

O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição 1988 e no novo CPC para o Brasil

The Public Prosecution Office as defender of the legal system in the 1988 Constitution and in the New Civil Procedure Code of Brasil

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O Ministério Público na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 3. A natureza institucional do Ministério Público como garantia constitucional fundamental de acesso à justiça. 4. A multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais no plano da atuação do Ministério Público. 5. Os dois modelos constitucionais do Ministério Público brasileiro: o demandista e o resolutivo. 6. Uma nova summa divisio amparada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais como diretriz para a atuação do Ministério Público. 7. A superação do modelo de Ministério Público como custos legis e a consagração na Constituição de 1988 do modelo de Ministério Público como custos societatis (custos juris) e fiscal da ordem jurídica; 8. O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na legislação infraconstitucional e a consagração expressa da terminologia no novo CPC (Lei federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) e algumas diretrizes importantes; 9. Conclusões. 10. Referências Bibliográficas.

* Pós-doutor pela Syracuse University, New York, Estados Unidos, quando foi bolsista Capes em estágio sênior. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e graduado em direito pela Universidade de Ribeirão Preto (1992). Foi Professor e foi coordenador do Curso de Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Foi Consultor institucional do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, membro jurista da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Foi diretor e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Foi Jurista Consultor do Ministério da Justiça na elaboração do Anteprojeto da Nova Lei da Ação Civil Pública, que integrou o II Pacto Republicado de Estado, tendo sido convertido no PL. 5.139/2009. Membro do Conselho Editorial da Arraes Editores. É assessor da Corregedoria-Geral do MPMG. É Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do CNMP. É organizador da Revista Jurídica e do Boletim Informativo da Corregedoria Nacional do CNMP. Foi Editor Responsável da Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro de Conselhos Editoriais de várias outras revistas do Brasil e do Exterior. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Acesso à Justiça, Direitos Fundamentais, Direitos Coletivos, Direito Processual Coletivo, Direito Processual Civil, atuando principalmente nos seguintes temas: Ministério Público, Direitos Coletivos, Direito Processual Coletivo, Direito Processual Civil, Direito Constitucional e Teoria dos Direitos Fundamentais. Autor e Coautor de vários livros, com publicação no Brasil e no exterior. Foi Assessor de Projetos e Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e embo da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico do Ministério da Educação. Ganhador do 57o Premio Jabuti 2015 como organizador e coautor do livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Publicado pela Editora D'Placido.

RESUMO: Foi com a Constituição de 1988 que o Ministério Público passou a ser concebido como fiscal da ordem jurídica, o que abrange precipuamente a defesa da Constituição, dos seus princípios e, especialmente, dos direitos e garantias constitucionais fundamentais. O novo modelo constitucional superou o modelo anterior que somente valorizava a soberania do legislador ordinário, limitando sua intervenção no processo civil como fiscal da lei. O Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) avança muito em relação ao CPC de 1973 em relação ao Ministério Público, ao reproduzir o teor do artigo 127, caput, da CR/1988 e, ainda, ao consagrar que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos termos das suas atribuições constitucionais, bem como que atuará como fiscal da ordem jurídica (Novo CPC, artigos 176, 177, 178 e 179 entre outros). Contudo, o Ministério Público conserva a qualidade de fiscal da ordem jurídica em todos os planos da sua atuação, pois esse atributo Institucional está consagrado constitucionalmente na própria definição constitucional do Ministério Público (art. 127, caput).

ABSTRACT: *Was with the Constitution of 1988 that the Public Prosecution began to be conceived as the defender of legal system, which covers the defense of the Constitution and its principles, essentially the defense of the fundamental rights and its guarantees. The new constitutional model outperformed the previous model that only valued the sovereignty of the ordinary legislator, limiting the Public Prosecution intervention in civil procedure only as custos legis. The new Civil Procedure Code for Brazil (Federal Statute No. 13,105, of March 16/2015) advances much in relation to the 1973 Civil Procedure Code. The New Civil Procedure Code reproduced the content of article 127, caput, the 1988 Brazilian Constitution and established that the Public Prosecution Office exercise the right of action in the terms of the Constitution (Brazilian New Civil Procedure Code, articles 176, 177, 178 and 179). However, the Public Prosecution retain the quality of the defender of legal system at all levels of its offices, because this attribute is constitutionally enshrined in the constitutional definition of the Public Prosecution Office (article No. 127, caput).*

PALAVRAS-CHAVE: Constituição de 1988; Ministério Público; Fiscal da Ordem Jurídica; Direitos Fundamentais; Garantia Fundamental de Acesso à Justiça; Novo Código de Processo Civil; Intervenção como Fiscal da Ordem Jurídica.

KEYWORDS: *1988 Brazilian Constitution; Public Prosecution Office; Defender of Legal System; Fundamental Rights; Fundamental Guarantee of Access to Justice; New Brazilian Civil Procedure Code; Intervention as Defender of Legal System.*

1. Introdução

O presente artigo visa analisar o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição de 1988 e no Novo Código de Processo Civil para o Brasil. O objetivo principal é apresentar algumas reflexões sobre a atuação do Ministério Público no processo civil diante do Novo CPC aprovado, sancionado e em período de *vacatio legis*.

Primeiramente é estudado o Ministério Público na Constituição de 1988, conferindo-se especial atenção a sua natureza como garantia constitucional fundamental de acesso à justiça. Estuda-se especificamente o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica de acordo com a Constituição de 1988, quando é ressaltado que a condição de fiscal da ordem jurídica abrange precipuamente a defesa da Constituição, dos seus princípios e, especialmente, dos dirietos e garantias constitucionais fundamentais.

Em seguida, o artigo discorre sobre o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica no plano da legislação infraconstitucional, conferindo especial atenção ao CPC/1973 e ao Novo CPC (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015), quando é ressaltado que o Novo Diploma processual avança muito, no que se refere ao Ministério Público, em relação ao CPC de 1973 ao reproduzir o teor do artigo 127, *caput*, da CR/1988 e, ainda, ao consagrar que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos termos das suas atribuições constitucionais, bem como que atuará como fiscal da ordem jurídica (Novo CPC, artigos 176, 177, 178 e 179 entre outros).

O artigo deixa claro que o Ministério Público conserva a qualidade de fiscal da ordem jurídica em todos os planos da sua atuação, pois esse atributo Institucional está consagrado constitucionalmente na própria definição constitucional do Ministério Público (art. 127, *caput*).

Ao final são apresentadas as principais conclusões e as referências que ampararam a pesquisa.

2. O Ministério Público na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

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

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

No Direito Comparado, diferentemente do que acontece no Brasil atualmente, a melhor doutrina não vê no Ministério Público de outros países um legítimo e seguro defensor dos interesses e direitos massificados e aponta como óbices a *falta de independência* e de *especialização desta Instituição* e, como consequência, as *ingerências políticas espúrias*. Todavia, o próprio Mauro Cappelletti, como crítico da outorga dessa espécie de atribuição ao Ministério Público, já ressaltou que esses obstáculos não se apresentam ao Ministério Público brasileiro, sobretudo depois que a sua independência foi assegurada pela Constituição de 1988¹.

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

¹ CAPPELLETTI, Mauro. *O acesso dos consumidores à justiça*. In *As garantias do cidadão na justiça* (obra conjunta, coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira). São Paulo: Saraiva, 1989, p. 313.

Como escreve Antônio Alberto Machado, a evolução histórica permite observar a *vocação democrática* do Ministério Público ², o qual hoje, com as novas atribuições que lhe foram reservadas pela Constituição, é instituição de fundamental importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito.

3. A natureza institucional do Ministério Público como garantia constitucional fundamental de acesso à justiça

Um dos temas mais polêmicos sobre o Ministério Público, refere-se à sua natureza institucional. Observa-se que há quem sustente que o Ministério Público estaria atado ao Poder Legislativo, a este incumbindo a elaboração da lei e àquele a fiscalização do seu fiel cumprimento. Há quem defenda que a atividade do Ministério Público é eminentemente jurisdicional, razão pela qual estaria ele atrelado ao Poder Judiciário. E há quem afirme que a função do Ministério Público é administrativa, pois ele atuaria para promover a execução das leis e estaria atrelado ao Poder Executivo³.

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

Entre as concepções sobre a natureza institucional do Ministério Público, é muito interessante o entendimento que sustenta que houve um deslocamento da Instituição da *sociedade política*, como órgão repressivo do Estado, para a *sociedade civil*, como legítimo e autêntico defensor da

² Escreve ainda MACHADO, Antônio Alberto: “[...] a instituição do Ministério Público parece ter uma espécie de vocação democrática, talvez inerente à sua ratio; ou até mesmo concluir-se que a existência dela só faz sentido numa democracia, sendo certo que a sua ausência ou tibieza, de outra parte, é sempre indício de regime autoritário”. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 140.

³ Sobre a polêmica, consultar MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao ministério público*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 19-20.

sociedade⁴. Esse deslocamento se justificaria por três razões fundamentais. A primeira seria a *social*, que originou com a vocação do Ministério Público para a defesa da sociedade: ele assumiu paulatinamente um compromisso com a *sociedade* no transcorrer de sua evolução histórica. A segunda seria a *política*, que foi surgindo com a vocação da instituição para a defesa da *democracia* e das *instituições democráticas*. A terceira seria a *jurídica*, que se efetivou com a Constituição de 1988, que lhe concedeu autogestão administrativa, orçamentária e funcional e lhe conferiu várias atribuições para a defesa dos interesses primaciais da sociedade. Em verdade, o deslocamento do Ministério Público da *sociedade política* para a *sociedade civil* é muito mais *funcional* que *administrativo*, pois administrativamente o Ministério Público ainda permanece com estrutura de instituição estatal, com quadro de carreira, lei orgânica própria e vencimentos advindos do Estado, o que é fundamental para que ele tenha condições de exercer o seu papel constitucional em situação de igualdade com os Poderes estatais por ele fiscalizados.

Escreve Marcelo Pedroso Goulart: *“Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do ‘processo democrático’, alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positivação de situações novas que permitam o resgate da cidadania para a maioria excluída desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do ‘projeto democrático’”*⁵.

Contudo, repensando um pouco nosso posicionamento, acreditamos que atualmente o Ministério Público é Instituição do Acesso à Justiça. O enfoque sobre o acesso à justiça *como movimento de pensamento* constitui nos dias atuais um dos pontos centrais de transformação do próprio pensamento jurídico, que ficou por muito tempo atrelado a um positivismo neutralizante que só serviu para distanciar o Estado de seu mister, a democracia do seu verdadeiro sentido e a justiça da realidade social. Não há como pensar no Direito, hoje, sem pensar no acesso a uma ordem jurídica

⁴ É o entendimento de GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia — teoria e práxis*, p. 96; esse também é o pensamento de MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*, p. 141-2.

⁵ *Ministério público e democracia — teoria e práxis*, p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto, *Ministério público: democracia e ensino jurídico*, p. 141-142.

adequada e justa. Direito sem efetividade não tem sentido. Da mesma forma, não há democracia sem acesso à justiça, que é o mais fundamental dos direitos, pois dele, como manifestaram Mauro Cappelletti e Bryant Garth⁶, é que depende a viabilização dos demais direitos. Com efeito, a problemática do acesso à justiça é, atualmente, a pedra de toque de reestruturação da própria ciência do Direito.

O estudo do acesso à justiça pressupõe a compreensão dos problemas sociais. Não é mais aceitável o enfoque meramente dogmático-formalista. Cappelletti, um dos estudiosos mais autorizados a falar sobre a matéria, esclarece que o dogmatismo jurídico é uma forma degenerativa do positivismo jurídico, que conduziu a uma simplificação irrealística do próprio Direito ao seu aspecto normativo, deixando de lado outros valores não menos importantes, relacionados aos sujeitos, às instituições, aos procedimentos, aos deveres e responsabilidades das partes, dos juízes e dos próprios juristas⁷.

A atenção dos juristas, antes voltada para a ordem normativa, hoje somente tem sentido se também direcionada para a realidade social em que esta ordem normativa está inserida⁸; está voltada para a efetividade dos direitos, principalmente para os direitos constitucionais fundamentais.

Assinala Roberto Omar Berizonce que a transformação do pensamento jurídico passa, fundamentalmente, por duas vertentes: a) *uma renovação metodológica*, caracterizada pela utilização da investigação sociológica e análise histórico-comparativa dos estudos dos problemas e, sobremaneira, pelas propostas de soluções de política legislativa; b) a concepção do ordenamento jurídico como um verdadeiro *instrumento de transformação*

⁶ Acesso à justiça, p. 11-2.

⁷ Concluiu CAPPELLETTI, Mauro: “Nesta impostação formalista e degenerativa do positivismo jurídico, a interpretação da norma não é outra senão aquela do ‘resultado de um cálculo conceitual de estrutura dedutiva, fundado sobre uma ideia do ordenamento como sistema de normas fechado, completo e hierarquizado’, com a ‘doutrina do silogismo judicial segundo a qual também a decisão é o resultado objetivo de um cálculo dedutivo [...]’. Não menos importante é o fato de que nesta impostação formalística, acaba por haver uma identificação do direito positivo com a justiça, ou seja, que é o mesmo, uma recusa de avaliar o direito positivo tendo como base os critérios de justiça, sociais, éticos, políticos, econômicos”. (O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. *Revista de processo*, n. 61, p. 144).

⁸ Nesse sentido, BERIZONCE, Roberto Omar. *Efectivo acceso a la justicia: prólogo de Mauro Cappelletti*, p. 11.

social, visão esta superadora das tradicionais missões de proteção e sanção⁹. Novamente Cappelletti ressalta que o aspecto normativo do Direito não é renegado, mas visto como um dos elementos em relação aos quais devem ser observadas em primeiro plano as pessoas, as instituições e os processos, pois é por intermédio deles que o Direito vive, forma-se, desenvolve-se e impõe-se¹⁰.

Cappelletti chega a propor, para substituir a *concessão unidimensional*, limitada à análise da norma, uma *concessão tridimensional do Direito e da sua análise*, que se constitui: a) na análise do *problema da necessidade social* que um determinado setor do direito deverá resolver; b) na análise da *resposta* ou *solução* prevista para a hipótese nos planos normativo, institucional e processual; c) na análise crítica dos *resultados*, dentro do plano social *latu sensu* (econômico, político etc.), que deverão ser produzidos, concretamente, no âmbito da sociedade¹¹.

Nesse contexto, em que o acesso à justiça passa a ser método de pensamento com conceito ampliado, no sentido de se constituir o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, amplamente considerados, tem-se que o Ministério Público, em razão da sua função constitucional (arts. 127 e 129 da CR/1988), passa a possuir a natureza jurídica de Instituição do Acesso à Justiça, ao lado do Poder Judiciário e de outras Instituições que formam a garantia constitucional de

⁹ *Efectivo acceso a la justicia: prólogo de Mauro Cappelletti*, p. 11-2.

¹⁰ Acrescenta CAPPELLETTI, Mauro: “Em outras palavras, o direito é visto não como um sistema separado, autônomo, auto-suficiente, ‘autopoético’, mas como parte integrante de um mais complexo ordenamento social, onde isto não se pode fazer artificialmente isolado da economia, da moral, da política: se afirma, assim, aquilo que foi chamada a Concessão ‘Contextual’ do direito. Para dar um exemplo, não há mais sentido estudar, ou conceber ou ensinar o direito processual exclusivamente em seus aspectos normativos: estes vão integrar, afirmo, na visão de alguns destes atores (partes, juiz, testemunhas etc), das instituições e dos procedimentos examinados sob os aspectos sociais, éticos, culturais, econômicos, a ‘acessibilidade’, em suma, do fenômeno processual ao indivíduo, aos grupos, e à sociedade”. (Acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. *Revista de processo*, n. 61, p. 146).

¹¹ CAPPELLETTI, Mauro: “A análise do jurista torna-se, desta forma, extremamente mais complexa, mas também mais fascinante e infinitamente mais realista; essa não se limita mais a acertar, por exemplo, que para promover o início de um processo ou para levantar uma impugnação, se devam observar certos procedimentos formais, mais implica, em outras palavras, em uma análise do ‘tempo’, necessário para obter o resultado desejado, dos ‘custos’ a afrontar, das ‘dificuldades’ também psicológicas a superar, dos ‘benefícios’ obtidos, etc.” (Acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. *Revista de processo*, n. 61, p. 146).

acesso à justiça. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao inserir o Ministério Público no Título IV, Capítulo IV - “Das Funções Essenciais à Justiça”, confirma essas assertivas. Ademais, como sustentamos em nosso doutoramento ¹², o próprio Estado Democrático de Direito, rompendo com a concepção dualista (Sociedade x Estado) está dentro da Sociedade, como sua força organizativa em grau máximo e sua função básica é proteger e efetivar os direitos fundamentais individuais e coletivos, visando a transformação social, até porque a CR/1988, além de estabelecer, expressamente (art. 1º, parágrafo único), que todo poder emana do povo, que o exerce por seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição, consagra o princípio da transformação social ao fixar, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a necessidade de criação de uma sociedade livre, justa, solidária, a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais (art. 3º).

Convém destacar as precisas considerações de Leonardo Barreto Moreira Alves e Márcio Soares Berclaz: *“Desde a Constituição da República de 1988, ganhou o Ministério Público destaque não apenas como o titular da ação penal, mas também como defensor da sociedade, notadamente no âmbito dos direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), área também conhecida como atuação em tutela coletiva. Estas atividades finalísticas, sem dúvida, são as mais coerentes e harmônicas à compreensão da instituição do Ministério Público como órgão de extração constitucional representativo da sociedade civil no Estado Democrático de Direito encarregado de promover positivas alterações e transformações na realidade social”* ¹³.

4. A multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais no plano da atuação do Ministério Público

A visão a respeito do Ministério Público, aqui sustentada, com natureza de garantia constitucional fundamental de acesso à justiça da sociedade (o que abrange o indivíduo e a coletividade, no contexto das atribuições constitucionais do Ministério Público, arts. 127 e 129 da CR/1988), possui

¹² ALMEIDA, Gregório Assagra de, *Direito material coletivo – superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*, p. 183-93.

¹³ *Ministério Público em Ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional*, p. 33.

importantes horizontes a serem explorados no plano da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais e do papel constitucional do Ministério Público.

A *multifuncionalidade* dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais permite a releitura da atuação do Ministério Público. Aqui podem ser destacados no âmbito dessa multifuncionalidade: a aplicabilidade imediata; a interpretação ampliativa, a proibição de retrocesso. Além disso, essa multifuncionalidade impõe a adoção de mecanismos que garantam a tempestividade e a duração razoável da tutela jurídica.¹⁴ Em relação ao Ministério Público, ressalta-se que essa multifuncionalidade impõe a adoção de novas técnicas de atuação, principalmente na tutela coletiva, como, por exemplo, a utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação da Instituição com o objetivo de contribuir, ao lado da sociedade, para a promoção da transformação positiva da realidade social¹⁵.

A título de exemplo, como efeito dessa multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, verifica-se que ação civil pública, que está no rol das atribuições constitucionais do Ministério

¹⁴ Não obstante as divergências existentes e outros países, a doutrina e a jurisprudência no Brasil caminham no sentido seguro da eficácia vertical e horizontal dos direitos fundamentais, conforme orientação consagrada na Constituição Federal de 1988. SARMENTO, Daniel: “No direito brasileiro, não há maiores dificuldades processuais para a aplicação dos direitos fundamentais às relações privadas, diante do exercício, por todos os juízes, da jurisdição constitucional. Não obstante, é importante destacar que, corroborando a tese da vinculação direta dos particulares aos direitos fundamentais, a doutrina e a jurisprudência admitem que entidades privadas figurem no pólo passivo de remédios constitucionais voltados para a tutela desses direitos, como o ‘habeas corpus’, o ‘habeas data’, a ação popular e a ação civil pública”. *Direitos fundamentais e relações privadas*, p. 376.

¹⁵ Nesse sentido, com vista à utilização de projetos sociais como mecanismos de atuação do Ministério Público, foi pautado o belíssimo trabalho teórico, amparado em experiências concretas, desenvolvido pelo Promotor de Justiça, em seu mestrado, Paulo César Vicente Lima. O referido promotor de justiça coordenou vários projetos sociais junto à Bacia do Rio São Francisco, com excelentes resultados concretos, utilizando-os como mecanismo de atuação do Ministério Público, acabando por desenvolver sua pesquisa científica a partir dessas experiências concretas. LIMA, Paulo César Vicente. *O Ministério Público como instituição do desenvolvimento sustentável: reflexões a partir de experiências na bacia do Rio São Francisco*. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Universidade Estadual de Montes Claros. Essas experiências foram fundamentais para a elaboração, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de Março de 2011, que Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais - PROPS, e dá outras providências.

Público, possui aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CR/88), não lhe sendo compatível interpretação restritiva. A ação civil pública também está inserida entre as cláusulas superconstitucionais e, assim, não poderá ser restringida ou eliminada da Constituição (Título II, Capítulo IV, arts. 127, *caput*, e 129, III, da CR/88). Ela possui prioridade na tramitação processual em razão da relevância social dos bens e valores jurídicos por ela tuteláveis e o seu objeto material, por se tratar de direito fundamental (Título II, Capítulo I, da CR/1988), no caso os direitos coletivos em geral, deverá receber interpretação aberta e flexível, o que tem plena incidência sobre a causa de pedir e o pedido nela formulado, afastando-se a aplicabilidade do art. 293 do CPC. E mais: a máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva deve ser conferida à ação civil pública e às ações coletivas em geral, com a admissibilidade de formulação de todos os pedidos e causas de pedir, desde que compatíveis com o direito material coletivo a ser discutido, assegurado ou efetivado pela via jurisdicional. A máxima utilidade da tutela jurisdicional coletiva, com a possibilidade da sua transferência *in utilibus* para o plano individual, também tem incidência na coisa julgada coletiva, favorável à sociedade, formada em decorrência do ajuizamento de uma ação civil pública. Além disso, a imprescritibilidade formal e substancial da ação civil pública é outra consequência da multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

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

Essa incidência deverá ocorrer tanto no Modelo do Ministério Público Resolutivo, que atua no plano extrajurisdicional, quanto no plano do Modelo do Ministério Público Demandista, que atua perante o judiciário e que necessita ser revisitado à luz da teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais ¹⁶.

Levando-se em consideração a nova *summa divisio* constitucionalizada no Brasil (direito coletivo e direito individual, Título II, Capítulo I, da CR/1988)

¹⁶ Sobre esses dois modelos de Ministério Público, GOULART, Marcelo Pedrosa, *Ministério público e democracia — teoria e prática*, p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto, *Ministério público: democracia e ensino jurídico*, p. 119-123.

e, mais precisamente no que tange à atuação do Ministério Público, essa multifuncionalidade deverá ter incidência em relação a todos os direitos e garantias constitucionais de natureza coletiva, amplamente considerados, e em relação aos direitos e garantias constitucionais de natureza individual indisponível (Título II, Capítulo I e arts. 127, *caput* e 129, III, da CR/1988).¹⁷

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

5. Os dois modelos constitucionais do Ministério Público brasileiro: o demandista e o resolutivo

Dentro do novo perfil constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart sustenta que existem dois modelos de Ministério Público: o *demandista* e o *resolutivo*. O Ministério Público *demandista*, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma, afirma o autor, é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados¹⁸. O Ministério Público *resolutivo* é o que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

Marcelo Goulart ainda ressalta que é imprescindível que se efetive o Ministério Público *resolutivo*, levando-se às últimas consequências o *princípio da autonomia funcional* com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou

¹⁷ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*, p. 361-3.

¹⁸ *Ministério público e democracia — teoria e práxis*, p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto, *Ministério público: democracia e ensino jurídico*, p., p. 119-123.

direitos massificados¹⁹. Para tanto, é imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências públicas, de sorte a fazer o seu uso efetivo e legítimo.

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

Novamente, Marcelo Goulart propõe que o Ministério Público deve: *“[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da ‘sociedade civil planetária’; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação)”*²⁰.

O Ministério Público *resolutivo*, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os

¹⁹ Op. cit. notas anteriores, p. 120-121.

²⁰ Op. cit. notas anteriores, p. 121-122.

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 ²¹.

6. Uma nova *summa divisio* amparada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais como diretriz para a atuação do Ministério Público

Para o novo constitucionalismo democrático, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais contêm valores que devem irradiar todo o sistema jurídico, de forma a constituírem a sua essência e a base que vincula e orienta a atuação do legislador constitucional, do legislador infraconstitucional, do administrador, da função jurisdicional e até mesmo do particular. A partir dessas premissas, no contexto do sistema jurídico brasileiro e, mais precisamente, do sistema de acesso à justiça, amplamente considerado, a dicotomia Direito Público e Direito Privado não mais se sustenta.

No plano do acesso à justiça, jurisdicional e extrajurisdicional e, principalmente no âmbito da proteção dos direitos fundamentais, tem-se que a *summa divisio* *Direito Público* e *Direito Privado* não foi recepcionada, como modelo adequado para orientar a tutela jurídica, pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A *summa divisio* constitucionalizada no País é *Direito Coletivo* e *Direito Individual*. O texto constitucional de 1988 rompeu com a *summa divisio* clássica ao dispor, no Capítulo I do Título II — Dos Direitos e Garantias Fundamentais, sobre os *Direitos e Deveres Individuais e Coletivos* ²².

²¹ Mais uma vez colhem-se as lições de GOULART, Marcelo Pedroso: "*Do ângulo político, só poderemos entender o promotor de justiça como trabalhador social, vinculado à defesa da qualidade de vida das parcelas marginalizadas da sociedade, a partir do momento em que rompa as barreiras que historicamente o isolaram dos movimentos sociais, passando a articular sua ação com esses movimentos. Deve assumir o seu compromisso político, não apenas nos aspectos da retórica e das elaborações doutrinárias, mas, sobretudo, na atuação prática, como intelectual orgânico*". Op. cit. notas anteriores, p. 98.

²² ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

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

O Estado Democrático de Direito, na hipótese, especialmente o brasileiro (art. 1º da CR/1988), está inserido na sociedade ²³, regido pela Constituição, com a função de proteção e de efetivação tanto do Direito Coletivo quanto do Direito Individual. É um Estado, portanto, da coletividade e do indivíduo ao mesmo tempo ²⁴. Com isso, conclui-se que existem dimensões do que é denominado, pela concepção clássica, de “Direito Público” também no Direito Individual, como é o caso do Direito Processual Civil, de concepção individualista²⁵.

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

²³ No mesmo sentido, sustentando que o dualismo clássico (Estado e sociedade) não subsiste no Estado Democrático de Direito, ZIPPELIUS, Reinhold: “*A distinção entre Estado e sociedade provém de uma época histórica durante a qual a centralização do poder político na mão de um soberano absoluto e respectiva burocracia dava origem à noção de que o Estado constituía uma realidade autônoma em face à sociedade*”. *Teoria geral do Estado*, p. 158.

²⁴ ZIPPELIUS, Reinhold: “*(...) no processo de formação da vontade estadual cada indivíduo surge, perante os outros, na posição de igual e livre. Mas a orientação do Estado não tem de ser marcada pelo egoísmo dos interesses particulares que domina a vida social, mas em vez disso — deve-se concluir — pelo justo equilíbrio daqueles interesses*”. *Teoria geral do Estado*, p. 159.

²⁵ É inquestionável que a Constituição contém tanto normas de “Direito Público” quanto de “Direito Privado” e, assim, não é tecnicamente, nem metodologicamente adequado, o enquadramento do Direito Constitucional como um dos capítulos do Direito Público, conforme assim o faz a *summa divisio* clássica.

composta tanto de normas, garantias e princípios de Direito Coletivo quanto de normas, garantias e princípios de Direito Individual.

Ademais, a visão atual em torno do acesso à justiça e da efetividade dos direitos, atrelada ao plano da titularidade, confirma a nova *summa divisio* adotada na CR/1988. A titularidade e a proteção estarão sempre relacionadas a direito individual ou a direito coletivo amplamente considerado²⁶.

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

A partir da nova *summa divisio* constitucionalizada no Brasil, especialmente em razão da inserção dos direitos coletivos no plano dos direitos fundamentais (Título II, Capítulo I, da CR/1988), é que poderemos desenvolver e sedimentar um constitucionalismo brasileiro que sirva de modelo para outros países²⁷.

7. A superação do modelo de Ministério Público como *custos legis* e a consagração na Constituição de 1988 do modelo de Ministério Público como *custos societatis* (*custos juris*) e fiscal da ordem jurídica

7.1. A defesa de interesses primaciais da sociedade

Na defesa dos interesses primaciais da sociedade, o Ministério Público deixou de ser o simples guardião da lei (*custos legis*). A instituição assumiu a de fiscal dos direitos fundamentais da sociedade (*custos societatis*) e, precipuamente, o papel de guardião do próprio Direito (*custos juris*), conforme escreveu Cláudio Souto²⁸.

²⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

²⁷ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo — superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

²⁸ *O tempo do direito alternativo — uma fundamentação substantiva*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1997, p. 84-7.

A respeito assinalou Antônio Alberto Machado: “[...] Esse desafio de ruptura com o modelo tradicional da ciência e da praxis do direito, reproduzido pelo ensino jurídico brasileiro, essencialmente normativista e com evidentes traços ainda do modelo coimbrão, assume uma clara importância histórica que vai além da mera ampliação dos limites e possibilidades de atuação de um dos operadores jurídicos tradicionais. A existência de um ‘custos juris’ com possibilidade de empreender a defesa jurídico-prática da democracia e de um ‘custos societatis’ destinado a defender os direitos fundamentais da sociedade, representam não apenas uma conquista efetivamente democrática da sociedade brasileira, mas também uma autêntica possibilidade de ruptura com o positivismo do direito liberal que desde o século passado sustentou, ‘nos termos da lei’, as bases oligárquicas do poder social, econômico e político no País”²⁹.

É nessa concepção de *custos societatis* e *custos juris* que o Ministério Público, no seu papel demandista, tornou-se o mais atuante legitimado para a defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos no Brasil. Essa hegemonia da Instituição, na defesa dos interesses massificados, decorre certamente de dois fatores básicos. O primeiro está fundamentado no novo perfil constitucional do Ministério Público como Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos *interesses sociais e individuais indisponíveis* (art. 127, *caput*, da CR/1988). O outro fator decorre do próprio exercício prático de suas atribuições constitucionais, o qual tem amparo nas garantias constitucionais e nos mecanismos de atuação funcional que são inerentes ao Ministério Público.

7.2. O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição de 1988: a incidência dessa condição constitucional na atuação da Instituição como órgão agente e interveniente, no plano da atuação jurisdicional e extrajurisdicional

A mudança de paradigma para a consagração do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica ocorreu com a Constituição de 1988. Primeiro por força do art. 127, *caput*, que estabelece, expressamente, no contexto da própria definição do Ministério Público como instituição constitucional: O

²⁹ Ministério Público: democracia e ensino jurídico, p. 197-8.

Ministério Público é 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.”

Assim, como a função de fiscal da ordem jurídica está na própria definição constitucional do Ministério Público como instituição constitucional, observa-se que essa condição é inerente à essência conceitual e à própria natureza jurídica do Ministério Público, de modo que, em todos os planos da atuação jurisdicional ou extrajurisdicional, como órgão agente ou interveniente, o Ministério Público conservará a função de fiscal da ordem jurídica. É certo que nas hipóteses em que a Instituição estiver somente como órgão interveniente, a qualidade de fiscal da ordem jurídica se explicita como condição da própria intervenção. Contudo, se o Ministério Público está no processo, por exemplo, como órgão agente, em uma ação civil pública ou em uma ação com pedido declaratório de paternidade, ele mantém a sua qualidade de fiscal da ordem jurídica. Com isso, pode-se afirmar que o Ministério Público brasileiro é uma instituição com uma função constitucional singular: mesmo como parte agente, a defesa da ordem jurídica, o que abrange a proteção constituição e especialmente dos princípios constitucionais e dos direitos e garantias fundamentais, deverá ser a diretriz principal que irá direcionar a atuação do Ministério Público. Nesses casos, denominar o Ministério Público como parte imparcial não é algo contraditório e descabido, mas uma forma de compreender o papel constitucional de uma Instituição importante para a democracia e para o acesso à justiça no Brasil.

O art. 129 da Constituição de 1988 também configura o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica ao arrolar, em rol exemplificativo, várias atribuições da Instituição para a defesa dos interesses primaciais da sociedade, com destaque para as funções de: 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 (129, II); promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III); promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição (art. 129, IV).

Assim, quando a Constituição estabelece que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, essa diretriz abrange a defesa da Constituição, dos princípios constitucionais, dos direitos coletivos amplamente

considerados e dos direitos individuais indisponíveis e das garantias e regras a eles inerentes, assim como a defesa da ordem jurídica infraconstitucional, o que abrange a defesa da legalidade em sentido mais restrito.

Gustavo Tepedino ressalta esse novo papel outorgado pelo Constituinte de 1988 ao Ministério Público, alçado como o principal agente de promoção dos valores e direitos indisponíveis, o que lhe conferiu, nas palavras do autor mencionado, a *função promocional*, especificada no art. 129 da CR/1988³⁰.

Na condição de fiscal da ordem jurídica, assume papel de destaque a atuação do Ministério Público no controle da constitucionalidade tanto no controle concentrado e abstrato quanto no controle difuso e incidental. Convém destacar, também, a importância da atuação do Ministério Público para o controle extrajurisdicional da constitucionalidade, que poderá se dar quando a Instituição expede recomendação para provocar perante o Poder Legiferante o autocontrole da constitucionalidade³¹. A tomada de Termo de Ajustamento de Conduta também é um excelente mecanismo que poderá viabilizar o controle extrajurisdicional da constitucionalidade das leis ou dos atos normativos pelo Ministério Público.

No plano da proteção em abstrato da constitucionalidade, a Constituição Federal prevê expressamente um sistema de controle concentrado que é exercido pelo STF (art. 102, I, “a”, § 1º e § 2º, e art. 103, ambos da Constituição Federal/88), na sua condição de Corte Constitucional Nacional, ou pelos Tribunais de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal, os quais funcionam como Cortes Constitucionais Regionais (art. 125, § 2º, da Constituição de 1988). Esse mecanismo processual de proteção em abstrato e concentrado contra a inconstitucionalidade das leis e atos normativos, exercido perante as Cortes Constitucionais, não exclui a existência de outras formas de controle, tais como os exercidos pelos próprios Poderes Legiferantes, por intermédio do autocontrole da constitucionalidade, ou pelo Chefe do Poder Executivo, neste caso por meio do exercício do poder do veto. O referido mecanismo não exclui, ainda, o controle difuso e incidental da constitucionalidade, que possui natureza de garantia constitucional fundamental (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal/88)³².

³⁰ *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 300.

³¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*, p. 770-3.

³² ALMEIDA, Gregório Assagra de, *Manual das ações constitucionais*, p. 690-1.

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

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

O Ministério Público é um dos principais legitimados ativos para controle abstrato e concentrado da constitucionalidade das leis e atos normativos perante as Cortes Constitucionais pátrias, consoante se extrai dos arts. 103, VI, e 129, IV, ambos da Constituição Federal/88 e dos arts. 6º, I, II e III, da Lei Complementar Federal/93, 25, I, da Lei Federal n. 8.625/93. Contudo, essa atribuição do Ministério Público não exclui a utilização de outros mecanismos pela Instituição, especialmente quando voltados para assegurar o respeito aos direitos assegurados constitucionalmente. Portanto, quando desrespeitados os direitos constitucionais, especialmente os de dimensão social, não há dúvida que é dever do Ministério Público promover as medidas necessárias à garantia desses direitos (art. 129, III e IX, da Constituição Federal/88).

Um dos fortes mecanismos de atuação do Ministério Público, que decorre da Constituição e está previsto expressamente no plano infraconstitucional, é a *recomendação*, que poderá ser dirigida aos Poderes Públicos em geral e até mesmo aos particulares, a fim de que sejam respeitados os direitos assegurados constitucionalmente ³³.

O vício da inconstitucionalidade é o mais grave no âmbito de uma ordem jurídica democrática que valoriza a Constituição como a base do sistema. É por intermédio do controle da constitucionalidade que se faz

³³ Sobre o assunto: PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco. *O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade*. In Boletim informativo MPMG Jurídico. Belo Horizonte: edição 001, setembro 2005, p. 16-7. Também acessível no endereço eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: www.mp.mg.gov.br (Boletins MPMG). Também, ALMEIDA, Gregório Assagra de, *Manual das ações constitucionais*, p. 770-3.

observar a supremacia e a rigidez constitucionais, impedindo que leis e atos normativos infraconstitucionais possam colocar em risco os valores primaciais da sociedade, já consagrados constitucionalmente. Daí a importância da priorização, do planejamento e da sistematização dessa atribuição constitucional pelo Ministério Público na sua função de guardião da ordem jurídica (art. 127, *caput*, da CR/1988).³⁴

8. O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na legislação infraconstitucional e a consagração expressa da terminologia no novo CPC (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) e algumas diretrizes importantes

8.1. O Ministério Público na legislação infraconstitucional

No Código de Processo Civil em vigor atualmente (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), o Ministério Público era concebido no contexto de um modelo de atuação superado com o advento CR/1988. E, por isso, o art. 81 do referido Código dispunha que Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes.³⁵ O referido dispositivo, ao vincular a atuação do Ministério Público às hipóteses previstas em lei, não foi recepcionado pela Constituição de 1988, que consagra um rol enorme e aberto de atribuições para a Instituição que decorrem diretamente da própria Constituição (arts. 127 e 129).³⁶ O art. 83 também possui teor literal que está divorciado do texto constitucional ao disciplinar a operacionalização da atuação Ministério Público dentro de uma visão de mero como fiscal da lei.³⁷

³⁴ Nesse sentido, cabe destacar que foi criada, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade (Resolução PGJ-MG nº 75/2005), com as finalidades apresentadas acima.

³⁵ Estabelece o artigo 81 do CPC/1973: *O Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes.*

³⁶ Para uma releitura da atuação do Ministério Público no processo civil com base na Constituição de 1988, destaca-se MOREIRA, Jairo Cruz. *A intervenção do Ministério Público no processo civil a luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

³⁷ Consta do artigo 83 do CPC/1973: *Intervindo como fiscal da lei, o Ministério Público: I - terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo; II - poderá juntar documentos e certidões, produzir prova em audiência e requerer medidas ou diligências necessárias ao descobrimento da verdade.*

Por outro lado, o art. 82 do CPC/1973 necessita de uma interpretação conforme a Constituição, por não dispor sobre hipóteses de intervenção correspondentes aos princípios e atribuições previstos nos artigos 127 e 129 da CR/1988. Por exemplo, a Constituição fala expressamente em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O referido dispositivo arrola expressamente causas que justificam a intervenção do Ministério Público e traz uma cláusula aberta, baseada no interesse público pela natureza da lide ou qualidade da parte (Art. 82, inciso III), que está superada com o advento da CR/1988, que consagra a expressão interesse social (art. 127, *caput*).³⁸

Em se considerando, porém, a análise substancial do sistema jurídico infraconstitucional brasileiro, criado após da CR/1988, verifica-se que o Ministério Público, na defesa de direitos e interesses primaciais da sociedade, já era concebido como fiscal da ordem jurídica. É o que se nota, por exemplo, da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/1990), na defesa do consumidor (Lei nº 8.078/1990), no combate aos atos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) etc. As funções institucionais do Ministério Público, mesmo quando atuando somente como órgão interveniente, já iam muito além (isso até por imposição constitucional) da função de fiscal da lei. A instituição, em leitura constitucionalizada, desde 1988 passou a exercer a fiscalização da ordem jurídica em todos os campos da sua atuação.

Contudo, foi no Anteprojeto da nova Lei da Ação Civil Pública, convertido no Projeto de Lei nº 5.139/2009, inserido do II Pacto Republicano de Estado, que o Ministério Público recebeu, no plano infraconstitucional, o tratamento expresso de fiscal da ordem jurídica, sendo que consta do seu art. 6º, § 2º: *O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da ordem jurídica*³⁹. Essa

³⁸ Consta do Art. 82 do CPC/1973: *Compete ao Ministério Público intervir: I - nas causas em que há interesses de incapazes; II - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade; III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.*

³⁹ Para uma visão geral do Projeto de Lei nº 5.139/2009, vale a pena conferir o texto publicado por Rogério Favreto, presidente da Comissão designada pelo Ministério da Justiça, e Luiz Manoel Gomes Júnior, relator da mencionada Comissão, que tivemos a honra de integrar na condição de jurista consultor do Ministério da Justiça. FAVRETO, Rogério, GOMES JÚNIOR, Luiz MANOEL. *Anotações sobre o projeto da nova lei da ação civil pública: principais alterações*. In *Revista de Processo: Revista dos Tribunais*, v. 176:174-94, ano 34, outubro, 2009.

proposta legislativa mantinha relação de adequação com a terminologia constitucional (art. 127, *caput*, da CR/1988).

8.2. O Ministério Público como Fiscal da Ordem Jurídica no Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015): algumas considerações

O novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), aprovado e sancionado e em período de *vacatio legis* ⁴⁰, traz inovações importantes e significativas para o acesso à justiça no Brasil, destacando-se aqui a priorização para a resolução consensual dos litígios, principalmente o seu artigo 3º, o qual estabelece, em seu § 2º que o *Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos*. E no § 3º, do mesmo artigo, consta que: *A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros*. Pela falta de espaço em relação aos objetivos deste artigo, não é possível, nem razoável destacar aqui os outros inúmeros dispositivos do Novo CPC que assumem compromisso expresso com uma justiça mais consensual, absolutamente necessária para o Brasil, que prioriza o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos ou controvérsias. Há aqui um grande avanço no sistema processual brasileiro, que já seria motivo suficiente para justificar a natureza inovadora do novo Código de Processo Civil e caracterizar a identidade própria do novo Diploma em relação ao CPC/1973.

Entretanto, o Novo CPC brasileiro não é um Código perfeito e está longe disso. Há muitos problemas, um deles pelo fato de a proposta não ter se amparado previamente em pesquisas estatísticas para se aferir onde estão os principais pontos de estrangulamento do sistema processual civil, principalmente aqueles que dificultam o acesso à justiça, acarretam a morosidade da justiça e impõe o sufocamento do judiciário com aproximadamente 100.000.000 (cem milhões) de processos em curso. Os líderes políticos e a comissão que trabalhou na proposta, inclusive aqueles que atuaram no aperfeiçoamento do Código no Congresso Nacional, optaram por deixar essas pesquisas para o futuro, como se extrai do art. 1069 do

⁴⁰ Consta do Novo CPC: Art. 1.045. *Este Código entra em vigor após decorrido 1 (um) ano da data de sua publicação oficial.*

Novo CPC: *O Conselho Nacional de Justiça promoverá, periodicamente, pesquisas estatísticas para avaliação da efetividade das normas previstas neste Código.* Também não realizaram estudos de prognoses legislativas, para se aferir quais seriam os efeitos do Novo Código de imediato, a médio e a longo prazo para o judiciário em especial e para o acesso à justiça em geral. Logo em 2010, quando o Anteprojeto do CPC foi apresentado ao Senado Federal, este autor e o jurista Luiz Manoel Gomes Júnior fizeram, entre outras, essas críticas propondo a realização de pesquisas estatísticas e estudos legislativos como etapas necessárias para o bom planejamento e a elaboração de um novo Código de Processo Civil para o Brasil.⁴¹ Muitas críticas e propostas feitas naquela época por esses autores foram acolhidas e outras não. Sobre o Ministério Público, em especial, observa-se que quase todas as críticas apresentadas foram acolhidas durante a tramitação da proposta no Congresso Nacional, principalmente no sentido de que deveria valorizar a soberania da Constituição para consagrar o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica e estabelecer que suas atribuições deveriam ser extraídas da Constituição.⁴²

⁴¹ Conferir: ALMEIDA, Gregório Assagra de; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel: *Um novo Código de Processo Civil para o Brasil: análise teórica e prática da proposta apresentada ao Senado Federal*: 2ª tiragem revista e atualizada. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010, p. 2011-4.

⁴² Ressalta-se aqui o que foi escrito no primeiro livro crítico sobre o Projeto de Lei, que resultou no novo CPC, que estava em tramitação no Congresso Nacional (PLS 166/2010), propondo alterações no projeto para adaptação ao paradigma constitucional, principalmente sobre o Ministério Público, com a adoção do paradigma constitucional sobre atuação de acordo com as suas atribuições constitucionais e, também, sobre a atuação como fiscal da ordem jurídica: *A proposta de regulamentação da atuação do Ministério Público, prevista no Anteprojeto analisado (Livro I, Título VII, arts. 145/150), é tímida e traz retrocesso em relação ao novo paradigma constitucional. A CF/1988 e o novo Ministério Público brasileiro. A Constituição de 1988 criou, no Brasil, um novo Ministério Público, bem diferenciado dos Ministérios Públicos de outros países, e, ainda, totalmente reestruturado em relação ao Ministério Público anterior, que tinha uma atuação predominantemente demandista.*

Agora, além de atuar nas demandas judiciais como órgão agente ou interveniente, o Ministério Público assumiu também grande atribuição extrajudicial, o que constitui outro modelo, denominado por determinado setor da doutrina de Ministério Público resolutivo. *Ao lado do Ministério Público demandista, reestruturado pelo seu novo perfil constitucional (arts. 127 e 129 da CF/88), ficou também consagrado o Ministério Público resolutivo, que funciona como um grande intermediador da conflituosidade social e atua no plano extrajudicial para buscar, ao lado da sociedade e demais instituições de defesa social, a resolução dos problemas sociais sem a intervenção do Poder Judiciário.*

.....

No plano demandista, que é o da atuação jurisdicional, o Ministério Público também foi reestruturado no seu novo perfil constitucional, conforme se extrai das suas novas atribuições arroladas expressamente nos artigos 127 e 129 da CF/88.

Por tudo isso e tendo em vista a força irradiadora e normativa central da Constituição no cenário do sistema jurídico brasileiro, torna-se imprescindível a revisão legislativa do sistema infraconstitucional, com destaque para a atuação do Ministério Público no “Processo Civil”, onde as polêmicas e conflitos estão criando dificuldades na jurisprudência e nas orientações internas da Instituição. Nesse campo, torna-se imprescindível que a nova legislação guarde obediência aos novos comandos constitucionais, especialmente no que tange à função do Ministério Público não mais como mero fiscal da lei, mas como fiscal da ordem jurídica (art. 127, caput, da CF/88), bem como a sua atuação obrigatória nas ações constitucionais e em todos os incidentes de controle difuso da constitucionalidade, o que é inerente à referida função de fiscal da ordem jurídica e defesa do regime democrático. Por outro lado, a expressão interesse público foi substituída, constitucionalmente, pela expressão interesse social e a atuação na defesa dos direitos individuais indisponíveis é outra imposição constitucional inquestionável.

A nova proposta de regulamentação da atuação do Ministério Público no Direito Processual Civil é muito tímida e, em parte, desrespeita o novo paradigma constitucional. O art. 145 do Anteprojeto, quando diz que o Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, é o que mais guarda sintonia e relação de adequação com a Constituição, especialmente com o seu art. 127, caput. O referido dispositivo, portanto, merece elogios.

Todavia, o dispositivo seguinte (art. 146 do Anteprojeto), que disciplina a atuação do Ministério Público como órgão agente no Direito Processual Civil, traz redação atrelada ao positivismo legalista, desprezando a soberania do legislador constituinte em prol do legislador ordinário. Assim, ele está na contramão do novo constitucionalismo, em que a Constituição é a fonte maior do direito interno e suas diretrizes possuem força normativa irradiante sobre toda ordem jurídica, impondo-se o controle da constitucionalidade das normas infraconstitucionais que a contrariem. No caso em tela, observa-se que o art. 146 do Anteprojeto diz que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos e formas previstos em lei. A proposta segue, em linhas gerais, o disposto no art. 81 do CPC/1973, sem qualquer caráter inovador, o que contraria a ideia em torno de um novo Código, em que a inovação é uma das suas principais características. O mais adequado seria dizer que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos termos das suas atribuições constitucionais.

Da mesma forma, o art. 147 do Anteprojeto, que disciplina a atuação do Ministério Público no Direito Processual Civil, pouco ou quase nada inovou, mantendo-se o mesmo espírito fechado, positivista-normativista, do art. 82 do CPC. A Constituição de 1988 fala em defesa da ordem jurídica (art. 127, caput), que é muito mais do que lei, pois abrange também os princípios e o sistema de valores constitucionais e infraconstitucionais. Portanto, o mais adequado seria estabelecer que o Ministério Público intervirá como fiscal da ordem jurídica.

.....

E mais: a redação do caput do art. 147 traz uma orientação um pouco questionável ao afirmar que o Ministério Público intervirá no processo civil, sob pena de nulidade, declarável de ofício. Essa redação dá a entender que não basta a intimação do órgão da Instituição, pois deverá existir efetiva intervenção, o que é confirmado pelo parágrafo único do art. 149 do Anteprojeto, quando diz: “Findo o prazo para manifestação do Ministério Público sem o oferecimento de parecer, o juiz comunicará o fato ao Procurador-Geral, que deverá fazê-lo ou designar um membro que o faça no prazo de dez dias”. Portanto, pela redação dos dois dispositivos não basta a intimação do órgão do Ministério Público. Torna-se imprescindível a efetiva intervenção.

Entretanto, outra orientação é a que está presente no art. 242 do mesmo Anteprojeto de Código de Processo Civil para o Brasil, no qual consta: “Art. 242. É nulo o processo quando o membro do Ministério Público não for intimado a acompanhar o feito em que deva intervir, salvo se ele entender que não houve prejuízo. Parágrafo único. Se o processo tiver corrido sem conhecimento do membro do Ministério Público, o juiz o anulará a partir do momento em que ele deveria ter sido intimado”.

Há entre os arts. 147 e 242 do Anteprojeto um grave conflito, que certamente trará problemas para a jurisprudência, para a doutrina e, em especial, para o jurisdicionado. Faltaram aqui unidade e coerência na proposta. Existe retrocesso até mesmo em relação ao CPC/1973, pois não se verifica esse mesmo conflito real entre os arts. 84 e 246 do mencionado Código.

Os incisos II e III do art. 147 nada inovam. Ao contrário. O inciso III do art. 147, ao exigir que a intervenção do Ministério Público somente é cabível, salvo as hipóteses previstas nos incisos I e II do mesmo artigo, quando prevista em lei, contraria o texto constitucional, supervalorizando a soberania do legislador ordinário em desprestígio da Constituição e das suas diretrizes.

Portanto, o art. 146 e o art. 147 do Anteprojeto adotaram o sistema da taxatividade da atuação do Ministério Público como agente ou como órgão interveniente no Direito Processual Civil, contrariando toda principiologia constitucional que adota o princípio da não taxatividade das hipóteses de atuação da Instituição (art. 127, caput, e art. 129, especialmente o inciso III, da CF/1988).

Convém registrar que não é mais adequado e constitucional afirmar que o Ministério Público atuará como fiscal da lei nos casos de interesse público e social, como prevê o art. 147, I, do Anteprojeto. Bastaria a expressão “interesse social”. A nova redação do mencionado dispositivo exige a presença tanto de interesse público quanto de interesse social, o que irá gerar polêmicas na doutrina e na jurisprudência. Na verdade, é um retrocesso em relação, repita-se, às novas diretrizes constitucionais (arts. 127 e 129 da CF/1988).

O Novo CPC brasileiro traz no que tange ao Ministério Público consistente evolução em relação ao CPC de 1973, ainda em vigor. Primeiro pela sintonia com a Constituição de 1988, o que se justifica tendo em vista o fator cronológico. Depois pela atualização em relação a orientações jurisprudenciais importantes já consagradas no Brasil. E, ainda, há o apefeiçoamento da própria linguagem jurídica. Além disso, convém ressaltar, a título de ilustração, que apesar de possuir um número menor de artigos (1072 no Novo CPC contra 1220 do CPC/1973), o Novo CPC faz o uso 107 vezes da expressão Ministério Público contra 78 vezes do CPC/1973. Esses aspectos, entre outros que serão analisados abaixo, revelam que o Novo Diploma Legislativo traz avanços importantes quando se trata de Ministério Público.

Assim, a versão do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) seguiu a linha constitucional e, na medida do possível, mantém perfeita sintonia com a Constituição de 1988 ao estabelecer, no seu art. 176, que o Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis. Observa-se, assim, que em todos os seus planos de atuação no processo civil, como órgão agente (autor) ou interveniente (indisponibilidade objetiva, ligada ao bem jurídico tutelado, indisponibilidade subjetiva, ligada à incapacidade da pessoa ou a presença de interesse social), o Ministério Público conservará a qualidade de fiscal da ordem jurídica, incumbindo-lhe, sempre que tiver que atuar, a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa interpretação decorre da própria definição constitucional do Ministério Público (art. 127, *caput*, da CR/1988). Há aqui uma relação de perfeita e correta adequação entre o art. 176 do Novo CPC e o artigo 127, *caput*, da CR/1988.

Outro dispositivo do Novo CPC que inova muito é o art. 177, o qual dispõe que o Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com as suas atribuições constitucionais. Há aqui grande diferença em relação ao artigo 81 do CPC/1973, o qual prevê que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes. Observa que enquanto o CPC/1973 valoriza somente a soberania do legislador ordinário, o novo CPC (Lei nº 13.105/2015), opta por valorizar precipuamente a soberania da Constituição e, portanto, neste aspecto, é um Código muito mais alinhado ao novo constitucionalismo.

Por outro lado, o artigo 178 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo CPC) também avança muito em relação ao art. 82 do CPC/1973. Primeiro por fixar que o Ministério Público será intimado para intervir como fiscal da ordem jurídica e, portanto, para defender a Constituição, os princípios constitucionais, os direitos e garantias constitucionais fundamentais e a legislação infraconstitucional essencial para a proteção do direito à vida e à sua existência com dignidade. Segundo por estabelecer que essa intervenção poderá se dar com base em hipóteses previstas em lei ou na Constituição. Sem desprezar a importância da atuação do legislador ordinário, o dispositivo valoriza a soberania da Constituição. Terceiro por utilizar as expressões interesse público e social, de modo que o interesse público aqui é o interesse social, nos termos da orientação prevista no art. 127, *caput*, da CR/1988. Assim, a atuação do Ministério Público com base no interesse público não se justifica com base na mera qualidade da parte. Essa interpretação é confirmada pelo parágrafo único do mesmo artigo, o qual dispõe que *a participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público*. Era essa a orientação que já estava sumulada pelo STJ em relação às execuções fiscais (Súmula 189: *É desnecessária a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais*). Quarto por estabelecer que o Ministério Público atuará tanto nos conflitos coletivos pela posse de terra rural, conforme já previa o art. 82, III, do CPC/1973, quanto nos conflitos coletivos pela posse de terra urbana.⁴³

E mais, consta também do artigo 179 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo CPC), em relação à operacionalização da atuação do Ministério Público como interveniente, que, nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo e poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer. Há aqui a utilização da expressão fiscal da ordem jurídica.⁴⁴

⁴³ Consta no artigo. 178 do Novo CPC: *O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público.*

⁴⁴ Disciplina o artigo 179 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo CPC): *Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público: I - terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo; II - poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer.*

Em vários outros dispositivos o Novo CPC (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) faz utiliza-se da expressão *fiscal da ordem jurídica* para se referir à atuação do Ministério Público como instituição interveniente no processo civil. Somente para exemplificar, convém destacar mais alguns dispositivos do Novo CPC. O artigo 82, § 1º, do Novo CPC prevê que *Incumbe ao autor adiantar as despesas relativas a ato cuja realização o juiz determinar de ofício ou a requerimento do Ministério Público, quando sua intervenção ocorrer como fiscal da ordem jurídica*. O art. 752, que trata da interdição, estabelece que *Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contado da entrevista, o interditando poderá impugnar o pedido. § 1º O Ministério Público intervirá como fiscal da ordem jurídica*. O artigo 967 do novo CPC, que disciplina a legitimidade para a propositura de ação rescisória, dispõe, em seu parágrafo, que *Nas hipóteses do art. 178, o Ministério Público será intimado para intervir como fiscal da ordem jurídica quando não for parte*. O artigo 996 dispõe que *O recurso pode ser interposto pela parte vencida, pelo terceiro prejudicado e pelo Ministério Público, como parte ou como fiscal da ordem jurídica*. Contudo, repita-se, a condição de fiscal da ordem jurídica é inerente a toda atuação do Ministério Público, pois essa função está assentada na própria definição constitucional do Ministério Público (art. 127, *caput*, da Constituição de 1988).

Para finalizar, convém destacar aqui dois pontos importantes sobre a atuação do Ministério Público no processo civil com base no Novo Código de Processo Civil.

O primeiro deles é no sentido de que o Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, o que abrange a atuação da Instituição como agente ou interveniente, deverá ter uma atuação vigorosa no controle da constitucionalidade. O que mais deve ser destacado neste ponto é o controle difuso ou incidental, já que o controle abstrato e concentrado possui disciplina própria em outro ambiente legislativo. O Ministério Público, caso não seja o requerente, deverá ser ouvido em todo o incidente de controle difuso e incidental da constitucionalidade, inclusive em primeiro grau, pois a posição de fiscal da ordem jurídica, como incumbência constitucional, impõe essa atuação (art. 127, *caput*, 129, IV, da CR/1988). Ademais, o artigo 948 do Novo CPC prevê que: *Arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo*. E o artigo 950 do mesmo Código também prevê que: *Remetida cópia do acórdão a todos os juízes,*

o presidente do tribunal designará a sessão de julgamento. § 2º *A parte legitimada à propositura das ações previstas no art. 103 da Constituição Federal poderá manifestar-se, por escrito, sobre a questão constitucional objeto de apreciação, no prazo previsto pelo regimento interno, sendo-lhe assegurado o direito de apresentar memoriais ou de requerer a juntada de documentos.* Quando se tratar de incidente no âmbito da justiça estadual, por exemplo, deverá atuar o Ministério Público estadual. Essa é uma interpretação lógica e por compreensão. Ademais, considerando que o vício da inconstitucionalidade é o vício mais grave da ordem jurídica, quando for arguida a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em primeiro grau, o juiz deverá ouvir o Ministério Público, que atuará como fiscal da ordem jurídica.

O Segundo ponto diz respeito à atuação do Ministério Público no incidente de resolução de demandas repetitivas. Prevê o artigo 976 do Novo CPC que *É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.* Trata-se de espécie do gênero tutela coletiva, mas por uma via singular, que é o incidente com características diferenciadas. Observa-se que o § 1º do mesmo artigo prevê que *A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente.* E no seu § 2º consta que *Se não for o requerente, o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono.* A intervenção do Ministério Público é obrigatória e, portanto, aqui não basta a mera intimação. A falta de intervenção efetiva acarreta a nulidade do processo a partir do momento em que deveria ter ocorrido a intervenção e não ocorreu. Esta correta essa exigência constitucional, pois se trata de espécie de tutela coletiva de interesse social (art. 127, *caput*, da CR/988). Em caso de abandono ou de desistência, o dispositivo acima transcrito consagra o princípio da obrigatoriedade da atuação do Ministério Público. Não cabe aqui a apresentação de justificativa para a desistência ou o abandono como forma para dispensar a obrigatoriedade de atuação do Ministério Público. O Ministério Público deverá ter uma atuação articulada e firme no incidente de resolução de demandas repetitivas, principalmente tendo em vista os efeitos vinculantes da decisão para dezenas, centenas, milhares e até milhões de processos, conforme o caso. E mais: prevê o artigo 982 do Novo CPC que *Admitido o incidente, o relator: I - suspenderá os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado ou na*

*região, conforme o caso. Há aqui previsão de duvidosa constitucionalidade, em relação o Ministério Público deverá agir com firmeza e cautela, pois não é razoável que um incidente instaurado no âmbito do tribunal suspenda o andamento de ações coletivas que visa, entre outras finalidades, diminuir a sobrecarga do judiciário, evitar decisões conflitantes e combater a dispersão das vítimas ou sucessores. Não se sabe quais serão os efeitos práticos desse incidente, mas é preocupante as barreiras que ele poderá gerar à tutela coletiva em primeiro grau, ainda mais que o Código prevê que o pedido de instauração do incidente poderá ser dirigido ao presidente do tribunal pelo juiz ou relator. Consta no art. 977 do Novo CPC: *O pedido de instauração do incidente será dirigido ao presidente de tribunal: I - pelo juiz ou relator, por ofício; II - pelas partes, por petição; III - pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, por petição. Parágrafo único. O ofício ou a petição será instruído com os documentos necessários à demonstração do preenchimento dos pressupostos para a instauração do incidente.**

Ademais, o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, conforme interpretação amparada no novo constitucionalismo, é muito mais que fiscal da lei, pois suas funções constitucionais abrangem a defesa da ordem jurídica como um todo, em especial a defesa dos princípios constitucionais, o controle da constitucionalidade e da legalidade e, principalmente, a defesa dos direitos e garantias constitucionais fundamentais como núcleos essenciais da ordem jurídica. Abrange, nesse contexto, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É fundamental que a atuação do Ministério Público no processo civil como órgão interveniente no CPC atual e no Novo CPC tenha como base os direitos fundamentais, especialmente naquilo que se relaciona com o direito à vida e sua existência com dignidade, núcleo básico e irradiante do sistema constitucional (Título II da CR/1988).

Com isso, o Ministério Público atuará no processo civil quando:

- a) houver indisponibilidade objetiva, que é a decorrente do bem jurídico tutelado;
- b) houver indisponibilidade subjetiva ou processual, que está relacionada com a incapacidade da pessoa;
- c) interesse social, o que abrange a tutela dos direitos ou interesses coletivos, amplamente considerados, mas vai além para justificar, por exemplo, a atuação da Instituição quanto discussão a função social do contrato, da empresa e da propriedade. Nessas demandas, mesmo que sejam partes pessoas capazes (por exemplo, pessoas físicas ou empresas), também é necessária a participação do Ministério

Público como órgão interveniente no processo civil, o que se daria por força de disposição constitucional que determina que a Instituição atue na defesa dos interesses sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988).

O que se nota é que o Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) já sinaliza neste sentido, ao reproduzir o artigo 127, *caput*, da CR/1988 e, ainda, dispor que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos termos das suas atribuições constitucionais e, ainda, que atuará como fiscal da ordem jurídica (arts. 176, 177, 178 e 19).⁴⁵ A essência da ordem jurídica, na visão constitucionalizada, é composta justamente pelos direitos e garantias constitucionais fundamentais.

Contudo, são muito precisas as reflexões de Fredie Didier Jr e Robson Renault Godinho, em excelente artigo sobre Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no Processo Civil, por intermédio do qual os autores exploram muito bem as diversas formas de atuação do Ministério Público no processo civil e mostram o negligenciamento de estudos sobre as diversas questões abordados na doutrina. Entre muitas advertências dos autores, merecem transcrição: *É interessante observar que o Ministério Público, mesmo após a Constituição de 1988, ainda não é percebido como um personagem multifacetado no processo civil, com toda uma nova dimensão jurídica advinda de diversos textos normativos e da própria prática institucional. Essa visão restritiva decorre também de certo silêncio da doutrina, que, em linhas gerais, persiste na análise do Ministério Público apenas na tradicional função de custos legis, salvo quando se abordam questões envolvendo a legitimidade para ações coletivas.*⁴⁶

⁴⁵ Novo CPC para o Brasil – Lei nº 13.105/2016: Art. 176. *O Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis.* Art. 177. *O Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais.* Art. 178. *O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público.* Art. 179. *Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público: I - terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo; II - poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer.*

⁴⁶ DIDIER JR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. *Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no processo civil*. São Paulo: Revista de Processo, 2014, n. 237, p. 45-87.

9. Conclusões

1. A mudança de paradigma para a consagração do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica ocorreu com a Constituição de 1988, principalmente por força do art. 127, *caput*, o qual estabelece, expressamente, no contexto da própria definição do Ministério Público como instituição constitucional que: *O Ministério Público é 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.*

2. Nesse contexto, o Ministério Público possui a natureza institucional de garantia constitucional fundamental de acesso à justiça.

3. Tendo em vista que a função de fiscal da ordem jurídica está na própria definição constitucional do Ministério Público como instituição constitucional, observa-se que essa condição é inerente à essência conceitual e à própria natureza jurídica do Ministério Público, de modo que, em todos os planos da atuação jurisdicional ou extrajurisdicional, como órgão agente ou interveniente, o Ministério Público conservará a função de fiscal da ordem jurídica.

4. Nas hipóteses em que a Instituição estiver somente como órgão interveniente, a qualidade de fiscal da ordem jurídica se explicita como condição da própria intervenção.

5. Caso o Ministério Público esteja no processo civil como órgão agente, em uma ação civil pública ou em uma ação com pedido declaratório de paternidade, por exemplo, ele mantém a sua qualidade de fiscal da ordem jurídica.

6. O Ministério Público brasileiro é uma instituição com uma função constitucional singular: mesmo como parte agente, a defesa da ordem jurídica (o que abrange a proteção Constituição e especialmente dos princípios constitucionais e dos direitos e garantias fundamentais) deverá ser a diretriz principal que irá direcionar a atuação do Ministério Público.

7. Denominar o Ministério Público como parte imparcial não é algo contraditório e descabido, mas uma forma de compreender o papel constitucional de uma Instituição importante para a democracia e para o acesso à justiça no Brasil.

8. O art. 129 da Constituição de 1988 também configura o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica ao arrolar, em rol exemplificativo, várias atribuições da Instituição para a defesa dos interesses primaciais da sociedade, com destaque para as funções de: 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 (129, II); promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III); promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição (art. 129, IV).

9. Quando a Constituição estabelece que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, essa diretriz abrange a defesa da Constituição, dos princípios constitucionais, dos direitos coletivos amplamente considerados e dos direitos individuais indisponíveis e das garantias e regras a eles inerentes, assim como a defesa da ordem jurídica infraconstitucional, o que abrange a defesa da legalidade em sentido mais restrito.

10. O Novo CPC brasileiro traz no que tange ao Ministério Público consistente evolução em relação ao CPC de 1973, ainda em vigor. Tem muito mais sintonia com a Constituição de 1988, o que seria natural tendo em vista o aspecto temporal. É bem atualizado em relação a orientações jurisprudenciais importantes já consagradas. Têm um bom afeijamento da própria linguagem jurídica. Faz o uso 107 vezes da expressão Ministério Público contra 78 vezes do CPC/1973, não obstante tenha um número menor de artigos.

11. Assim, o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), aprovado e sancionado e em período de *vacatio legis*, traz inovações importantes e significativas para o acesso à justiça no Brasil, apesar de não é um Código perfeito e está longe disso.

12. O Novo CPC, em muitos dispositivos, que consagra o compromisso expresso com uma justiça mais consensual, absolutamente necessária para o Brasil, que prioriza o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos ou controvérsias, com destaque para o seu artigo 3º. Há, portanto, aqui um grande avanço no sistema processual brasileiro, que já seria motivo suficiente para justificar a natureza inovadora do novo Código de Processo Civil e caracterizar a identidade própria do novo Diploma em relação ao CPC/1973.

13. O Novo CPC para o Brasil (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015) avança muito em relação ao CPC de 1973, ainda em vigor, em relação ao Ministério Público, reproduzindo o teor do artigo 127, *caput*, da CR/1988 e, ainda, consagrando que o Ministério Público exercerá o direito de ação nos termos das suas atribuições constitucionais, bem como que atuará como fiscal da ordem jurídica (arts. 176, 177, 178 e 179).

14. Com base na interpretação constitucional, o Ministério Público atuará no processo civil quando: a) houver indisponibilidade objetiva, que é a decorrente do bem jurídico tutelado; b) houver indisponibilidade subjetiva ou processual, que está relacionada com a incapacidade da pessoa; c) interesse social, o que abrange a tutela dos direitos ou interesses coletivos, amplamente considerados, mas vai além para justificar, por exemplo, a atuação da Instituição quanto discussão a função social do contrato, da empresa e da propriedade. Nessas demandas, mesmo que sejam partes pessoas capazes (por exemplo, pessoas físicas ou empresas), também é necessária a participação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil, o que se daria por força de disposição constitucional que determina que a Instituição atue na defesa dos interesses sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988).

10. Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. Tradução: Jorge M. Seña. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

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

_____. *Codificação do direito processual coletivo brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

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

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

_____. ; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do ministério público: negociação e mediação e a postura resolutiva e protagonista do ministério público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. In: MANUAL de negociação e

de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em parceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014. p. 95-144.

_____; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Um novo código de processo civil para o Brasil: análise teórica e prática da proposta apresentada ao Senado Federal*. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

_____; PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do estado democrático de direito. *MPMG Jurídico*, ano 1, p.13-16, set. 2005.

_____; SOARES JÚNIOR, Jarbas; GONÇALVES, Samuel Alvarenga. Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público. *MPMG Jurídico*, ano 1, n. 5, p. 9-15, abr./jun. 2006.

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

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

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

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil, *Revista de Processo*, São Paulo, n. 58, p.129-173, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

_____. Os dois ministérios públicos do Brasil: o da constituição e o do governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al (Coord.). *Ministério Público e a ordem social justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CAETANO, Flávio Croce. Apresentação. In: MANUAL de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Secretaria de

Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação, Conselho Superior do Ministério Público, 2014, p. 15.

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

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

CARBONEL, Miguel (Org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. 2. ed. Madrid: Trotta, 2005.

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

CORPORATE counsel's guide to alternative dispute resolution techniques. Eagan, MN: Thomson/West, 2011.

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

DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Detenjane. O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado. In: SALLES, Carlos Alberto de (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao professor Kazuo Watanabe*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

DIDIER JR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no processo civil. São Paulo, *Revista de Processo*, n. 237, p. 45-87, 2014,

FAVRETO, Rogério; GOMES JÚNIOR, Luiz MANOEL. Anotações sobre o projeto da nova lei da ação civil pública: principais alterações. *Revista de Processo*, ano 34, n. 176, p. 174-194, out. 2009.

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

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

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

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

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

_____. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 17., 2007, Salvador. *Livro de teses...* Salvador: CONAMP, 2007, p. 713-716.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil. *ComCiência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, n. 96, mar., 2008. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=33&id=386&tipo=1>>. Acesso em: 3 jun. 2008.

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

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

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

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

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

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

MENKEL-MEADOW, Carrie; LOVE, Lela Porter; SCHNEIDER, Andrea Kupfer. *Mediation: practice, policy, and ethics*. New York: Aspen Publishers, 2006.

_____. *Negotiation processes for problem solving*. New York: Aspen Publishers, 2006.

MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/85 — 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

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

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

MOREIRA, Jairo Cruz. *A intervenção do ministério público no processo civil à luz da constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

MORIN, Edgar. O pensamento complexo, um pensamento que pensa. In: MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. *A inteligência da complexidade*. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2000. p. 207-208. Tradução Nirimar Maria Falci.

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

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

NIEMIC, Robert J.; STIENSTRA, Donna; RAVITZ, Randall. *Guide to judicial management of cases in ADR*. Washington, D.C.: Federal Judicial Center, 2001. Disponível em: http://www.fjc.gov/library/fjc_catalog.nsf/autoframepage!openform&url=/library/fjc_catalog.nsf/DPublication!openform&parentunid=C3BBE28658E8B0BE85256CA30068D2D6.

NOLAN-HALY, Jacqueline M. *Alternative dispute resolutions*. 4th. ed.. St. Paul, MN: Thomson/West, 2013.

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco. O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade. *MPMG Jurídico*, n. 1, p. 16-17, set. 2005. Disponível em: www.mp.mg.gov.br.

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

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

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

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

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2005.

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

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. SOARES JÚNIOR, Jarbas. *Introdução*. In: MANUAL de negociação e de mediação para membros do Ministério Público. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Escola Nacional de Mediação e Conciliação em parceria com o Conselho Superior do Ministério Público, 2014. p. 16.

SOUTO, Cláudio. *O tempo do direito alternativo: uma fundamentação substantiva*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 1997.

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

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

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

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

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

WRIGHT, Martin. *Justice for victims and offenders: a restorative response to crime*. 2nd. ed. Winchester: Waterside Press, 1996.

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

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

LEIA, TAMBÉM, NA NOSSA BIBLIOTECA

CARPENA, Heloisa. S.O.S. ações civis públicas. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 104, mar./abr. 2016. Disponível em: <<http://rt-online.mppr.mp.br>>. Acesso em: 5 maio, 2016.

DANELUZZI, Maria Helena Marques; MATHIAS, Maria Ligia Coelho. Repercussão do estatuto da pessoa com deficiência (lei 13.146/2015), nas legislações civil e processual civil. *Revista de Direito Privado*, v. 66, abr./jul. 2016. Disponível em: <<http://rt-online.mppr.mp.br>>. Acesso em: 05 maio 2016.

NOGUEIRA, Gustavo. A coletivização das demandas individuais no NCPC e sua convivência com as demandas coletivas. *Revista de Processo*, v. 255, abr. 2016. Disponível em: <<http://rt-online.mppr.mp.br>>. Acesso em: 5 maio, 2016.

OLIVEIRA, Fábio Junior de; CHOQUE, Romina Diana Flores. Processo e procedimentos da responsabilização das pessoas jurídicas sob a égide da lei anticorrupção: lei 12.846/2013: correlacionada às inovações do novo CPC - lei 13.105/2015. *Revista dos Tribunais*, n. 966, abr. 2016. Disponível em: <<http://rt-online.mppr.mp.br>>. Acesso em: 5 maio, 2016.

RODRIGUES, João Gaspar. Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do ministério público. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, v. 4, n. 8, p.53-90, jul./dez. 2015.