privada dos cidadãos, posto que buscam tão somente valorizar a pretensão de um bem-estar desses cidadãos que se apresentam ora como cidadãos-proprietários, ora como cidadãos-clientes do Estado. Tais paradigmas constitucionais desconsideram a participação e a fiscalização dos cidadãos que integram uma sociedade complexa e pluralista na construção do Ordenamento Jurídico, o que se torna premissa do Estado Democrático (THIBAU, 2007, p. 28).

À vista disso, Vinícius Lott Thibau (2007, p. 33) observa que “os direitos de participação e de fiscalização incessantes, intersubjetivas e isentas de coerções, erigem-se fundamentais para a obtenção da legitimidade do direito no paradigma jurídico-constitucional” do Estado Democrático de Direito.

## **5.2. Reflexões teóricas a respeito dos fundamentos da processualidade democrática**

O paradigma do Estado Democrático de Direito, na concepção reverberada por Ronaldo Brêtas, deve ser percebido como sistema jurídico-normativo consistente, concebido e estudado pela teoria do Estado e pela teoria constitucional, como princípio – norma jurídica, que se coloca como verdadeiro complexo de ideias, em que princípios e regras juridicamente coordenadas relacionam-se entre si, informando a moderna concepção de Estado e revelando as atuais tendências científicas observadas na sua caracterização e estruturação jurídico-constitucional (DIAS, 2018, p. 65-66).

---

seus cidadãos, é o provedor, logo, o cidadão é o ser tutelado (JATAHY, 2006, p. 68); já no Estado Democrático de Direito o cidadão é alçado ao patamar de coautor do ordenamento jurídico, sendo-lhe garantida a participação e a fiscalização, a caracterizar a legitimidade do Direito.

Nessa perspectiva, o Estado Democrático de Direito, como princípio que resulta da articulação entre os princípios do Estado de Direito e da democracia<sup>49</sup>, revela como importante marca que “o exercício do poder pelo Estado é limitado pelas normas constitucionais e infraconstitucionais que integram o seu ordenamento jurídico, legitimado e definido pelo intransigente respeito aos direitos e garantias fundamentais” (DIAS, 2018, p. 18).

Observa-se que a democracia, concebida como princípio, “se coloca como comando permanentemente dirigido à produção do direito e ao exercício do poder, cuja observância deve ser objeto de constante fiscalidade pelo povo, compreendido como comunidade política dotada de autodeterminação” (GRESTA, 2012, p. 112).

Ao estudar acerca da conceituação do que vem a ser o povo, André Del Negri (2008, p. 50-54), baseando-se na obra de Friedrich Müller, observa que numa sociedade pluricultural organizada em estruturas complexas, tal como se tem atualmente, é preferível falar em cidadãos, ao invés de usar a terminologia povo<sup>50</sup>.

Em seus estudos, Del Negri (2008, p. 52) destaca os equívocos de se compreender o povo enquanto um ícone ou como massa popular. O autor esclarece que o povo, cuja melhor designação seria cidadãos, deve ser visto “como instância global da atribuição da legitimidade democrática, já que dele decorreria a estrutura de legitimação”. De tal maneira, “essa classificação se encaixa literalmente na redação do art. 1º da CB/88, parágrafo único, o qual destaca que ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos dessa Constituição’” (DEL NEGRI, 2008, p. 52).

Del Negri destaca que o povo, como comunidade jurídica que é, por ser detentor da dominação real, por meio das normas, tem o que o autor chama de ‘direito de revolta’ (desobediência civil) contra o ordenamento jurídico, mesmo aqueles não-votantes ou os eleitores vencidos nas eleições, pois ao povo cabe a revisão e a fiscalização das normas (DEL NEGRI, 2008, p. 52)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Segundo Brêtas “a democracia, atualmente, mais do que forma de Estado e de governo, é um princípio consagrado nos modernos ordenamentos constitucionais como fonte de legitimação do exercício do poder, que tem origem no povo, daí o protótipo constitucional dos Estados Democráticos, ao se declarar que todo poder emana do povo” (DIAS, 2018, p. 66-67). Brêtas faz referência às lições doutrinárias de André Del Negri, que dispõe que a democracia como governo do povo, pelo povo e para o povo, é mera retórica que não evidencia a tensão que a palavra [democracia] revela, sendo que ainda se observa notória falta de implementação das regras do Estado de Direito Democrático, pois a imensa maioria ainda não trabalha indexada a este marco teórico (DIAS, 2018, p. 66-67; DEL NEGRI, 2008, p. 76-77).

<sup>50</sup> Para Brêtas, povo é “a comunidade política do Estado composta de pessoas livres, dotadas de direitos subjetivos umas em face de outras e perante o próprio Estado, fazendo parte do povo tanto governados como os governantes, pois estes são provenientes do povo, sejam quais forem suas condições sociais, todos obedientes às mesmas normas jurídicas, sobretudo à Constituição, que é o estatuto maior do poder político” (DIAS, 2018, p. 67).

<sup>51</sup> Gresta observa que “a sociedade democrática é necessariamente plural, heterogênea, e qualquer pretensão de homogeneização envolve o agravamento da dominação” (GRESTA, 2012, p. 112).

Nesse sentido, “as normas para serem legítimas devem comprometer-se com a democracia, que só será conquistada se todas as fases de produção normativa também o forem”, na medida em que “o povo deve ser visto como instância global de legitimidade democrática, já que pela sua participação tudo é criado ou destruído a qualquer momento através do exercício da cidadania, que por sua vez, gera decisões soberanas” (DEL NEGRI, 2008, p. 53)<sup>52</sup>.

Del Negri aponta, contudo, que “muitos entendem que o eixo da democracia está no voto e faz ramificações do problema pela conexão democracia-voto-cidadania”, sendo que, partindo “dessa conclusão dizem que a aquisição da cidadania, na democracia, se dá pela retirada do título de eleitor” (DEL NEGRI, 2008, p. 77)<sup>53</sup>.

Entretanto, “o voto deve ser visto como uma parcela mínima da democracia, vez que o povo não se inclui no sistema somente pelos direitos políticos, mas pelo cumprimento de outros direitos fundamentais, que passam [...] pelo exercício do Devido Processo Constitucional (reinvindicação e fiscalização)” (DEL NEGRI, 2008, p. 77).

À vista disso, Roberta Maia Gresta pondera que

a demanda do princípio democrático pelo estabelecimento de procedimentos jurídicos permanentes de controle do poder não se contenta com uma concepção representativa da democracia – embora dela não prescindia. O exercício esporádico do voto não supre a exigência de fiscalidade constante. O alijamento do povo dos centros de poder favorece a condução do Estado de acordo com o subjetivismo dos detentores do poder (GRESTA, 2012, p. 113).

O paradigma do Estado Democrático de Direito instaurado no Brasil pela Constituição de 1988 se perfaz como “marco teórico jurídico-constitucional-democrático” que estimula “a participação e fiscalização dos coautores (cidadãos) sobre como as leis devem ser lidas, interpretadas, construídas, re-construídas e entendidas nas sociedades complexas e descentralizadas” (DEL NEGRI, 2008, p. 27).

---

<sup>52</sup> A título complementar, no âmbito de sua teoria neoinstitucionalista do processo, Rosemiro Pereira Leal ensina que “no Estado de Direito Democrático, é o POVO que faz e garante as suas próprias conquistas conceituais pelo processo constitucional legiferante do que é devido (garantido, assegurado), não o juiz que é funcionário do POVO. O juiz não é construtor do direito, mas concretizador do ato provimental de encerramento decisório do discurso estrutural do procedimento processualizado pelo *due process* democrático em suas incidências substancial (*substantive*) de garantias implantadas constitucionalmente e procedimental (*procedural*) do modo adequado de aplicação constitucionalmente assegurado. [...] O Devido Processo Constitucional é que é jurisdicional, porque o PROCESSO é que cria e rege a dicção procedimental do direito, cabendo ao juízo ditar o direito pela escritura da lei no provimento judicial. Mesmo o controle judicial de constitucionalidade há de se fazer pelo devido processo constitucional, porque a tutela jurisdicional da constitucionalidade é pela Jurisdição Constitucional da LEI democrática e não da autoridade (poder) judicacional (decisória) dos juízes (LEAL, 2000, p. 271-272).

<sup>53</sup> Dispondo acerca do papel institucional ocupado pelo Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart (2013, p. 113), expõe que o resgate da credibilidade da representação popular, por meio da eleição de candidatos a ocupar cargos do Legislativo e no Executivo, “não se dará tão somente por mudanças legislativas e medidas moralizantes interna corporis, mas, sobretudo, por um controle externo eficiente, no qual o Ministério Público deve cumprir papel relevante, tomando iniciativas de caráter preventivo e repressivo”.



Nas palavras de Gresta, da concepção de Estado Democrático de Direito resulta “a imposição de permanente e aberta discursividade e fiscalidade da atuação do poder em âmbito executivo, legislativo e judicial, pois todas as questões relativas ao poder interessam diretamente à população destinatária dos atos estatais” (GRESTA, 2012, p. 113). A autora ainda esclarece que

uma vez que já não se pode, na contemporaneidade, ter por suficiente uma doação autoritária de benesses estatais, ao modo do Estado Social, como realizadora dos ditames constitucionais nos quais se desdobra a dignidade da pessoa humana, é preciso superar discursos ideológicos que, a partir da conveniência estatal, estipulam o que é devido ao humano e aguardam a dócil adesão por parte de um povo premiado por benefícios sociais. Para tanto, é indispensável situar o processo como instituição de necessária aderência a uma noção de Estado Democrático de Direito capaz de suplantiar a utilização deste termo como elemento meramente retórico (GRESTA, 2012, p. 110-111).

Daí porque a necessária compreensão de que a cidadania, pela perspectiva da democraticidade jurídica, deve ser compreendida no mesmo nível hierárquico do Estado, o que significa uma reanálise que a distingue da forma como aborda a dogmática jurídica, que, tradicionalmente, contempla a cidadania como sendo subjugada ao Estado.

Na concepção apresentada por Rosemiro Pereira Leal, a cidadania deve ser compreendida como “deliberado vínculo jurídico-político-constitucional que qualifica o indivíduo como condutor de decisões, construtor e reconstrutor do ordenamento jurídico da sociedade política a que se filiou” (LEAL, 2002, p. 150-151).

A democracia, portanto, deve ser compreendida como “um sistema exercitado pelos cidadãos (destinatários do direito), os quais não podem ser infantilizados por um Estado maternal (doação de direito/assistencialismo), como se fossem apenas consumidores, e não gestores-fiscalizadores do Direito” (DEL NEGRI, 2008, p. 77-78).

Nesse viés, Gresta (2014, p. 9) aponta os fundamentos pelos quais a cidadania não se subordina ao Estado, dispondo que a cidadania não é um beneplácito estatal, mas um vínculo que conecta a pessoa diretamente ao estatuto jurídico-político inscrito na Constituição. Da mesma forma, o ordenamento jurídico não é uma doação do Estado, mas objeto de construção e reconstrução permanente por meio de decisões (legislativas, administrativas e judiciais), na medida em que o cidadão não deve ser considerado mero destinatário da tutela estatal, sendo a ele reconhecido o direito de participar dessas decisões como condutor.

A cidadania se encaixa em um mesmo nível institucional, posto que tanto Estado quanto cidadania são institutos constitucionalmente traçados, portanto, se enquadram em um mesmo plano existencial, já que ambos nascem com a Constituição (GRESTA, 2014). Significa dizer que “a Cidadania além de ser o fundamento da Democracia é o comprometimento com os

fundamentos de auto-existência e essa inclusão deve ser solicitada pelo Processo (direito garantia de reivindicar e fiscalizar os direitos já assegurados na Constituição)<sup>54</sup> (DEL NEGRI, 2008, p. 78).

O paradigma jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito “como princípio de permanente aplicação e reivindicação, torna imprescindível a institucionalização do processo como garantia inviolável de ampla e determinante participação do povo” (GRESTA, 2012, p. 115).

Nesse viés, Gresta pondera que

a preservação das garantias processuais constitucionalizadas, instituídas no interesse do povo como condição estruturante da organização estatal e do exercício do poder, correlaciona-se, necessariamente, com a principiologia do Estado Democrático de Direito, cuja adequada compreensão torna possível que, quando utilizado no texto, o termo traga consigo todo o arcabouço científico que estabiliza seu sentido em nível teórico, evitando sua redução, no texto, a significante vazio, apropriável indistintamente por discursos neoliberais ou sociais (GRESTA, 2012, p. 111).

O cidadão, portanto, não pode ser visto apenas como sujeito tutelado, receptor de direitos, subordinado ao Estado, ao reverso, com a cidadania ocupando um espaço institucionalmente isonômico surge ao cidadão a prerrogativa de autoinclusão, o que lhe concede a possibilidade de que cada um, por si, promova sua própria inserção na ordem jurídica (GRESTA, 2014, p. 10).

Na visão democrática que aqui se defende, o homem deve ser compreendido como ‘sujeito natural’, isto é, a sua própria natureza biológica que lhe faz ser titular de direitos que pertencem a todos os homens indistintamente. Com isso, “os sujeitos naturais são investidos, diretamente pela Constituição, em direitos fundamentais” (GRESTA, 2014, p. 55)<sup>55</sup>.

O paradigma democrático pressupõe que a Constituição seja observada por todos (cidadãos, Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público), de maneira a assegurar a exigibilidade dos direitos fundamentais.

---

<sup>54</sup> Vale o apontamento de que o termo “Processo”, tal como descrito por André Del Negri, deve ser compreendido fora da lógica dogmática em que *processo* é sinônimo de ação judicial. Referindo-se à Teoria Neoinstitucionalista do processo, capitaneada por Rosemiro Pereira Leal, Del Negri assevera que “o Processo não é tão somente uma mera característica, uma espécie de Procedimento, mas uma Instituição Constitucional regenciadora do Procedimento e portadora de garantias fundamentais (contraditório, ampla defesa e isonomia)” (DEL NEGRI, 2008, p. 107).

<sup>55</sup> Em artigo escrito em homenagem ao professor Rosemiro Pereira Leal, Roberta Maia Gresta, baseando-se em artigo escrito pelo autor intitulado ‘Processo civil e sociedade civil’, esclarece que “o sujeito de direito na democracia não é o sujeito individual, assim entendido como aquele detentor de direitos históricos já definidos e perpetuados pela ação estatal, mas, sim, o sujeito natural, titular de patrimônio biológico em iguais condições a todos. Os sujeitos naturais são investidos, diretamente pela Constituição, em direitos fundamentais”. Gresta ainda esclarece que para Leal, o termo ‘fundamentais’ significa ‘fundacionais’, o que quer dizer “direitos que estabelecem uma igualdade estrutural (“posição isonômica teórico-linguística”) que alcança os despatrimonializados. Assim, a Constituição retoma sua aptidão constituinte quando assegura a qualquer sujeito natural a “fruição de uma linguagem jurídica que lhe seja autoincludente” (GRESTA, 2019, p. 167-168).

Tal como observa Del Negri, a materialização desses direitos fundamentais se dá, especialmente, pela “via das chamadas ações (garantias) constitucionais (mandado de segurança, *habeas corpus*, ação popular, *habeas data*, mandado de injunção e ações de inconstitucionalidade), as quais estão à disposição do cidadão na Constituição como meio de inclusão de todos no sistema jurídico” (DEL NEGRI, 2008, p. 78).

Para além disso, entretanto, é necessário que os cidadãos tenham assegurados os direitos fundamentais que garantam sua autonomia privada, isso porque, conforme preleciona Habermas,

sem os direitos fundamentais que asseguram a autonomia privada dos cidadãos, não haveria tão pouco um médium para a institucionalização jurídica das condições sob as quais eles mesmos podem fazer uso da autonomia pública ao desempenharem seu papel de cidadão no Estado. Dessa maneira, a autonomia privada e a pública pressupõe-se mutuamente, sem que os direitos humanos possam reivindicar um primado sobre a soberania popular, nem essa sobre aquele. [...] os cidadãos só podem fazer um uso adequado de sua autonomia pública quando são independentes o bastante, em razão de uma autonomia privada que esteja equanimemente assegurada (HABERMAS, 1996, p. 293-294).

Sérgio Henriques Zandona Freitas e Carla Regina Clark da Costa dispõem que “será democrático o Estado que assegure a seus cidadãos a participação ostensiva, preponderante e fiscalizadora dos direitos erigidos e, sobretudo, o exercício efetivo e amplo dos direitos ali estabelecidos” (COSTA; FREITAS, 2014, p. 900)<sup>56</sup>.

Ressalta-se que os direitos fundamentais, conforme salienta Gresta, devem ser compreendidos sob novas perspectivas, que buscam desmistificá-los por meio da supressão de pretensões metafísicas que os associam ao direito natural, mas que “reforçam a necessidade de institucionalização do espaço processual como garantia de discursividade ampla do conteúdo e da proteção desses direitos” (GRESTA, 2012, p. 109).

Nesse panorama, portanto, é dado ao homem o direito de participar da construção da ordem jurídica. A materialização dessa participação, que se coloca como “elemento jurídico autônomo e nuclear da Cidadania”, está exatamente na prerrogativa de autoinclusão, devendo esta ser encarada como a possibilidade dada ao sujeito de efetivamente discutir o conteúdo dos atos estatais quando de sua produção (GRESTA, 2014, p. 51-52).

Defende-se, então, uma efetiva atuação direta, esta compreendida como

a abertura das instâncias decisórias à participação dos cidadãos, e não apenas à representantes. Em perspectiva jurídica, essa abertura compreende a enunciação de

---

<sup>56</sup> Segundo esclarece Ronaldo Brêtas, “o reconhecimento expresso dos direitos fundamentais nos textos constitucionais e ordenamentos jurídicos infraconstitucionais contemporâneos permitiu a criação de um bloco compacto de salvaguarda das pessoas e das liberdades contra quaisquer atos de abusos do poder ou de arbítrio provenientes do Estado, no exercício das suas funções, incompatíveis com o princípio maior da vinculação de qualquer ato estatal ao princípio do Estado Democrático de Direito, qualificado como Estado de Direitos Fundamentais (DIAS, 2018, p. 87).

sentidos com caráter vinculativo. Isso significa que não basta que se assegure o comparecimento do cidadão aos locais de deliberação, como ouvinte ou, tampouco, concedendo-lhe oportunidade de manifestação. O ingresso na instância decisória se perfaz quando o sentido enunciado pelo cidadão, ainda que não venha a prevalecer, não pode ser desconsiderado na tomada de decisões (GRESTA, 2014, p. 56).

É inerente ao Estado Democrático de Direito a observância às garantias processuais, que elevam o cidadão ao protagonismo da construção do ordenamento jurídico ao qual ele está filiado, por meio da abertura a uma atuação direta no âmbito de todas as instâncias decisórias que lhes digam respeito.

Pondera-se, contudo, que para uma sociedade ainda em grau de evolução na implementação do projeto democrático (que se dá por meio da Constituição), é necessário que haja instituições públicas (v.g. Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Parlamentares) aptas a representar os cidadãos que ainda não tiveram assegurados os direitos fundamentais que lhes proporciona autonomia privada (DEL NEGRI, 2008, p. 78).

Na perspectiva do Estado Democrático, ressalva-se a distinção entre legitimidade e legitimação. Tal como aborda Roberta Maia Gresta (2014, p. 81), a legitimidade é titularizada pelo cidadão, enquanto construtor, reconstrutor e fiscalizador do ordenamento jurídico, sendo aferida no exercício das funções estatais pelo seu balizamento constitucional, notadamente “pela intangibilidade da prerrogativa de autoinclusão da população total”.

A legitimação, por sua vez, “envolve um esforço estatal estratégico de estabilização de práticas que vulneram a igualdade institucional entre Estado e Cidadania” (GRESTA, 2014, p. 81), estando habitualmente relacionada à dogmática jurídica.

A partir desse sentir, ao se compreender democraticamente a legitimidade, Gresta (2014, p. 85) ressalta que o cidadão somente conseguirá enunciar sentidos autonomamente por meio de procedimentos estatais normatizados como estruturas viabilizadoras da articulação horizontal entre a cidadania e o Estado.

De tal maneira, segundo Gresta (2014, p. 85), a primeira exigência afeta a essa normatização é a não restrição do alcance do princípio do acesso à justiça, pela exclusão, ainda que implícita, de legitimados constitucionais para agir.

Significa, então, que como ponto de partida para se viabilizar a processualidade democrática é necessário não restringir legalmente o acesso do cidadão à tomada de decisões, preservando-se a prerrogativa constitucional de autoinclusão.

Segundo aponta Gresta, a prerrogativa de autoinclusão tem caráter permanente, constitucionalmente instituída e, portanto, independente da predisposição do Estado para admiti-la. O espaço de exercício da cidadania pressupõe que a criação e a interpretação da lei

sejam vinculadas ao enfrentamento dos sentidos enunciados pelos cidadãos (GRESTA, 2014, p. 98), como garantia de acesso à justiça.

A construção da processualidade democrática tem por premissa a possibilidade de enunciação livre de interesses, especialmente quando diz respeito ao exercício de direitos fundamentais expressamente trazidos pela Constituição, seja na seara judicial, ou ainda, no âmbito extrajudicial.

Mais ainda, Gresta salienta que “a processualidade democrática exige, além da abertura à enunciação de sentidos pelos interessados, o completo abandono de parâmetros autoritários de decisão” (GRESTA, 2014, p. 147).

Nesse sentido, André Leal argumenta que a garantia dada pela processualidade, “na tarefa de legitimar o direito no Estado Democrático, é exatamente um espaço dialógico (teórico e juridicamente demarcado) de (re)construção normativa pelos destinatários, jamais se deixando ao arbítrio de juízes, administradores públicos ou legisladores a oferta eventual dessa participação” (LEAL, 2003, p. 20).

De tal forma, em um paradigma em que se busca a consolidação da democracia como um dos vetores do Estado contemporâneo, não há mais como o Estado impor suas decisões de forma unilateral, sem prévia oportunidade de diálogo, uma vez que os valores democráticos exigem que o Estado não só produza resultados conforme a lei, mas que também obedeça ao caminho legalmente disciplinado para produzir tais resultados, de forma concertada com aqueles direta ou indiretamente interessados no conteúdo do ato a ser exarado (SCHIRATO, 2010, p. 10).

Com base nisso, qualquer instituição, a exemplo do Ministério Público, “que tenha, por imperativo constitucional, uma responsabilidade direta, deve estar permanentemente preparada para as boas práticas exigidas pelo processo e progresso democráticos” (RODRIGUES, 2015, p. 57).

O processo, tal como aqui considerado, não se presta apenas ao exercício jurisdicional do Estado (COSTA; FREITAS, 2014, p. 903), trata-se de um “espaço discursivo de legitimação da positivação e atuação do direito de modo a que os destinatários das normas possam desenvolver seus discursos críticos e assumir a posição de coautores e fiscalizadores das leis por via de correções incessantes (controle irrestrito de constitucionalidade)” (DEL NEGRI, 2008, p. 76).

Mais que isso, José Alfredo de Oliveira Baracho leciona que “a Constituição pressupõe a existência de um processo, como garantia da pessoa humana” (BARACHO, 2004, p. 69).

Conforme esclarece André Del Negri (2008, p. 118), “a expressão Devido Processo Constitucional é vista como instituição regenciadora de todo e qualquer procedimento (devido processo legal), a fim de tutelar a produção de provimentos seja administrativo, legislativo ou judicial”.

Nesse panorama, o Processo Democrático se perfaz como garantia constitucional à construção da cidadania, por meio da ampla e irrestrita participação popular no controle e construção dos provimentos estatais, seja ele legislativo, administrativo e judicial, observada a disciplina constitucional principiológica (FREITAS, 2013, p. 69).

Assim, o Ministério Público, enquanto instituição estatal, cuja atribuição proeminente destacada pela Constituição de 1988 é a defesa do regime democrático, deve observância em sua atuação resolutiva às premissas da processualidade democrática.

Não é mais possível se conceber que a base teórica pela qual se assenta a atuação do Ministério Público esteja associada a uma vertente que não se alinha aos fundamentos da processualidade democrática, posto que o Estado Democrático de Direito se atrela de forma indissociável da principiológica constitucional do processo.

Significa, portanto, que os institutos tidos como vias de atuação resolutiva, tais como aqueles apresentados no presente trabalho, como o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, as recomendações, as audiências públicas, devem ser reestruturados e repensados sob a ótica da processualidade democrática, o que pressupõe a abertura para a plena participação dos interessados, com a possibilitação de que seus argumentos sejam considerados, além do completo abandono dos parâmetros autoritários de tomada de decisões por parte do membro do Ministério Público.

### **5.3. A atuação resolutiva do Ministério Público analisada sob o paradigma do Estado Democrático de Direito**

A observância à principiológica constitucional do processo (devido processo constitucional) pelo Ministério Público, possibilitando a participação direta, a fiscalização e o controle do cidadão nos institutos de atuação resolutiva, garante a realização dos direitos fundamentais.

Segundo preleciona Marcelo Goulart, “mais do que um prestador de serviços públicos na área de defesa jurídica da sociedade, o Ministério Público tornou-se uma instituição política essencial à implementação do projeto democrático definido no pacto que refundou a República em 1988” (GOULART, 2013, p. 200).

Não se pode cogitar que a instituição escolhida pela Constituição como incumbida pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis não observe em sua atuação os princípios e garantias fundamentais legitimadores da principiologia constitucional do processo (ampla defesa, contraditório e isonomia).

Somente será possível “falar em direitos humanos fundamentais quando ao humano for facultado — no espaço procedimental — construir o direito do qual será destinatário” (COSTA; FREITAS, 2014, p. 905).

Nesse sentido, tal como discorre Gregório de Assagra Almeida (2014, p. 72), “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”.

Da mesma forma se posiciona Sérgio Henrique Zandona Freitas e Carla Regina Clark da Costa, ao considerar que o direito só se constrói “pela interlocução processualizada interpartes, pautado pelo espaço-dialógico do devido processo, este instituído pela ampla defesa, contraditório e isonômico, a permitir e assegurar a transposição do sujeito natural, individual, para um sujeito de fruição efetiva de direitos” (COSTA; FREITAS, 2014, p. 905).

À vista disso, os institutos que são colocados à disposição do Ministério Público no âmbito de sua atuação extrajudicial, tais como o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, as recomendações e audiências públicas, devem ser normatizados como estruturas possibilitadoras da articulação horizontal entre cidadania e Estado.

Nesse viés, critica-se a posição dominante (v.g. MAZZILLI, 2001; RODRIGUES, 2014; LIMA, 2017), que defende o inquérito civil como um instituto de natureza inquisitiva, desprovido sequer de contraditório e ampla defesa, cuja natureza jurídica, de forma sincrética, se resumiria a um filtro para futuras ações civis públicas.

Sua procedimentalização, ainda embasada em um contexto histórico ditatorial (CARVALHO, 2014), se dá em descompasso com os princípios que regem o Estado Democrático de Direito, assim como não observa os próprios princípios que vinculam a atuação do Ministério Público.

Logo, o inquérito civil, como instituto de atuação resolutive do Ministério Público, deveria ser pautado pelo ‘espaço-dialógico’ do devido processo constitucional, viabilizando a participação dos cidadãos investigados ou interessados em seu curso. Entender de forma contrária é legitimar um agir arbitrário, em completa dissonância ao Estado Democrático de Direito e à própria essência constitucionalmente atribuída ao Ministério Público enquanto defensor dos interesses sociais e da democracia.

O compromisso de ajustamento de conduta, por sua vez, analisado sob a sistemática da processualidade democrática, deve ser firmado observando a ampla participação dos envolvidos, devendo o Ministério Públicos zelar pela abertura dialógica inerente à democraticidade jurídica.

Assim como o compromisso de ajustamento de conduta, as recomendações possuem relevante função enquanto instituto da atuação preventiva, posto que o seu caráter não coercitivo faz com que o Ministério Público atue em um contexto de controle, com o fim de evitar a ocorrência de eventual dano.

Segundo explana Elaine Martins Parise e Gregório Assagra de Almeida (2005, p. 15), “por intermédio da tutela preventiva poderá ser atacado diretamente o ilícito, evitando-se a sua prática, continuidade ou repetição”.

Os autores ressaltam que “se ao Ministério Público como instituição incumbe propriamente 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 do Estado Democrático de Direito (PARISE; ALMEIDA, 2005, p. 15).

Com o objetivo de garantir a transparência dos atos dos Poderes Públicos o Ministério Público, por meio de uma atuação preventiva, “deve promover debates e audiências com participação aberta a todos os interessados sobre o conteúdo de projetos de lei e sobre propostas de obras e de políticas públicas apresentadas pela Administração” (GOULART, 2013, p. 113), de modo a viabilizar a autoinclusão dos cidadãos na tomada de decisões.

Na mesma linha, posiciona-se Eduardo Cambi e Thadeu Goes (2011), ao afirmarem que o Ministério Público deve priorizar uma atuação preventiva, buscando atuar de forma articulada e sistematizada nas causas geradoras de desigualdades sociais, além da promoção de um maior investimento na atuação extrajurisdicional e na formação teórica-democrática de seus membros e servidores, de forma permanente, multidisciplinar e interdisciplinar.

O Ministério Público resolutivo, atuando na defesa dos interesses sociais, deve observância aos princípios constitucionais a ele vinculados, em todas as suas esferas de atuação. Conforme lições de Elaine Parise e Gregório Almeida,

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 massificados. Na sua atuação extrajurisdicional, 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. (PARISE; ALMEIDA, 2005, p. 15).

Considera-se que “mesmo para o Ministério Público demandista, a priorização da atuação preventiva é fundamental, no ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória, evitando-se assim a prática do ilícito, sua continuidade ou repetição” (PARISE; ALMEIDA 2015, p. 15).

Gregório Assagra de Almeida ressalta como fatores constitucionais da atuação ministerial preventiva os seguintes pontos:

a) a priorização da atuação preventiva; b) o exercício da função pedagógica da cidadania; c) a realização periódica de audiências públicas; d) o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais, especialmente por intermédio da fiscalização orçamentária; e) a provocação articulada e sistematizada do controle da constitucionalidade; f) a ampliação e a estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo; g) a atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; h) o acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; i) a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição; j) a formação humanística, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; k) revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e das garantias fundamentais e nas hipóteses de presença de interesse social; l) utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição (ALMEIDA, 2014, p. 95).

Assim, ao apontar contradições, ao promover os valores universais da democracia, ao defender os direitos fundamentais, o Ministério Público contribui decisivamente para a viabilização de reformas estruturais, que, ao se acumularem no processo histórico, poderão levar à superação da ordem autoritária, por vezes ainda hoje vigente, e à transformação da sociedade em bases substantivamente democráticas (GOULART, 2013, p. 205).

Não se pode olvidar que “as práticas patrimonialistas e autoritárias marcam, secularmente, nossa história social e política e, por isso, as forças hegemônicas tentam inibir iniciativas que tenham por objeto alargar a participação popular e socializar o exercício do poder” (GOULART, 2013, p. 113).

É necessário, portanto, uma mudança paradigmática no âmbito institucional, embasada na construção de teorias democráticas, para que os integrantes do Ministério Público adotem uma postura prática em prol de uma atuação resolutiva concernente aos preceitos do Estado Democrático de Direito<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Assim como pondera Menellick, “esquece-se que os textos são o objeto da atividade de interpretação e não o seu sujeito. Que o ansiando aprimoramento de nossas instituições pode requerer algo muito mais complexo do que a simples reforma de textos constitucionais e legislativos. Tudo está a indicar que a reforma, para ser produtiva, deveria dar-se precisamente no âmbito das posturas e das práticas sociais, ou seja, das gramáticas mediante as quais implementamos nossa vida cotidiana” (NETTO, 2004, p. 27)

## 6 CONCLUSÃO

Muito embora haja doutrina que busque os resquícios históricos do Ministério Público desde o Antigo Egito, dos primórdios de Roma até o surgimento do Estado Moderno, é mais sedimentada a ideia que indica no início do século XIV, diante do reinado de Felipe, O Belo, na França, as primeiras tentativas de se distinguir a função do, há época denominado procurador do rei, da função do magistrado. Contudo, o Ministério Público enquanto instituição só efetivamente se desenrola a partir da Revolução Francesa, a partir de quando vai se firmando e se construindo ao longo da história, ganhando especificidades de acordo com a região e cultura de cada país.

Saliente-se que o desenvolvimento histórico do Ministério Público, em geral, se atrela a uma relação de poder e dependência, seja com o monarca, no âmbito da Monarquia, seja com o chefe do Poder Executivo, em se tratando da República.

No Brasil, tendo em vista a colonização portuguesa, os primeiros traços do Ministério Público brasileiro foram escritos com referência ao direito lusitano, especialmente porque nos períodos colonial, imperial e até no início da República vigoravam em terras brasileiras as legislações portuguesas, mais precisamente as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

Após a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, por meio do Decreto 848, de 1890, foi quando pela primeira vez o Ministério Público brasileiro ganhou contornos de instituição distinta dos demais Poderes da República.

De tal maneira, o seu desenvolvimento até os dias atuais se deu em observância às diretrizes e limites impostos por cada uma das constituições e leis que direcionaram a sua formatação ao longo dos anos, a observar um ‘vai e vem’ no seu caráter de ente distinto das demais funções<sup>58</sup>, a depender do regime de governo regente em cada uma das constituições.

Foi tão somente com a Constituição de 1988, que instituiu o Estado Democrático de Direito, que o Ministério Pública ganha efetivamente contornos de instituição verdadeiramente autônoma, independente e permanente, designada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

---

<sup>58</sup> Ronaldo Brêtas aponta crítica à sistematização tradicional de Separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu, dispondo que “o Estado deve ser concedido como ordenação de várias funções atribuídas a órgãos diferenciados, segundo a previsão das normas constitucionais que o organizam juridicamente. O que deve ser considerada repartida ou separada é a atividade e não o poder do Estado, do que resulta uma diferenciação de funções exercidas pelo Estado por intermédio de órgãos criados na estruturação da ordem jurídica constitucional, nunca a existência de vários poderes do mesmo Estado (DIAS, 2018, p. 21-22).

O que se percebeu pelo histórico anterior a 1988, é que o Ministério Público, ainda que no âmbito das constituições tidas por democráticas (v.g. Constituições de 1891, 1934, 1946) possuía um estreito vínculo com o Poder Executivo. Considera-se ainda que, em verdade, desde os seus primórdios a função ministerial revelava traços de dependência e subordinação, vez que sua origem está atrelada à monarquia, em que o papel do representante do que hoje vem a ser o promotor de justiça era primordialmente a defesa dos interesses do rei.

Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, portanto, o Ministério Público se aloca enquanto instituição proativa pela busca da implementação dos direitos fundamentais constitucionalmente traçados, notadamente quanto à sua atribuição frente à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos com repercussão social.

Entretanto, nota-se que ainda se tem por deficitária a teorização da atuação institucional do Ministério Público tendo por referência o Estado Democrático de Direito, sendo necessário o aprofundamento dos estudos e desenvolvimento de teorias acerca da temática.

O terceiro capítulo tratou da dicotomia entre os perfis constitucionais revelados pela Constituição de 1988: o demandista e o resolutivo. Ponderou-se que não há uma sobreposição de um perfil pelo outro, mas uma complementação, visto que não se está a negar a essencialidade da atuação judicial do Ministério Público, mas tão somente enfatiza-se a necessária observância de uma atuação resolutiva pautada na processualidade democrática.

O perfil resolutivo deve ter por fim o desempenho de uma atuação extrajudicial, eminentemente preventiva, atenta e conectada aos preceitos do Estado Democrático de Direito, encarando o cidadão como co-construtor da ordem jurídica e, por assim ser, abrindo-se em sua atuação cotidiana para uma participação efetivamente dialógica e direta com os cidadãos.

Por sua vez, o perfil demandista diz respeito a atuação ministerial eminentemente processual, perante o Judiciário. Trata-se de uma atuação passiva, reativa ao conflito social já instalado. Sopesou-se que a atuação judicial do Ministério Público deve se adequar à perspectiva da processualidade democrática, se pautando no modelo constitucional do processo, não apenas quando atua enquanto parte, mas especialmente no exercício da função de fiscal do ordenamento jurídico. De tal sorte, o Ministério Público deve zelar pelo respeito ao devido processo legal, fiscalizando em prol do respeito à real participação das partes, a fim de que o provimento final seja resultado da construção conjunta pelos envolvidos, e não apenas o resultado de um agir autoritário e solipsista do órgão jurisdicional atuante.

O capítulo seguinte tratou das vias de atuação resolutiva do Ministério Público, em um rol não taxativo, com destaque ao inquérito civil, ao compromisso de ajustamento de conduta, às recomendações e às audiências públicas.

Notou-se que toda a base teórica sobre a qual se assenta o inquérito civil está sedimentada na dogmática jurídica tradicional. Isso porque o inquérito civil ainda é visto como meio inquisitorial e autoritário de se alcançar elementos probatórios mínimos para o ajuizamento da ação civil pública, sendo premente a necessidade da completa reformulação do instituto, galgando-se como referencial a democraticidade jurídica, insculpida pelo Estado Democrático de Direito.

No mesmo sentido se coloca o compromisso de ajustamento de conduta, que por vezes, tendo sua base teórica escrita por preceitos dogmáticos, se afasta do que deveria ser sua principal função, qual seja uma tutela preventiva, a buscar cenários que primem por evitar a conflituosidade, atuando o membro do Ministério Público num papel eminentemente de controle e fiscalização.

A recomendação acabou por se revelar como sendo o instituto que mais se aproxima de uma atuação resolutiva sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, vez que tem por essência a tutela preventiva, não possuindo cunho coercitivo, mas tão somente de fiscalidade e controle.

A audiência pública, quando utilizada como meio de atuação resolutiva do Ministério Público, deve observância à processualidade democrática, na medida em que deve possibilitar a real participação ativa dos cidadãos interessados, os incluindo na tomada de decisão, de modo que os sentidos por eles enunciados sirvam de base para o exercício da fiscalidade inerente à atuação ministerial.

O quinto capítulo abordou os fundamentos da processualidade democrática, revelando que a proteção dos direitos fundamentais na perspectiva do Estado Democrático de Direito está indissociavelmente relacionada a procedimentalização que seja instituída com estrita observância à disciplina principiológica do processo constitucional (devido processo – contraditório, ampla defesa e isonomia).

Significa que o paradigma jurídico-constitucional do Estado Democrático pressupõe a participação e fiscalização dos cidadãos, que são considerados como coautores do ordenamento jurídico que integram.

A cidadania, diferentemente do que teoriza a dogmática jurídica, não se atrela tão somente às eleições de representantes, como mera autorização do Estado de que o indivíduo tenha direito ao voto. O Estado Democrático de Direito eleva a cidadania ao mesmo nível institucional do Estado, na medida em que o cidadão deixa de ser considerado como mero tutelado, passando a ser condutor de decisões, lhe sendo assegurada a plena participação e fiscalidade perante os provimentos estatais, o que se dá por meio do processo.

A processualidade democrática supõe um espaço dialógico, em que o cidadão tem a prerrogativa de se autoincluir na enunciação de seus sentidos, admitindo-se a ampla participação e fiscalidade na construção dos provimentos estatais.

Sob tais perspectivas, não é mais viável que a base teórica sob a qual se assenta o Ministério Público, notadamente no que diz respeito à atuação resolutiva, esteja atrelada aos parâmetros oriundos dos paradigmas constitucionais do Estado Liberal e Social. É premente a necessidade de teorizar o Ministério Público sob as bases do Estado Democrático, em que a sua atuação esteja alinhada aos fundamentos da processualidade democrática, o que significa a estrita observância à principiologia constitucional do processo.

Nota-se que ainda há uma clara contradição entre a realidade existente e o projeto constitucional democrático, o que denota a necessidade da evolução teórico-acadêmica para a implementação deste projeto.

Ressalva-se, contudo, que a mudança paradigmática pretendida no âmbito institucional não se dará de um dia para o outro, nem com mera alteração de textos legislativos ou da própria Constituição simplesmente. É imprescindível o desenvolvimento de estudos acadêmicos e teorias que possam ser colocadas à prova e testificadas, a fim de se adequar, no âmbito pragmático, gradativamente aos fundamentos do Estado Democrático.

É imprescindível frisar que, muito embora, ainda não seja viável uma aplicação prática e institucional da teoria neoinstitucionalista do processo, capitaneada por Rosemiro Pereira Leal, que tem como referencial do direito a plenitude da Democracia, em muitos momentos esse trabalho utilizou-se de conceitos, definições e ensinamentos provenientes desta teoria.

O Ministério Público deve buscar se alinhar ao projeto democrático insculpido pela Constituição de 1988, de maneira que suas atribuições sejam pautadas pela perspectiva da processualidade democrática, de maneira que os seus procedimentos no campo extrajudicial permitam o resgate da cidadania, alocando o cidadão em seu lugar de coautor do provimento jurídico que lhe disser respeito, assegurando, assim, a concretização dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. (Coords.) **Temas atuais do Ministério Público**. Salvador: Juspodivm, 2014 p. 43-98.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizados**. 6ªed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho. Teoria Geral do Processo Constitucional. *In*: **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, v. 90, 69-170, 2004. <https://doi.org/10.9732/4>. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/4>. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1824** Página 7 Vol. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Código Criminal (1830)**. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. Registrada a fl. 39 do liv. 1º de Leis. Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça em 7 de Janeiro de 1831. João Caetano de Almeida França. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm) Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro, RJ, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 nov 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em 22 maio 2020.

BRASIL. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil (De 18 De Setembro De 1946)**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 40**, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm). Acesso em: 12 ago 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19469.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19469.htm). Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 07 set 2020.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Legislação Portuguesa e primeiros textos legais referentes ao Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/biblioteca/exposicoes-virtuais/exposicoes-virtuais-permanentes/legislacao-portuguesa-e-primeiros-textos-legais-referentes-ao-brasil>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL, **Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Brasília, DF, 17 set. 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-0231.pdf>. Acesso em: 14 set 2020.

BRASIL, **Conselho Nacional do Ministério Público**. 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. Brasília, DF, 26 jul. 2017a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf>. Acesso em: 14 set 2020.

BRASIL, **Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução nº 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília-DF, 28 de março de 2017b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-164.pdf>. Acesso em: 08 out 2020.

BRASIL, **Conselho Nacional do Ministério Público**. Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília (DF), 29 de fevereiro de 2012. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança nº 21.038/MG**. Rel. Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 07/05/2009. DJe01/06/2009. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200502012458&dt\\_publicacao=01/06/2009](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200502012458&dt_publicacao=01/06/2009). Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4441/2020**. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966>. Acesso em: 26 nov. 2020.

CABRAL, Dilma. **Relação da Bahia**. Arquivo Nacional: Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA), 2011a. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/231-relacao-da-bahia>. Acesso em: 14 maio 020.

CABRAL, Dilma. **Casa de suplicação do Brasil**. Arquivo Nacional: Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA), 2011a. Disponível em:

<http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/151-casa-de-suplicacao-do-brasil>. Acesso em: 14 maio 2020.

CAMARGOS, Laís Alves. **O direito constitucional ao recurso e à fundamentação das decisões**: estudo crítico do julgamento em única instância em sede recursal. Dissertação (Mestrado) – Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2020. Disponível em:

[https://repositorio.fumec.br/bitstream/handle/123456789/585/lais\\_camargos\\_mes\\_dir\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.fumec.br/bitstream/handle/123456789/585/lais_camargos_mes_dir_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 09 nov. 2020.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. **Compromisso de ajustamento de conduta um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais**. *In*: Revista dos Tribunais, vol. 908/2011, p. 113-141, jun. 2011. Disponível em:

<https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc500000174689a6f227b0a9326&docguid=Ic6ffe2909e2211e0abb900008558bdfc&hitguid=Ic6ffe2909e2211e0abb900008558bdfc&spos=1&epos=1&td=2&context=14&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=>. Acesso em: 02 set 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO, Ulisses Dias de. Uma leitura constitucional do inquérito civil. *In*: **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p. 367-402 – jan./dez. 2014. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-42-43-janeiro-dezembro-2014/uma-leitura-constitucional-do-inquerito-civil>. Acesso em: 1 out 2020.

COMPLOIER, Mylene. O Ministério Público e Assembleia Nacional Constituinte: as origens de um texto inovador. *In*: **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v.10, n.1, p. 275-305, jan./jun.



2015. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/3374/1819>. Acesso em: 01 dez. 2020.

CORRÊA, Gustavo Hermont. **O Ministério Público sobre o olhar do outro: Uma experiência fundada na alteridade de Emmanuel Lévinas**. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_CorreaGH\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_CorreaGH_1.pdf). Acesso em: 05 fev. 2020.

COSTA, Carla Regina Clark da; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. A proteção dos direitos fundamentais pelo processo constitucional no estado democrático de direito. *In: Revista Pistis e Praxis, Teologia Pastoral*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 891-907, set/dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/pistispraxis/article/view/7115>. Acesso em: 18 out. 2020.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. O Termo de Ajustamento de Conduta e o Controle Preventivo da Administração Pública Democrática pelo Ministério Público. *In: Revista MPMG Jurídico*. Belo Horizonte, ano I, ed. 001, set., 2005. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/>. Acesso em: 01 out. 2020.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. A invalidação do termo de ajustamento de conduta. *In: De Jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, n.7, p.428-439, jul./dez., 2006. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/304?show=full>. Acesso em: 31 out. 2020.

DEL NEGRI, André. **Controle de constitucionalidade no Processo Legislativo: Teoria da legitimidade democrática**. 2ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. 4ª ed., revista, atualizada e ampliada, com remissões ao Código de Processo Civil de 2015. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. 272p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRARESI, Eurico. A responsabilidade do Ministério Público no controle das políticas públicas. *In: Cadernos de Direito*, Piracicaba, v. 9(16-17): 61-74, jan-dez. 2009. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/138/83>. Acesso em: 12 out. 2020.

FILHO, Gilberto Ferreira Marchetti; LEMES, Ana Julia Muniz. Desjudicialização: aquisição da propriedade imóvel pelo procedimento de usucapião extrajudicial. *In: Revista Meritum*. Belo Horizonte, v.15, n.1, p. 30-50, Jan./Abr. 2020. Disponível em: [http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/7172/pdf\\_1](http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/7172/pdf_1). Acesso em: 25 nov. 2020.

FONSECA, Domingos Thadeu Ribeiro da. A genealogia do Ministério Público brasileiro: de remota concepção, gestado no direito português e partejado no iluminismo francês. *In: Revista Justiça e Sistema Criminal*, v. 5, n. 9, p. 131-166, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revistajusticaesistemacriminal.fae.edu/direito/article/viewFile/6/6>. Acesso em: 24 abr. 2020.

FREITAS, Gabriela Oliveira. O Processo Constitucional como garantia dos Direitos Fundamentais no Estado Democrático De Direito. *In: Revista Lex Humana*, Petrópolis, v.5, n.1, p. 57-77, 2013. Disponível em: <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/298>. Acesso em: 18 out. 2020.

FREITAS, Sérgio Henrique Zandona. **Medidas Cautelares Judiciais e de Polícia no Processo Constitucional Penal**: abordagem no Estado Democrático de Direito. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_FreitasSH\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FreitasSH_1.pdf). Acesso em: 10 nov. 2020.

GARCIA, EMERSON. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017. 9788547217051. [e-book]

GOMES, Maurício Augusto. **Ministério Público na Constituição de 1988** – breves anotações. *In: Revista dos Tribunais* | vol. 635/1988 | p. 84 - 94 | Set / 1988. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/delivery/document>. Acesso em: 26 jun 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *In: Revista Jurídica Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público, p. 217-237. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista\\_juridica.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf). Acesso em: 31 jul 2020.

GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à justiça**: análise teórica, instrumentos e perspectivas. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-A3XHJ4/1/disserta\\_o\\_le\\_sa\\_mara\\_silva\\_guimar\\_es\\_2015\\_07\\_22.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-A3XHJ4/1/disserta_o_le_sa_mara_silva_guimar_es_2015_07_22.pdf). Acesso em: 29 jul 2020.

GRESTA, Roberta Maia. **Introdução aos fundamentos da processualidade democrática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

GRESTA, Roberta Maia. Uma leitura de *Processo Civil e sociedade civil*: chaves de compreensão para a construção processualizada da sociedade democrática. *In: LEAL, André Cordeiro; In: LEAL, André Cordeiro; BATISTA, Sílvio de Sá; PENIDO, Flávia Ávila; SANTOS, Luiz Sérgio Arcaño dos; DOURADO DE ANDRADE, Francisco Rabelo. (Coords). Processo como democracia na contemporaneidade*: colóquio em homenagem ao Professor Rosemiro Pereira Leal. Belo Horizonte: D'Plácito, 2019.

GRESTA, Roberta Maia. A democratização do exercício do poder pelo processo constitucional: a proteção dos direitos fundamentais como projeção da relação entre as concepções de Estado e processo. *In: XXI Congresso Nacional do CONPEDI*, 2012, Niterói. Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI (Processo e Jurisdição), 2012. p. 105-127. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ce6babd060aa46c6>. Acesso em: 25 nov. 2020.

HABERMAS, Jünger. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

JATAHY, Carlos Roberto de C. **Ministério Público e o Estado Democrático de Direito**: perspectivas constitucionais contemporâneas de atuação em defesa da sociedade. 2006. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [http://estacio.br/mestrado/direito/dissertacao/carlos\\_roberto\\_de\\_castro\\_jatahy.pdf](http://estacio.br/mestrado/direito/dissertacao/carlos_roberto_de_castro_jatahy.pdf). Acesso em: 03 jul 2020.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. (Coords.) **Temas atuais do Ministério Público**. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

LEAL, André Cordeiro. Processo e jurisdição no Estado Democrático de Direito: retrocessos teórico-paradigmáticos do direito processual coletivo. *In*: Revista do Curso de Direito (Nova Lima), Nova Lima - Minas Gerais, v. 1, n.1, p. 12-21, 2003. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-izabela/index.php/dih/article/view/148/161>. Acesso em: 03 ago 2020.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria Geral do Processo** - Primeiros Estudos, 12ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. 978-85-309-5637-0 [e-book].

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria processual da decisão jurídica**. São Paulo: Landy, 2002.

LEAL, André Cordeiro; THIBAU; Vinícius Lott. O processo como instituição regente da procedimentalidade jurídico-democrática. *In*: LEAL, André Cordeiro; *In*: LEAL, André Cordeiro; BATISTA, Sílvio de Sá; PENIDO, Flávia Ávila; SANTOS, Luiz Sérgio Arcañjo dos; DOURADO DE ANDRADE, Francisco Rabelo. (Coods). **Processo como democracia na contemporaneidade**: colóquio em homenagem ao Professor Rosemiro Pereira Leal. Belo Horizonte: Editora D'Plácito, 2019.

LEAL, Rosemiro Pereira. Processo e hermenêutica constitucional a partir do Estado De Direito Democrático. *In*: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, n. 38 (2000), p. 267-281, 2000. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1172/1105>. Acesso em: 27 jun 2020.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Processo como teoria da lei democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LIMA, Bruno Choairy Cunha de. Inquérito civil como instrumento de tutela de direitos coletivos. *In*: **Revista dos Tribunais Online - Revista de Processo** | vol. 267/2017 | p. 407 - 428 | Maio / 2017. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc500000174e456fcfadc9ba784&docguid=Ibe32351020cf11e7b2cc010000000000&hitguid=Ibe32351020cf11e7b2cc010000000000&spos=1&epos=1&td=1222&context=18&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 01 out. 2020.

MARTINS, Alcides. Institucionalização do Ministério Público. *In: Revista da EMERJ*, V. 1, nº 4, Edição Especial, p. 237-245, 1998. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista04/revista04\\_237.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista04/revista04_237.pdf). Acesso em: 24 set. 2020.

MARTINS CÉSAR, João Batista. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. *In: Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, V. 5, nº 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/3124/1933>. Acesso em: 12 out. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. 2. ed. São Paulo: 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e a defesa do regime democrático**. *In: Revista Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, vol. 179- 180, p. 139 e s., jul-dez. 1997. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpedemocracia.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades – atuação do Ministério Público. *In: Revista Direito e Liberdade – ESMARN – Mossoró - v. 1, n.1, p. 225 – 246 – jul/dez, 2005*. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16046349.pdf>. Acesso em: 17 ago 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Conceito de inquérito civil**. (2001). Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/concinqciv.pdf>. Acesso em: 30 set 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 27 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELO, Michelly Pereira. **Desjudicialização e acesso à justiça: mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fumec.br/handle/123456789/587>. Acesso em: 09 nov. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A recomendação ministerial como instrumento extrajudicial de solução de conflitos ambientais. *In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. (Coords.) Temas atuais do Ministério Público*. Salvador: Editora Juspodivm, 2014, p. 437-481.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais de democracia)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. *In: Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, out./dez., 1997, p. 11-23. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47084/45795>. Acesso em: 02 out. 2020.

MUSSE, Luciana Barbosa; PESSOA, Olívia Alves Gomes; SOUZA, Selma Leite do Nascimento Sauerbronn de. Entre judicialização e juridicização: por um Ministério Público

resolutivo nas políticas públicas de saúde mental. *In: Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea*. Brasília: 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9479/1/td\\_2524.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9479/1/td_2524.pdf). Acesso em: 01 ago 2020.

NETTO, Menelick de Carvalho. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. (Coord.) Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2004, p. 25-44.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. O Ministério Público resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. *In: Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v.12, n.21, p. 317-339, jul./dez, 2013. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/1187>. Acesso em: 17 ago 2020.

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. *In: Revista MPMG Jurídico*. Belo Horizonte, ano I, ed. 001, set., 2005. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/>. Acesso em: 01 out. 2020.

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco de. O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade. *In: Revista MPMG Jurídico*. Belo Horizonte, ano I, ed. 001, set., 2005. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/>. Acesso em: 01 out. 2020.

PAULA, Eduardo Loula Novaes de. A recomendação pelo Ministério Público como instrumento de provocação do controle preventivo de constitucionalidade. *In: Revista Jurídica do Ministério Público*. João Pessoa, ano 9, n. 11, jan/dez. 2017, p. 105-134. Disponível em: <http://177.200.39.13/index.php/revistajuridica/article/view/286>. Acesso em: 08 out 2020.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *In: Revista Jurídica Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, V.8, p. 53-90, 2015. Disponível em: [http://www.esmp.sp.gov.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/196/118](http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/196/118). Acesso em: 01 ago 2020.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. *In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. (Coords.) Temas atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 215-265.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SABELLA, Walter Paulo. O Ministério Público ante uma nova Constituição: Propostas. *In: Revista Justitia, do Ministério Público de São Paulo*. São Paulo, vol. 47 (131), set. 1985, p. 181-191. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/81a4w8.pdf>. Acesso em: 27 jun 2020.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/135?show=full>. Acesso em: 04 ago 2020.

SALLES, Manuel Ferraz de Campos. Decreto nº 848/1890 - Exposição de Motivos. *In: Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*. Recife, n. 2 (2009), p. 323-330, 2010. ISSN 1984-512X. Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/18/20>. Acesso em: 22 maio 2020.

SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. *In: Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – v. 19, n. 1, p. 85-129, jan./abr. 2017*. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Dir-e-Liberd\\_v.19\\_n.01.04.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.19_n.01.04.pdf). Acesso em: 12 out. 2020.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do estado de direito e da democracia. *In: MEDAUAR, Odete; Schirato, Rhein (Org.). Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 9-51.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O Ministério Público e o acesso à justiça em face dos interesses e direitos transindividuais: em busca da resolutividade. *In: Revista Cidadania e Acesso à Justiça*. Salvador, v.4, n.1, p. 114 – 135, Jan/Jun, 2018. <https://core.ac.uk/download/pdf/210567093.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

SOUSA, Rainer Gonçalves. Monarquia constitucional. **Mundo educação Uol**, [s.d.]. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/monarquia-constitucional.htm>. Acesso em: 24 set. 20.

TESHEINER, José Maria; PREZZI, Sabrina. Inquérito Civil e compromisso de ajustamento de conduta. *In: RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 67-94, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/10645/9650>. Acesso em: 30 set 2020.

THIBAU, Vinicius Lott. Devido processo e audiência pública no procedimento de licenciamento ambiental. *In: Dierle Nunes; Fabrício Veiga Costa; Magno Federici Gomes (Orgs.). Processo Coletivo, Desenvolvimento Sustentável e Tutela Diferenciada dos Direitos Fundamentais: vol. 2*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020, p. 86-103. Disponível em: [https://www.academia.edu/43358473/Processo\\_coletivo\\_Desenvolvimento\\_Sustent%C3%A1vel\\_e\\_tutela\\_diferenciada\\_dos\\_direitos\\_fundamentais](https://www.academia.edu/43358473/Processo_coletivo_Desenvolvimento_Sustent%C3%A1vel_e_tutela_diferenciada_dos_direitos_fundamentais). Acesso em: 10 out. 2020.

THIBAU, Vinicius Lott. **As presunções legais relativas e o contraditório no paradigma do estado democrático de direito**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_ThibauVL\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_ThibauVL_1.pdf). Acesso em: 10 nov. 2020.