

**CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CEAF)**

DANIEL GUIMARÃES CABRAL

**O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO
E A ATUAÇÃO RACIONAL NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

Belo Horizonte
2018

DANIEL GUIMARÃES CABRAL

**O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO
E A ATUAÇÃO RACIONAL NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-graduação *lato sensu* – Especialização em Ministério Público e o Novo Constitucionalismo.

Orientador: Dr. Marcelo Pedroso Goulart

Belo Horizonte
2018

**CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CEAF)**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: “*O Ministério Público Resolutivo e a Atuação Racional na Defesa do Patrimônio Público*” elaborado por DANIEL GUIMARÃES CABRAL para exame da banca constituída pelos seguintes professores.

Prof. Ms. Marcelo Pedroso Goulart	Avaliação
---	-----------------

Dr. Antônio Joaquim Schellenberger Fernandes	Avaliação
--	-----------------

Ms. Raquel Diniz Guerra	Avaliação
-------------------------------	-----------------

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo a análise de uma necessária atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público de forma mais coerente com o novo modelo constitucional da instituição, firmado pela Constituição de 1988. O estudo realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica, eletrônica e documental sobre o tema, com exame de obras, artigos, teses, dissertações e documentos oficiais. São abordados alguns tópicos introdutórios a fim de se identificarem os pressupostos do estudo, como as características do neoconstitucionalismo, sem os quais não seria possível alcançar os resultados do trabalho. Por fim, a pesquisa permite concluir que os moldes constitucionais do atual Ministério Público brasileiro não só autorizam, como também exigem, que a atuação da instituição seja materializada de forma mais razoável, sem o apego a formalidades legais, como as que indicam a prevalência do princípio da obrigatoriedade, e sim com base em estratégia, estabelecida por meio da definição de metas a serem perseguidas pela instituição, especialmente na área de defesa do patrimônio público.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Constituição. Neoconstitucionalismo.

ABSTRACT

The main objective of this study is to analyze the necessary performance for Brazilian Public Ministry to defend public patrimony in a more consistent way with the institution's new constitutional model, as established by the Constitution of 1988. The study was desenvolved through bibliographic, electronic and documentary research on the topic, with evaluation of works, articles, theses, dissertations and official documents. Some introductory topics are addressed in order to identify the assumptions of the study, such as the characteristics of neoconstitutionalism, without which there would not be possible to achieve the results of the study. Finally, the research concludes that the constitutional models of the current Brazilian Public Ministry not only authorize, but also require, that institution's performance be materialized in a more reasonable way, without attachment to legal formalities such as those that indicate the supremacy of the principle of obligation, but based on strategy, established through the definition of goals to be pursued by the institution, especially in the area of defense of the public patrimony.

KEY WORDS: Brazilian Public Ministry. Constitution. Neoconstitutionalism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 O NEOCONSTITUCIONALISMO	8
2.1 Aspectos gerais sobre o neoconstitucionalismo	8
2.2 O neoconstitucionalismo no Brasil	12
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	14
3.1 Breve histórico do Ministério Público	14
3.2 Origens e evolução do Ministério Público brasileiro	15
3.3 O Ministério Público na Constituição da República de 1988 e sua missão de transformação da realidade social	21
3.4 Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro	25
4 O PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE E A ATUAÇÃO RACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	28
4.1 O princípio da obrigatoriedade	28
4.2 O Planejamento Estratégico	31
5 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E A ATUAÇÃO RACIONAL NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO	35
5.1 O Ministério Público resolutivo	35
5.2 A atuação racional do Ministério Público na defesa do patrimônio público	37
5.2.1 Definição de patrimônio público e sua natureza jurídica	39
5.2.2 A necessidade de uma atuação racional do Ministério Público na defesa do patrimônio público na busca pela efetividade	41
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro passou por grande evolução desde sua origem. A instituição, que, em seu nascimento, tratava apenas da acusação criminal e da representação do Poder Executivo, tornou-se um dos maiores instrumentos em favor da sociedade na busca pela promoção da justiça. Esse novo modelo – adquirido aos poucos pelo Ministério Público, no decorrer de sua história, que se efetivou, no plano normativo, com o advento da Constituição de 1988 – encarregou-o da realização dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Diante disso, estudiosos do assunto passaram a denominar de Ministério Público resolutivo aquele cuja atuação se volta para o efetivo cumprimento dos ideais constitucionais, com foco no resultado prático, e não no mero cumprimento das formalidades legais.

Nessa perspectiva, o presente trabalho adotou como tema a atuação racional do Ministério Público na defesa do patrimônio público, mais precisamente uma admissível relativização do princípio da obrigatoriedade quanto à sua atuação no combate à improbidade administrativa, na esfera cível, diante da necessária existência de um planejamento estratégico institucional que o torne de fato resolutivo.

Sendo assim, pretendeu-se, com o estudo desenvolvido, identificar se é constitucionalmente possível a não aplicação do princípio da obrigatoriedade na prática das Promotorias de Justiça que atuam na defesa do Patrimônio Público, no caso da elaboração de um plano de atuação que identifique metas e direções a serem adotadas pela instituição. Preocupou-se também, dessa forma, em analisar se, diante da nova roupagem dada à instituição pela Constituição da República de 1988, haveria uma exigência constitucional de se criar um Plano Geral de Atuação no âmbito do Ministério Público.

Por meio da análise de obras, artigos, teses e dissertações, buscou-se produzir um conhecimento acerca do Ministério Público brasileiro, na busca da resposta aos problemas apresentados, levando em consideração as teorias sobre o neoconstitucionalismo e do Ministério Público Resolutivo. O propósito foi examinar a definição do Ministério Público pátrio, sua atuação na defesa do patrimônio público, as teorias sobre o Plano Geral de Atuação e sua contraposição ao princípio da obrigatoriedade.

Desse modo, os resultados do trabalho podem motivar uma mudança positiva na atuação das Promotorias de Justiça voltadas para a defesa do patrimônio público.

O texto foi estruturado em quatro capítulos. Como a solução dos problemas apresentados se faz por meio de uma interpretação constitucional nos moldes do neoconstitucionalismo, no Capítulo 2 procurou-se traçar uma definição do que constitui o fenômeno da constitucionalização do Direito surgido na Europa ao final da Segunda Guerra Mundial e de como se deu sua origem no Estado brasileiro.

Isso feito, passou-se a tratar do contexto em que o problema se insere, o que ocorreu no Capítulo 3, com os estudos gerais sobre o Ministério Público brasileiro, passando-se primeiramente por um breve histórico acerca da instituição, para, em seguida, tratar-se de seu modelo atual, de acordo com a Constituição da República de 1988, e, então, examinar seus princípios institucionais, cujas definições, por sua vez, guardam íntima relação com a solução dos problemas enfrentados pelo trabalho.

Com o estabelecimento dessas premissas, já no Capítulo 4 passou-se a tratar do princípio da obrigatoriedade e do planejamento estratégico, por meio da análise de suas definições e da real relação que guardam com o Ministério Público.

Por fim, já discorrendo sobre o objeto específico do estudo, no Capítulo 5 buscou-se analisar o que seria uma atuação racional do Ministério Público na defesa do patrimônio público.

2 O NEOCONSTITUCIONALISMO

2.1 Aspectos gerais sobre o neoconstitucionalismo

Por se tratar de um pensamento teórico embasado em autores com modos de entender o fenômeno jurídico de forma bastante díspar, definir com precisão em que se constitui o neoconstitucionalismo não é algo que se faz com facilidade (SARMENTO, 2009).

O processo de constitucionalização do Direito, comumente denominado neoconstitucionalismo, teve como marco histórico na Europa o constitucionalismo do segundo pós-guerra, quando surgiram novas constituições em vários Estados europeus, especialmente na Alemanha – com a promulgação da Constituição de 1949 e a instalação do Tribunal Constitucional Federal em 1951 – e na Itália – com a Constituição de 1947 e a instalação da Corte Constitucional em 1956. Cabe ressaltar que, nos Estados Unidos da América, já existiam as características mais marcantes desse processo desde 1787 (BARROSO, 2005).

O neoconstitucionalismo surgiu com o movimento filosófico usualmente denominado pós-positivismo, que teve origem em resposta ao insucesso do positivismo jurídico constatado principalmente durante a ocorrência dos movimentos fascistas, na Itália, e nazistas, na Alemanha, os quais, amparados pelo ordenamento jurídico vigente à época e legitimados pelos fundamentos do positivismo puro, praticaram grande atentado contra a humanidade (BARCELLOS, 2005; BARROSO, 2005).

O positivismo jurídico limita o estudo do Direito apenas aos termos da legislação em vigor, sem abrir espaço para a realização de um juízo acerca da justiça daquilo que está positivado. A análise meramente positivista do Direito tem cunho apenas formalista, uma vez que não abre espaço para um esforço filosófico acerca da moral, o que não se pode aceitar em um Estado Constitucional de Direito (BARBERIS, 2006, p. 22).

Dessa forma, o neoconstitucionalismo significou a transição do *Estado de Direito* para o *Estado Constitucional de Direito* (ou *Estado Democrático de Direito*), indicando uma tentativa de superação da ideia de supremacia da lei, sem se negar o Direito positivado, mas subordinando o ordenamento jurídico posto a uma pretensão de justiça materialmente estabelecida pela constituição.

O pós-positivismo deu origem a uma nova forma de ver e entender o Direito como um todo, levando em consideração o ordenamento jurídico positivado, mas com um esforço interpretativo voltado para categorias morais, como a justiça social. O processo de constitucionalização do Direito, embasado nos fundamentos filosóficos do pós-positivismo, colocou a constituição no centro do ordenamento jurídico, como norma irradiante que vincula toda a vida jurídica e política do estado (BARROSO, 2005).

A passagem de um Estado meramente legalista para um estado constitucional, resultado de mudanças na realidade social no período posterior à Segunda Guerra Mundial, trouxe consigo uma complexidade de valores a serem consolidados no ordenamento vigente, o que entregou à constituição a responsabilidade de trazer coerência e unidade à ordem jurídica (SOARES, 2008, p. 18-19). Essa responsabilidade constitucional de promover um mínimo de consenso entre os diversos atores sociais, quando seus valores e ideologias, muitas vezes divergentes, transformam-se em normas jurídicas, é o grande desafio do neoconstitucionalismo (BARCELLOS, 2005).

Conforme esclarece BARCELLOS (2005, p. 84), o neoconstitucionalismo apresenta as seguintes características “metodológico-formais”: reconhecimento da força normativa da constituição; supremacia da norma constitucional em relação às demais do ordenamento jurídico; migração do Direito Constitucional para o centro do sistema jurídico levando todos os outros ramos do Direito a serem compreendidos de acordo com a constituição.

A partir do neoconstitucionalismo, em razão do contexto histórico que lhe deu origem, o processo de compreensão do Direito se voltou para a aproximação da norma jurídica à moral, como forma de se evitar que a vontade de determinada maioria possa causar injustiça social. A constituição passou a ser compreendida como um conjunto de regras e princípios dotados de força normativa, sem a qual não poderia cumprir seu objetivo de estipular balizas aos movimentos políticos. As disposições constitucionais passaram a ter conteúdo material, e não mais o caráter meramente formal.

Conforme pondera ALMEIDA (2016, p. 56), “o neoconstitucionalismo aponta a Constituição como Lei Fundamental, superando a visão de mera Carta Política”.

Porém, para cumprir seu fim, a constituição não poderia apenas ser fonte do Direito; ela deveria irradiar seu conteúdo a todas as outras fontes normativas. Nasce, então, a noção de supremacia da constituição, que passa a ser hierarquicamente superior a qualquer outra fonte normativa existente no ordenamento jurídico.

Relacionada à supremacia da norma constitucional está a ideia do fortalecimento da jurisdição constitucional, que visa superar a hegemonia do Poder Legislativo e encarregar o Poder Judiciário da missão de proteger a constituição por meio do que se convencionou designar de controle de constitucionalidade (BARROSO, 2005). A jurisdição constitucional é a característica mais notável do novo constitucionalismo.

Consoante justifica SARMENTO (2009, p. 2):

A percepção de que as maiorias políticas podem perpetrar ou acumpliciar-se com a barbárie, como ocorrera no nazismo alemão, levou as novas constituições a criarem ou fortalecerem a jurisdição constitucional, instituindo mecanismos potentes de proteção dos direitos fundamentais mesmo em face do legislador.

As constituições surgidas com o movimento constitucionalista do final da Segunda Guerra Mundial não só passaram a influenciar a interpretação do Direito como também a tratar de temas que antes não eram regulados pelos documentos constitucionais, como os direitos sociais e de diretrizes de ordem econômica (SARMENTO, 2009).

Por força da migração do Direito Constitucional para o centro do sistema jurídico e do reconhecimento do caráter normativo das disposições constitucionais, às formas tradicionais de interpretação e compreensão do Direito foi somado um conjunto de princípios, de natureza instrumental, a serem adotados para a interpretação constitucional (BARROSO, 2005).

Seguindo raciocínio semelhante, assim afirma ALMEIDA (2016, p. 60):

[...] o novo constitucionalismo é a denominação atribuída a uma nova forma de estudar, interpretar e aplicar a Constituição de modo emancipado e desmistificado. A finalidade é superar as barreiras impostas ao Estado Constitucional Democrático de Direito pelo positivismo meramente legalista, gerador de bloqueios ilegítimos ao projeto constitucional de transformação, com justiça, da realidade social.

O neoconstitucionalismo, portanto, tem como gênese a refutação do positivismo jurídico puro, que, na prática, fracassou como teoria do Direito, por não dar a resposta desejada por uma ordem jurídica: a justiça social e o respeito à pessoa. O Direito deixa de ser um fenômeno meramente legal para se tornar um projeto, cujo objetivo é a transformação social em busca do bem comum.

Nesse sentido, SOARES (2008, p. 23) afirma:

A determinação de conteúdos materiais para a constituição possui o intento de limitar as decisões do Poder Legislativo ou da maioria, justificado pelos episódios nos quais regimes ditatoriais chegaram ao poder político através dos procedimentos formais democráticos. Mas não apenas limita as posições da maioria, impedindo que essa tome determinadas decisões; também se objetiva dirigir as ações da maioria, para alcançar determinados fins constitucionalmente previstos, um modelo denominado de constituição dirigente.

Uma das grandes questões constitucionais, que merece destaque, é o embate entre aqueles que ainda reconhecem na constituição apenas um instrumento formal de garantia destinado a manter a situação em que se encontra o Estado (*status quo*), sem nenhum conteúdo de promoção social, e os que defendem uma constituição dirigente, que se propõe a estabelecer uma finalidade para o Estado e objetivos a serem perseguidos pela sociedade (BERCOVICI, 1999).

Os atuais documentos constitucionais alinhados ao neoconstitucionalismo, ao relacionar o Direito com a moral, estabelecem um fundamento para a atuação estatal.

Porém, conforme ressalta BERCOVICI (1999, p. 40):

A Constituição dirigente não estabelece uma linha única de atuação para a política, reduzindo a direção política à execução dos preceitos constitucionais, ou seja, substitui a política. Pelo contrário, ela procura, antes de mais nada, estabelecer um fundamento constitucional para a política, que deve mover-se no âmbito do programa constitucional. Dessa forma, a Constituição dirigente não substitui a política, mas se torna a sua premissa material.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a política pode ser mais ou menos liberal do ponto de vista econômico ou seguir diferentes linhas do ponto de vista social. A questão é que, agindo de uma forma ou de outra, tomando esta ou aquela decisão, o Estado não deve perder de vista os objetivos traçados pela constituição, que devem ser sempre o fundamento de qualquer atividade política.

2.2 O neoconstitucionalismo no Brasil

No Brasil, o início do neoconstitucionalismo teve como marco histórico a promulgação da Constituição da República de 1988, quando, assim como ocorreu nos estados europeus após a segunda grande guerra, houve uma transição de um estado autoritário para um estado democrático. Cumpre destacar que a constituinte de 1987, que deu origem à Constituição de 1988, teve participação efetiva da sociedade civil, por meio da atuação de entidades de representação profissional, religiosa, étnico e outras, inclusive de associações de membros do Ministério Público e do Judiciário (BARROSO, 2005).

Acerca desse assunto, destaca SOARES (2008, p. 70):

Um ponto peculiar da Constituinte de 1987-1988 foi o envolvimento das entidades da sociedade civil na mesma, que se efetivou através 122 emendas populares. As sugestões e emendas, com milhões de assinaturas, foram submetidas à Comissão de Sistematização, sendo, inclusive, permitido que a representação dos subscritores pudesse defender a proposta em Plenário.

A constituição que fundou a República Federativa do Brasil trouxe consigo o reconhecimento de que o novo Estado a que dava origem era um ente em desenvolvimento, de economia emergente, cujos direitos à liberdade, à plenitude de justiça e à solidariedade não se mostravam satisfatórios, que se encontrava eivado de desigualdades sociais e regionais, de preconceitos e de discriminação.

É o que se pode extrair da leitura do contido no art. 3º da Constituição da República em que o constituinte originário tratou de estabelecer os fins a serem perseguidos pelo Estado brasileiro, por meio dos objetivos fundamentais:

[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais disposições, por serem normas constitucionais, vinculam todos, desde os órgãos estatais até os cidadãos comuns.

Ressalta-se que, passados quase trinta anos da promulgação da Constituição, apesar de certa melhoria em alguns pontos, a situação original reconhecida pelo constituinte de 1987 ainda se mostra evidente. Os objetivos traçados pela ordem constitucional de 1988 até então não foram satisfatoriamente

perseguidos pelo Estado, além de não gozarem de plena eficácia social (ainda há quem não aceite a ideologia constitucional). Por outro lado, desde o início, os estudiosos do Direito têm reconhecido o caráter normativo da Constituição de 1988.

Nas palavras de SARMENTO (2009, p. 11):

[...] em que pesem as múltiplas resistências que sofre, é possível apontar a emergência de uma nova forma de conhecer o Direito e o Estado na sociedade brasileira contemporânea, que, se quisermos adotar a terminologia hoje em voga, pode ser chamada de neoconstitucionalismo.

Ao reconhecer a situação em que se encontrava o país na época de sua promulgação, a Constituição de 1988 nasceu carregada de normas diretivas, de teor teleológico, cuja razão era vincular todos à busca pelo desenvolvimento democrático do Estado brasileiro.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

3.1 Breve histórico do Ministério Público

Há uma certa controvérsia entre os estudiosos sobre as origens do Ministério Público. Para tratar do assunto, deve-se dividir a questão em dois períodos: as origens remotas, em que se identificam apenas as funções típicas de Ministério Público, de forma não institucionalizada, e as origens próximas, em que já se pode identificar, ao menos inicialmente, o Ministério Público como instituição.

Alguns autores reconhecem a existência das funções tipicamente atribuídas ao Ministério Público desde a antiguidade.

Conforme esclarece MORAES JÚNIOR (1983, p. 120) ao tratar do assunto:

As funções hoje em sua generalidade atribuídas ao Ministério Público são encontradas nas organizações sociais desde a mais alta antiguidade. Somente para exemplificar, poderíamos lembrar a função de fiscal da lei (que a nosso ver é, talvez, a mais importante, como oportunamente veremos) que pode ser traçada com nitidez nos formalíssimos tribunais dos faraós do antigo Egito. No que concerne à função de proteção aos incapazes perante as estruturas jurídicas da sociedade, pode-se lembrar as determinações dos Assises de Jerusalém que atribuíam essa proteção e defesa a certos cavaleiros [...].

O primórdio do Ministério Público mais apontado pelos estudiosos do assunto é um agente público que figurou no antigo Egito, há aproximadamente quatro mil anos, denominado “magiaí”, cujas funções eram a investigação e a acusação criminais, a aplicação de pena e a defesa dos cidadãos pacíficos e dos interesses do faraó.

Sobre o assunto, CAMPOS (2012, p. 19):

Alguns escritos descobertos por ocasião de pesquisas e escavações realizadas no Egito mencionam que tal origem data de mais de quatro mil anos, no “magiaí”, funcionário real do Egito, considerado a língua e os olhos do rei. A ele competia castigar os rebeldes, reprimir os violentos, proteger os cidadãos pacíficos, acolher os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo o malvado e o mentiroso; era como o marido da viúva e o pai do órfão; fazia ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso; além de lhe competir tomar parte das instruções para descobrimento da verdade.

Outros agentes da Antiguidade com funções semelhantes às desempenhadas pelo Ministério Público ao longo do tempo também são apontados por alguns autores como os *éferos*, em Esparta, e os *advocati fisci*, em Roma.

Mais importante do que identificar especificamente a origem remota das funções atualmente atribuídas à instituição é reconhecer que essas funções já podiam ser identificadas em sociedades organizadas desde a Antiguidade, o que a torna “aceita por todos como sendo de necessidade indiscutível” (MORAES JÚNIOR, 1983, p. 28).

O Ministério Público como instituição organizada teve suas origens na França medieval (MELLO JÚNIOR, 2013, p. 87). Os historiadores citam a Ordenança do Rei da França, Felipe IV, de 25 de março de 1302, como o marco inicial para o nascimento do Ministério Público, por ser o primeiro diploma legal a tratar dos procuradores do rei, “que determinou aos seus procuradores que prestassem o mesmo juramento dos juízes, proibindo-lhes o exercício de outras funções que não as determinadas ou concedidas pelo rei” (CAMPOS, 2012, p.19). As funções dos procuradores do rei eram a de defensor dos interesses do monarca e a de acusador criminal.

Em sua origem medieval, o Ministério Público teve relação direta com o poder absoluto dos monarcas e, portanto, não esteve, originalmente, presente na ideia de separação dos poderes, já que teria sido criado como agente de manutenção da autoridade do soberano (MEYER-PFLUG, 2012). Já o Ministério Público no ambiente do Estado Moderno, após a Idade Média, foi construído como uma forma de retirar das mãos do monarca a concentração de todo o poder.

É interessante ressaltar que, conforme afirma MAZZILLI (1991, p. 3), fala-se da Revolução Francesa como um marco da estruturação do Ministério Público; porém, foram os códigos de Napoleão Bonaparte que fizeram dele a instituição que subsiste até hoje no Direito francês.

3.2 Origens e evolução do Ministério Público brasileiro

O Ministério Público brasileiro tem sua origem no Direito lusitano, que teve vigência no Brasil no período colonial. Quanto ao Ministério Público lusitano, apesar de se poder afirmar que tenha surgido em 1289, no reinado de D. Afonso III, na

figura do *procurador da coroa*, foi nas Ordenações Afonsinas de 1447, na figura do *Procurador dos Nossos Feitos*, que apareceram as primeiras características de uma instituição que, por sua vez, foi mais bem desenvolvida nas Ordenações Manuelinas, seguida das Ordenações Filipinas (MACHADO, 2000, p. 138).

Segundo MACEDO JÚNIOR (2010, p. 68):

As Ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o promotor de justiça e suas obrigações perante as Casas da Suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências dos direitos francês e canônico. Segundo estes, o promotor deveria ser alguém: “letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservaçon dela convém”. O promotor de justiça atuava como um fiscal da lei e de sua execução. Nas Ordenações Filipinas de 1603 são definidas as atribuições do promotor de justiça junto às Casas de Suplicação. Mais uma vez são confirmadas as suas atribuições na fiscalização da lei e da justiça e no direito de promover a acusação criminal.

Dessa forma, é das Ordenações Manuelinas de 1521 e, posteriormente, das Ordenações Filipinas de 1603 que se pode retirar a ideia de Ministério Público no período colonial brasileiro.

Conforme esclarece MELLO (1943, p. 13, apud MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 68), desde o início da colonização brasileira pelos portugueses até 1609 havia no Brasil apenas justiça de primeira instância, sem a existência do Ministério Público. Naquele período, cabia às partes ou ao juiz dar início aos processos criminais, e os recursos eram analisados pela Casa da Suplicação de Lisboa.

O Ministério Público surgiu em terras brasileiras apenas em 1609, com a criação do Tribunal da Relação da Bahia, cujo regimento tratava da figura do Promotor de Justiça, que fazia parte da composição do Tribunal (MACEDO JÚNIOR, 2010).

A primeira menção legal a respeito do Ministério Público no Brasil após a independência ocorreu na época do Império, na vigência da Constituição de 1824, que determinou a organização de uma codificação civil e criminal fundada nas sólidas bases da justiça e da equidade, o que deu origem ao Código de Processo Criminal de Primeira Instância de 1832 (GOULART, 1998; MACHADO, 2000). Cumpre ressaltar que, em seu art. 48, a Constituição Imperial reservou ao procurador da coroa a acusação criminal, nos crimes cuja acusação não pertencia à Câmara dos Deputados.

O Código de Processo Criminal de Primeira Instância de 1832, Lei de 29 de novembro de 1832, nos artigos 36 e 37, tratou do *Promotor Público* como sendo aquele de livre nomeação pelo governo, para atuar na Corte, e pelo presidente, para atuar nas províncias, por um período de 3 (três) anos, dentre os que podiam ser jurados, com preferência aos que tinham conhecimentos jurídicos. As atribuições do Promotor Público eram as de denunciar crimes, solicitar prisões, promover a execução das sentenças e dar parte às autoridades competentes das negligências, omissões e prevaricações dos empregados na administração da justiça.

A Lei 261, de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código de Processo Criminal de 1832, acrescentou que deveria haver pelo menos um Promotor Público em cada comarca, que acompanharia o Juiz de Direito. Nesse período os Promotores Públicos eram apenas acusadores criminais (MACHADO, 2000).

A partir da proclamação da República, o Brasil passou por um grande processo de codificação, de produção legislativa e de alterações constitucionais, o que acabou por promover uma verdadeira evolução do Ministério Público brasileiro, que viveu altos e baixos do ponto de vista de sua autonomia institucional e independência de seus membros, na medida em que o Estado vivenciava períodos mais democráticos e outros mais autoritários.

Antes da Constituição de 1891, foram editados o Decreto n.º 848, de 11 de outubro de 1890 – que organizou a Justiça Federal e tratou, em título próprio, da estrutura do Ministério Público Federal, além de dispor sobre a escolha do chefe da instituição – e o Decreto n.º 1030, de 14 de novembro de 1890 – que organizou a Justiça do Distrito Federal e tratou de seu respectivo Ministério Público. Segundo GOULART (1998, p. 78), esses dois decretos “deram ao Ministério Público os contornos de uma instituição autônoma e com atribuições próprias”.

Constam da Exposição de Motivos do Decreto n.º 848 (BRASIL, 1890) os seguintes esclarecimentos:

O ministério público, instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador-geral da República, vêm os procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber. A sua independência foi devidamente resguardada.

Apesar da mensagem contida na Exposição de Motivos, pode-se observar que a independência do Ministério Público não foi devidamente resguardada, pois, dentre as funções dos Procuradores Seccionais, constava o dever de “cumprir as ordens do Governo da República relativas ao exercício de suas funções” (art. 24, alínea c, do Decreto 848 de 1890). Além disso, conforme disposto no art. 6º do Decreto 848, de 1890, o Procurador-Geral da República deveria ser nomeado diretamente pelo Presidente da República dentre os membros do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1891 limitou-se a tratar apenas da escolha do Procurador-Geral da República – reproduzindo o disposto no Decreto n.º 848 – e da atribuição do chefe da instituição para iniciar *ex officio* os processos de revisão pelo Supremo Tribunal Federal em benefício dos condenados criminalmente. Função importante, visto que se começava a firmar a ideia de Ministério Público como defensor democrático da ordem jurídica, que, apesar de acusador criminal, já tinha o dever de garantir que a lei penal fosse aplicada de forma justa.

Ainda sobre a égide da Constituição de 1891, o Código Civil de 1917 deixou a cargo do Ministério Público as seguintes atribuições: curadoria das Fundações (art. 26); legitimidade para propor ação de nulidade de atos jurídicos nas ações em que couber intervenção ministerial (art. 146); legitimidade para requerer a declaração de nulidade de casamento (art. 208, parágrafo único, II); legitimidade para promover a ação de interdição (art. 447, III) ou para promover a defesa dos incapazes nos processos de interdição em que não for autor (art. 449); função de requerer a nomeação de curador para pessoas ausentes (art. 463) e a sucessão provisória de seus bens (art. 471, § 1º).

A Constituição de 1934 garantiu grande evolução ao Ministério Público, em termos de independência institucional, ao dispor sobre a instituição em capítulo próprio, sem vinculá-lo ao Executivo, Legislativo ou Judiciário, e ao conferir estabilidade aos membros do Ministério Público Federal e dispor sobre a investidura na carreira por meio de concurso público. Por outro lado, a mesma Constituição acabou limitando a independência do Ministério Público ao permitir a demissão *ad nutum* do Procurador-Geral da República, que era nomeado pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, dentre cidadãos que poderiam ser pertencentes ou não à carreira do Ministério Público (GOULART, 1998).

Com a instalação do Estado Novo por Getúlio Vargas, por meio de um golpe de Estado, a Constituição de 1934 deu lugar à Carta de 1937, de caráter ditatorial e de ideologia fascista, que, a respeito da estrutura orgânica do Ministério Público, tratou apenas do chefe da instituição e de sua escolha, da seguinte maneira:

O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal (Art. 99 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1937).

Conforme esclarece GOULART (1998, p. 80), a forma de provimento do cargo de chefe do Ministério Público, de livre nomeação e demissão pelo Presidente da República, torna “evidente o retrocesso e a perda da independência da Instituição”.

Ainda em consonância com GOULART (1998, p. 81):

Reforçando a ideia de Ministério Público-Procurador do Rei, a Carta cometeu, explicitamente, ao Ministério Público dos Estados a função de representar em juízo a Fazenda Federal, ou seja, a defesa dos interesses do governo (art. 109, parágrafo único).

Sob a égide da Constituição de 1937 foram instituídos o Código de Processo Civil de 1939, o Código Penal de 1940 e o Código de Processo Penal de 1941.

O Código de Processo Civil de 1939, acerca do Ministério Público, tratou da obrigatoriedade de sua intervenção nos processos em que havia interesse de menores e incapazes, da sua intervenção em ações como a de remissão de hipotecas legais, de usucapião e de habilitação para o casamento, além da legitimidade para requerer inventário e partilha quando havia herdeiros menores, bem como para solicitar a arrecadação e a administração da herança jacente.

Na esfera criminal, o Código Penal de 1940 deu um importante passo em relação à titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público, nos termos do art. 102, § 1º, cuja promoção privativa, observa-se, só seria plenamente alcançada com a Constituição de 1988. Isso porque, conforme disposição do art. 26 do Código de Processo Penal de 1941, a ação penal, nos casos de contravenções, deveria ser iniciada por meio de portaria expedida pela autoridade judiciária ou policial.

Por sua vez, o Código de Processo Penal de 1941 concedeu à instituição o poder de requisitar da autoridade policial a instauração de inquéritos policiais e de promover a execução de sentença condenatória ou a ação civil para reparação do dano em razão de delito quando o titular do direito for pessoa pobre.

Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado Novo começou a declinar, Getúlio Vargas foi deposto e, em 1946, nova Constituição foi promulgada. Essa nova Constituição tratou do Ministério Público em título próprio, sem vincular a instituição a nenhum dos três poderes, concedendo-lhe mais autonomia e independência. Porém, o chefe da instituição ainda era escolhido pelo Presidente da República e demissível *ad nutum* (art. 126), além de os membros representarem a União em juízo.

Em 1964 ocorreu o denominado golpe militar, que deu origem ao governo militar no Brasil, o que duraria até 1985. Durante o regime militar, foi promulgada a Constituição de 1967, que, acerca do Ministério Público, pouco trouxe de novo. A forma de provimento do chefe da instituição continuou a ser por escolha pelo Presidente da República, que deveria ser aprovada pelo Senado Federal, dentre cidadãos que poderiam ser estranhos à instituição. Os membros do Ministério Público Federal deveriam representar a União em juízo. A única novidade foi o fato de a instituição figurar topograficamente em seção pertencente ao capítulo destinado ao Poder Judiciário, o que trouxe ainda mais prejuízo à autonomia do Ministério Público. Em resumo, nesse período, a instituição, de certa forma, não tinha independência funcional em relação ao Poder Executivo nem autonomia quanto ao Poder Judiciário.

A Constituição da República de 1967 ganhou novo texto com a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, e se tornou ainda mais autoritária. A única alteração em relação ao Ministério Público trazida pela emenda foi a colocação topográfica da instituição em seção do capítulo destinado ao Poder Executivo.

O Código de Processo Civil de 1973 (Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973), em seu art. 81, inovou ao permitir ao Ministério Público o exercício do direito de ação. Porém, essa inovação ainda se fazia bastante limitada, visto que, conforme dispunha o art. 6º do mesmo diploma legal, a ninguém era permitido pleitear, em nome próprio, direito alheio, ressalvados os casos previstos em lei. Além do mais, o

Código de Processo Civil de 1973 ainda tratava apenas de conflitos individuais, deixando de lado as demandas coletivas (GOULART, 1998).

Em 1981, com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981), o Ministério Público alcançou a legitimidade para a proteção do meio ambiente na esfera cível, na forma do § 1º do art. 14, nos seguintes termos: “[...] o Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”. Foi essa a origem da Ação Civil Pública, que passou a ganhar os contornos atuais desde então (KERCHE, 2010). Naquele mesmo ano foi aprovada também a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981), considerada também um grande marco no movimento que, mais à frente, tornaria o Ministério Público legítimo representante constitucional dos interesses públicos (DA ROS, 2009, p. 33).

Em 1985, a Lei da Ação Civil Pública, Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985, ampliou as atribuições do Ministério Público no âmbito coletivo para a defesa não só do meio ambiente, mas também do consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (conforme redação original).

Essa foi a evolução histórica, constitucional e legal por que passou o Ministério Público brasileiro até a promulgação da Constituição da República de 1988. Em um apanhado geral, verifica-se que o Ministério Público brasileiro passou por uma grande mutação desde a colonização lusitana, tanto no que diz respeito à sua estrutura, quanto em relação às funções atribuídas à instituição e a seu papel político.

3.3 O Ministério Público na Constituição da República de 1988 e sua missão de transformação da realidade social

Conforme disposto no art. 127 da Constituição da República, “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”. Da leitura desse dispositivo constitucional, pode-se retirar as duas principais características do atual Ministério Público brasileiro. A primeira é que se trata de uma instituição permanente por ser essencial à função

jurisdicional do Estado; a segunda é que se trata de seu verdadeiro objetivo: o de protetor da ordem jurídica, garantidor da democracia e dos direitos fundamentais, sejam eles sociais ou individuais.

A essencialidade do Ministério Público para que se garanta a regularidade da função jurisdicional do Estado brasileiro e seu caráter permanente, expressamente declarado pela Constituição, torna a instituição uma das cláusulas pétreas constitucionais, que goza de imunidade em face do poder reformador (ALMEIDA, 2016).

Como protetor da ordem jurídica, o Ministério Público deixou de ser apenas o fiscal da lei para se tornar o garantidor da regularidade do ordenamento constitucional e o guardião da sociedade. Nessa nova ordem constitucional, o Ministério Público passou a ter o dever de promover os objetivos constitucionais elencados no art. 3º da Constituição da República.

Nas palavras de ALMEIDA (2016, p. 95-96):

A promoção social está no núcleo do novo perfil constitucional do Ministério Público. A defesa do regime democrático e dos interesses sociais confirmam o compromisso do Ministério Público com a transformação, com justiça, da realidade social. (art. 127, caput, combinado com os arts. 1º e 3º, todos da CF/88).

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

Assim, a instituição passou de mera representante do Poder Executivo e de acusadora criminal para se transformar, com o advento da Constituição da República de 1988, no que é hoje: um instrumento com força constitucional, desvinculado do Legislativo, Executivo e do Judiciário, em favor da sociedade na busca da realização dos objetivos constitucionais de alcançar uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza, a marginalização e as desigualdades e promover o bem de todos (GOULART, 1998).

Ainda segundo GOULART(1998, p. 90):

[...] a Constituição de 1988 consolidou o novo perfil político-institucional do Ministério Público, definindo o papel essencial que deve desempenhar numa sociedade complexa, na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e

dos interesses sociais e individuais indisponíveis, instrumentalizando-o para tais fins (CR, art.127, caput).

Com a promulgação da Constituição de 1988, ao deixar de vez a representação dos interesses da sociedade política, o Ministério Público brasileiro passou a penetrar ainda mais na defesa dos interesses públicos da sociedade civil (DA ROS, 2009, p. 35).

Para que o dever do Ministério Público de promover os objetivos constitucionais fosse possível, a Constituição de 1988 trouxe inovações de forma a garantir que a instituição não sofresse pressões ou influências políticas.

Como princípios institucionais, a Constituição elencou ao Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, assunto que será desenvolvido em subtítulo próprio, em razão de sua importância para o presente trabalho.

A Constituição ainda assegurou ao Ministério Público, em razão de sua importância política, autonomia funcional e administrativa, sem as quais não poderia desenvolver suas funções de forma isenta. Tais princípios dizem respeito à capacidade da instituição de se autogerir e administrar sem a interferência política do Poder Executivo, restando ao Ministério Público o poder de propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus próprios cargos e serviços auxiliares, suas políticas remuneratórias e respectivas carreiras, além da elaboração de sua proposta orçamentária (§§ 2º e 3º do art. 127 da Constituição da República).

O Chefe do Ministério Público Federal, denominado Procurador-Geral da República, é nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, mediante aprovação pelo Senado Federal, para mandato fixo de dois anos, permitida a recondução. A destituição do Procurador-Geral da República depende de aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal (§§ 1º e 2º do art. 128 da Constituição da República).

Os Procuradores-Gerais de Justiça nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios são nomeados pelo respectivo chefe do Poder Executivo, por meio de escolha dentre um integrante da carreira que figure em lista tríplice formada pela própria instituição, para mandato fixo de dois anos, permitida uma recondução. A destituição dos Procuradores-Gerais de Justiça também depende de aprovação pela maioria absoluta do Poder Legislativo local (§§ 3º e 4º do art. 128 da Constituição da República).

O fato de a escolha dos chefes da instituição recair obrigatoriamente sobre integrantes da própria carreira e o de o mandato ser por tempo determinado de dois anos representam um avanço em relação às constituições anteriores; porém, “a plena democratização interna do Ministério Público e a consolidação de sua autonomia e independência implicam novo mecanismo de escolha dos Procuradores-Gerais” (GOULART, 1998, p. 93).

Por outro lado, Fábio Kerche esclarece que a escolha do chefe do Ministério Público pelo Executivo poderia ser uma forma saudável, porém frágil, de *accountability*.

Para KERCHE (2010, p. 118):

[...] pelas garantias institucionais, o Procurador Geral possui poucos mecanismos para impor uma política institucional unificada. Não pode, por exemplo, interferir sobre casos em particular. O segundo problema é que os Procuradores Gerais possuem um mandato fixo, não podendo ser destituídos por questões políticas. Em outras palavras, o Procurador Geral não exerce um cargo de confiança do Executivo e nem possui autoridade para interferir nas atuações individuais dos integrantes do Ministério Público do qual é o “chefe”.

Ao membro do Ministério Público foi garantida a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios, da mesma forma que aos magistrados. O Promotor de Justiça não está sujeito à perda do cargo ou à transferência – a bel prazer de qualquer autoridade – para localidade diversa da qual exerce suas funções, devendo ser comprovada uma conduta irregular grave em processo formal e garantida a ampla defesa para que qualquer dessas situações recaia sobre ele. Melhor entendimento afirma que tais garantias não têm como beneficiários os próprios agentes políticos do Ministério Público, mas sim a sociedade, que se vê protegida por um agente imune ao assédio de quem detém certo poder.

Dentre as funções institucionais elencadas pela Constituição da República ao Ministério Público está a de zelar pelo respeito aos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Ao Ministério Público, então, cumpre promover as medidas cabíveis, na medida de sua necessidade, de forma razoável, para garantir os direitos assegurados pela Constituição.

A Constituição também legitima o Ministério Público, de forma expressa, a “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”, além de “exercer outras funções que lhe forem atribuídas, desde que compatíveis com sua finalidade” (art. 129, incisos III e IX).

Dessa forma, o Ministério Público da Constituição de 1988 foi desenhado como uma instituição forte, imune a pressões do poder político-partidário, em razão de sua função ético-política de promover os objetivos constitucionais previstos no art. 3º da Constituição da República, buscando o desenvolvimento nacional e garantindo o respeito à igualdade, aos direitos fundamentais, individuais e sociais, e à democracia plena. Nesse sentido, pode-se dizer que, a partir de 1988, o Ministério Público firma-se definitivamente como agente político.

Conforme esclarece GOULART (2008, p. 10), “levar avante essa prática transformadora (práxis) é cumprir uma função política maior, que implica a substituição de uma dada ordem por outra ordem social, mais justa, na qual prevaleçam os valores universais da democracia”.

3.4 Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro

Após tratar dos demais regramentos constitucionais dados ao Ministério Público pela Constituição da República de 1988, passa-se a expor, de forma mais minuciosa, sobre os princípios institucionais que regem a instituição, já que é na clássica interpretação positivista desses institutos que se pode verificar a maior causa da não afirmação plena do novo Ministério Público idealizado pela Constituição de 1988 na prática.

Chamando de movimento catártico, GOULART (2009, p.159-160) esclarece que, para a consolidação do Ministério Público de 1988, faz-se necessária uma transposição do “momento corporativo” para o “momento ético-político”, que tem como pressuposto a “elaboração da ideologia institucional”, a “definição da política institucional” e uma “mudança de mentalidade dos membros da instituição (*adequação psicológica* para o cumprimento da estratégia institucional)”. É a partir dessas premissas que se deve iniciar a análise e a interpretação dos princípios institucionais do Ministério Público brasileiro, elencados no § 1º do art. 127 da Constituição da República: unidade, indivisibilidade e independência funcional.

A unidade, na definição de MAZZILLI (2013, p.12), significa que “os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe”. Nesse ponto, há de se distinguir entre a instituição sob o ponto de vista orgânico e aquela sob o ponto de vista funcional. Uma análise organizacional e administrativa revela Ministérios Públicos diversos, cada um representado por seu próprio chefe, conforme disposto no art. 128 da Constituição da República.

Essa divisão, meramente administrativa, é apenas uma forma de organizar a instituição e dividir atribuições. Ao se realizar uma análise mais interpretativa do conteúdo normativo da Constituição, buscando a consolidação do Ministério Público de 88, o melhor entendimento é o de que a unidade significa que a atuação da instituição deve ser uniforme, por meio de uma identidade ideológica e de uma singularidade de objetivos (GOULART, 2009), e não que deva haver uma inteireza orgânica. Do ponto de vista orgânico, são vários os Ministérios Públicos, que devem, porém, ser alinhados a um objetivo comum. É o que afirma TEIXEIRA (2002, p. 78):

Não se pode dizer, pois, que o princípio da *unidade* diz com a estrutura organizacional da Instituição, e muito menos com chefia. Mas a *unidade* diz com a função dos diversos membros da Instituição, sejam eles agentes federais ou estaduais; e constitui-se num ideal abstrato; ou, sendo um princípio – conforme o é –, remete-se a uma meta: a atuação coesa dos vários membros, sejam eles estaduais ou federais. Assim, o primeiro instrumento garantidor dessa unidade é, exatamente, a Constituição Federal, e depois, a Lei, pelas quais cada membro deve pautar sua atuação, em conformidade com seu discernimento e sua convicção; e não uma chefia.

E é ele mesmo quem completa (TEIXEIRA, 2002, p. 79):

A *unidade* não diz, pois, com a Instituição, mas com o *fazer* dessa Instituição. A estrutura institucional é apenas um meio para se lograr obter a *unidade* desse *fazer*. Noutras palavras: a *unidade* está para a Instituição assim como a *independência funcional* está para o indivíduo membro do MP. Da mesma forma que o indivíduo não é o objeto da *independência funcional*, mas seu titular e garantidor, a Instituição não é o objeto da *unidade*, mas seu titular e garantidor.

A indivisibilidade quer dizer que, seguindo critérios prévios e específicos, podem os membros do Ministério Público ser substituídos uns pelos outros quando necessário (MAZZILLI, 2013). Isso porque o Ministério Público não se representa por cada um de seus membros, mas pelo seu conjunto.

A independência funcional vem sendo entendida, por consagração doutrinária, como um princípio que entrega ao agente político do Ministério Público o dever de obediência apenas à lei e à sua consciência. Ao se fazer uma análise superficial desse princípio – levando-se em consideração a clássica máxima doutrinária de que “o membro do Ministério Público deve obediência apenas à lei e à sua consciência” –, não é incomum concluir-se por sua incompatibilidade com o da unidade do Ministério Público.

Está correta a afirmação de que a independência funcional tem a finalidade de proteger o agente político do Ministério Público de influências ilegítimas, tanto externas quanto internas à instituição. Porém, essa proteção garantida pelo princípio da independência funcional, por sua vez, é uma garantia à sociedade, com o fim de tornar a atuação do Promotor de Justiça isenta de pressão política espúria. A consciência a que o Promotor de Justiça deve obediência não é aquela “espontânea”, mas a retirada da ideologia institucional, que torna o Ministério Público uno (GOULART, 2009).

Dessa forma, a partir do novo desenho constitucional dado ao Ministério Público brasileiro, o Promotor de Justiça independente é aquele que pode cumprir seu mister, sempre alinhado à ideologia institucional do Ministério Público, que o torna único, sem sofrer pressões ou influências ilegítimas. Se a consciência própria do membro do Ministério Público se desalinha dos ideais de democracia constantes da Constituição da República, e este a utiliza na sua prática funcional, então haveria um descumprimento do princípio da unidade, fazendo, assim, com que o agente não pudesse ser resguardado, no caso, pelo princípio da independência funcional.

Nas palavras de GOULART (2009, p. 163):

Para que o Ministério Público cumpra a sua missão institucional, ou seja, o seu objetivo estratégico, é preciso compreender a correlação existente entre os princípios da unidade e da independência funcional. Enquanto Instituição una, o Ministério Público deve estar voltado ao cumprimento de sua estratégia, o que se dá através da implementação dos Planos e Programas de Atuação. Para isso, os agentes do Ministério Público devem atuar com independência, ou seja, devem estar imunes às pressões internas e externas que frustrem e inviabilizem o cumprimento da estratégia institucional, que se dá, concretamente, através da execução dos Planos e Programas de Atuação.

4 O PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE E A ATUAÇÃO RACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4.1 O princípio da obrigatoriedade

O princípio da obrigatoriedade consiste no dever que tem a autoridade pública de tomar as providências previamente estipuladas pelo ordenamento jurídico quando diante de uma demanda afeta a suas atribuições. No Direito brasileiro, essa obrigatoriedade de agir decorre do *princípio da legalidade* – previsto no art. 37 da Constituição da República de 1988 – e do *princípio da indisponibilidade do interesse público* –, ambos institutos desenvolvidos e estudados principalmente por autores do Direito Administrativo.

Nessa linha, o administrador público não teria apenas o poder de agir, mas sim o que se convencionou chamar de *poder-dever* de tomar alguma ou determinada atitude diante de uma previsão constante do ordenamento jurídico. O que se quer dizer com isso é que, quando o agente tem o poder para agir em determinada circunstância, a ele, em tese, não é facultada a decisão de deixar de tomar as devidas providências (CARVALHO FILHO, 2017).

Ao se fazer uma análise superficial desse instituto, pode-se chegar à conclusão de que o Promotor de Justiça, por estar investido em cargo público, estaria sempre obrigado a agir na medida do que determina a lei quando uma de suas demandas lhe é apresentada, sem, para isso, considerar questões relacionadas a estratégias institucionais legítimas ou de ordem política.

Em palestra proferida na reunião do Grupo de Estudos Amaro Alves Filho, do Ministério Público de São Paulo, ocorrida em junho de 1999, MAZZILLI (2000, p.7), considerando a legislação em vigor à época, esclareceu que, nos casos em que há atribuição do Ministério Público para atuar, não têm seus Agentes Políticos discricionariedade para decidir entre agir ou deixar de agir, mas apenas independência para identificar se o caso se enquadra nas hipóteses de atuação pela instituição. Continuando sua exposição, MAZZILLI (2000) ponderou que, para que o Ministério Público pudesse cumprir seu ônus constitucional, o princípio da obrigatoriedade deveria ser mitigado por meio de alteração legislativa.

Dessa forma, pode-se concluir que o princípio da obrigatoriedade impede o Ministério Público de se firmar como instituição política capaz de promover uma mudança na realidade social.

Por outro lado, até mesmo ao administrador público, agindo nessa qualidade e em determinados casos, se permite maior ou menor grau de discricionariedade para agir dentro dos limites de suas atribuições legais. Assim, pensando sempre no atendimento do interesse público, o administrador, quando lhe é permitida a discricionariedade, pode decidir sobre o modo de agir, a oportunidade para tomar a providência necessária e sua conveniência.

Na área criminal, por ser o Ministério Público o titular privativo da ação penal (art. 129, I, da Constituição da República), o reconhecimento do princípio da obrigatoriedade se vê mais fortalecido, o que pode ser extraído também de uma interpretação das disposições contidas nos artigos 5º e 24 do Código de Processo Penal (ALVES, 2017, p. 829).

Por outro lado, ocorre que, desde a publicação da Lei n.º 9.099/1995, que permite a transação penal, vem se verificando uma mitigação da aplicação do princípio da obrigatoriedade na esfera penal, permitindo-se cada vez mais certo espaço para a utilização de mecanismos de autocomposição criminal. Como exemplo disso pode ser citada a Lei n.º 12.850/2013, que permite a *colaboração premiada*. Ainda mais recentemente foi publicada a Resolução n.º 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que permite o *acordo de não-persecução penal*, resolução essa que trouxe grande inovação em termos de solução consensual e extrajudicial de conflitos penais.

Nos últimos anos, o ordenamento jurídico infraconstitucional brasileiro passou por uma grande evolução com a finalidade de permitir a solução consensual de conflitos, para, com isso, garantir um maior acesso a uma justiça mais célere e eficaz.

Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015, que entrou em vigor em 2016, tem como norma fundamental a conciliação e a mediação, além de outros métodos de solução de conflitos por meio do consenso, o que deverá ser promovido pelo Estado e estimulado pelos magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público (§§ 2º e 3º do art. 3º da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015).

Também a Lei que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública – Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013 –, ao tratar do acordo de leniência, trouxe um

mecanismo de solução alternativa de conflitos cuja finalidade é a efetividade do resultado final prático por meio da colaboração pelos envolvidos.

Em relação à defesa dos direitos coletivos e individuais indisponíveis pelo Ministério Público, o princípio da obrigatoriedade também vem sendo bastante relativizado, principalmente em razão da legitimação concorrente, que permite a outros entes a atuação nessa área (art. 5º da Lei n.º 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública), como é o caso da Defensoria Pública, o que possibilita ao Ministério Público a definição de estratégias institucionais para a atuação mais padronizada e eficiente.

FERRARESI (2008, p. 35) sustenta que, na atuação do Ministério Público em defesa de interesses coletivos, de natureza cível, deve-se respeitar o princípio de direito processual do *dispositivo* e, portanto, não haveria de se falar, nesses casos, em princípio da obrigatoriedade.

Ainda conforme FERRARESI (2008, p. 35), “a dimensão social e o caráter político dos processos coletivos exigem dos legitimados uma apreciação calma e serena a respeito da conveniência e da oportunidade na propositura da demanda”, ressaltando, por outro lado, que, no caso do combate à improbidade administrativa, há de se prevalecer o princípio da obrigatoriedade de ajuizamento da ação visando à condenação do agente ímprobo, em razão do caráter repressivo da ação de improbidade administrativa e da exclusividade do Ministério Público quanto à legitimidade para sua propositura perante o Poder Judiciário.

Dessa forma, no que se refere à atuação do Ministério Público na defesa da probidade administrativa ou do patrimônio público, a tensão acerca da aplicação do princípio da obrigatoriedade se mostra mais acentuada, principalmente por ser a instituição praticamente a única legitimada a propor a ação por ato de improbidade e, ainda, por conter disposição legal (§ 1º do art. 17 da Lei n.º 8.429/1992) no sentido de impedir a transação, acordo ou conciliação nestes casos.¹

Da leitura do § 1º do art. 17 da Lei n.º 8.429/1992² (Lei de Improbidade Administrativa), pode-se entender que, nos casos em que se constata a prática de

¹ Conforme disposto no art. 17 da Lei n.º 8.429/1992, a pessoa jurídica interessada também possui legitimidade para propor a ação por ato de improbidade, mas isto se mostra ineficaz quando o ato é praticado por agentes de cúpula.

² Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.

um ato de improbidade administrativa, alternativa não há senão o ajuizamento da ação com vista à condenação do agente pelo ato e à consequente aplicação das sanções previstas no art. 12 do mesmo diploma legal.

Acerca do assunto ALVES (2017, p. 831):

[...] muito embora tenha o membro do Parquet relativa liberdade na condução das investigações e na própria escolha dos mecanismos processuais mais adequados ao desempenho de seu mister, o certo é que uma vez identificada uma das hipóteses constitucionais ou legais de sua atuação, não poderá se furtar ao dever de buscar a tutela, judicial ou extrajudicial, de tais interesses.

4.2 O Planejamento Estratégico

A atuação estratégica pelo Ministério Público, por meio de um Plano Geral de Atuação, foi regulamentada originalmente pela Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (Lei Complementar Estadual n.º 734, de 26 de novembro de 1993), em seu art. 97, que assim dispõe: “a atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidos anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais” – disposição essa que pode ser tomada como conceito de Planejamento Estratégico (SABELLA, 2014).

Apesar de ter sido regulamentada primeiramente pela Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo em 1993, modelo posteriormente adotado pelos demais Ministérios Públicos, a exigência de uma atuação estratégica, com fixação de objetivos a serem promovidos, tem sua verdadeira origem no texto constitucional de 1988.

Nesse sentido, ALMEIDA (2008, p. 44-45), ao tratar do combate às causas geradoras de desigualdades sociais pelo Ministério Público, assim afirma:

[...] para o Ministério Público cumprir essa sua tarefa constitucional não mais se sustenta o modelo institucional antigo que ainda se arrasta pelo País. É preciso avançar no planejamento funcional e nas estratégias de atuação. A atuação individual e intuitiva dos membros do Ministério Público deve ser superada por um novo modelo, em que o compromisso com a transformação social, o planejamento estratégico e a eficiência passem a ser condições naturais em todos os âmbitos da atuação institucional, jurisdicional ou extrajurisdicional.

A atuação repressiva, amparada geralmente nas espécies clássicas de prova (prova pericial, prova testemunhal etc.) deve ceder espaço para a atuação a partir das estatísticas e dos indicadores sociais.

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

A Constituição da República de 1988, ao definir os objetivos estratégicos da República Federativa do Brasil, reconheceu que o Estado brasileiro tem uma democracia inacabada (o que ainda pode ser sentido na realidade social), a ser permanentemente promovida, e que o Ministério Público é um dos agentes constitucionalmente legitimados à promoção dela. Dessa forma, o Planejamento Estratégico é algo necessário e obrigatório.

Considerando que o dever do Ministério Público é o de promover os objetivos da República, faz-se necessário que o Planejamento Estratégico seja capaz de identificar problemas pontuais e de transformá-los em metas, as quais, ao serem cumpridas, transformem a realidade social, garantindo, assim, o gradativo desenvolvimento nacional.

Como o Ministério Público é o defensor da sociedade em face de movimentos contrários à ordem jurídica constitucional, a definição das estratégias institucionais deve ser feita de forma democrática, com ampla participação da sociedade civil e com total transparência para que o cidadão possa ter confiança em sua atuação estratégica, tornando-a algo com legitimidade e reconhecimento social. Isso também demandaria esforço intelectual, a ser articulado com as academias.

Em se tratando de atuação do Ministério Público para a realização de projeto constitucional, as metas devem ser entendidas como um resultado final prático para a sociedade, e não como mera questão numérica. Ou seja, de nada adianta um grande número de inquéritos civis instaurados e de ações civis públicas ajuizadas se não houver uma redução significativa do índice de prática de improbidade administrativa, por exemplo.

Outro aspecto a ser resolvido por meio do Planejamento Estratégico é a definição de um perfil ideológico para a instituição, com a finalidade de torná-la realmente una e devidamente alinhada com a ideologia de democracia adotada pela Constituição de 1988. Apesar de se firmar desde a Constituição de 1988 como legítimo representante dos interesses públicos da sociedade civil do ponto de vista

normativo, o Ministério Público, na prática, não vem desempenhando seu papel de forma unitária.

Em desacordo com a norma constitucional, o Ministério Público brasileiro vem se mostrando atualmente bastante diversificado, sem unidade institucional, o que inviabiliza inclusive uma análise generalizada de como vem se comportando a instituição no cumprimento de suas funções (DA ROS, 2009).

Ao sugerir algumas propostas para a realização de futuras pesquisas relacionadas a aspectos ainda pouco estudados acerca da instituição, DA ROS (2009, p. 47) afirma:

A primeira deriva-se diretamente do perfil atomizado de atuação dos integrantes da instituição e refere-se, em um primeiro momento, às tensões internas ao órgão, potenciais fontes de conflito interno e que podem demandar formas para a resolução de controvérsias.

Há quem possa entender que o Planejamento Estratégico anularia a independência do Agente Político do Ministério Público; contudo, da mesma forma que os objetivos constitucionais, com característica de dirigismo político, não tornam a política engessada, o Planejamento Estratégico também não tem essa pretensão. Sua razão é dar à instituição uma atuação unitária e uma identidade ideológica, mas sem tornar a atuação do Promotor de Justiça, do ponto de vista individual, algo mecânico e também sem desconsiderar aspectos como as questões relativas a diferenças regionais.

Dentro dos objetivos estratégicos, o Agente do Ministério Público deve ter liberdade para agir à sua maneira, levando sempre em conta os interesses sociais, considerando, inclusive, questões afetas à localidade em que atua, por exemplo. O que não se pode aceitar é que o Ministério Público, considerado constitucionalmente uma instituição una e indivisível, tenha, por exemplo, agentes atuando ideologicamente em defesa da criança e do adolescente e outros agindo de forma repressora contra a população infantojuvenil (perfil menorista).

O Planejamento Estratégico é a solução para um suposto conflito entre os princípios da unidade e da independência funcional. Por meio da definição de metas estratégicas, garante-se um alinhamento institucional em que o agente político do Ministério Público deve atuar, sem sofrer pressões ilegítimas internas e/ou externas à instituição.

Nesse sentido, uma das considerações contidas na *Carta de Brasília: Modernização do Controle da Atividade Extrajudicial Pelas Corregedorias do Ministério Público*³ dispõe (CONGRESSO DE GESTÃO DO CNMP, 2016, p. 376):

O Ministério Público é uma das instituições constitucionais fundamentais para a promoção do acesso à Justiça, sendo certo que a defesa do regime democrático lhe impõe o desenvolvimento de planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da CR/1988.

Falar em objetivo estratégico por meio de metas prioritárias pressupõe uma análise a respeito de quais demandas a instituição deve lidar em primeiro plano e quais delas poderão ser deixadas em segundo lugar. O objetivo do Planejamento Estratégico é reconhecer prioridades, uniformizar e racionalizar a atuação para obter resultados de forma efetiva.

³ A *Carta de Brasília* é o acordo celebrado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União como resultado dos debates e das discussões em procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, em sessão pública ocorrida em 22.09.2016, cujo tema é a “modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público”.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E A ATUAÇÃO RACIONAL NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

5.1 O Ministério Público resolutivo

A Constituição de 1988 inaugurou, no patamar constitucional, um Ministério Público que, ao mesmo tempo que tem legitimidade para atuar junto ao Poder Judiciário, propondo ações judiciais, também tem liberdade para dar plena solução às suas demandas de forma extrajudicial, por meio do inquérito civil, do termo de ajustamento de conduta, da recomendação, além de outros mecanismos de solução e prevenção de conflitos.

GOULART (1998, p.119) esclarece que, de acordo com o perfil institucional do Ministério Público inaugurado em 1988, pode-se extrair dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. Para ele, o Ministério Público demandista “transfere para o Poder Judiciário, via ação civil pública, a solução de todas as questões que lhe são postas pela sociedade. Trata-se de um Ministério Público dependente do Judiciário” (GOULART, 1998, p. 120).

Contudo, pela análise do texto constitucional, o mais acertado a se afirmar é que a Constituição da República de 1988 inaugurou apenas um modelo de Ministério Público dentro de seu perfil institucional, qual seja, o Ministério Público resolutivo.

Seguindo essa linha, o que se quer dizer é que, ao tratar do Ministério Público, a Constituição da República criou uma instituição nova, que tem a função primordial de promover os objetivos da República, não sendo, portanto, possível sustentar, após a promulgação da atual Constituição brasileira, o modelo demandista, ou melhor, não resolutivo, que aqui se quer referir como aquele em que o Ministério Público se resume ao ajuizamento de ações e à intervenção como fiscal da lei no processo judicial em curso, sem tentar a solução do problema de forma estratégica e por meio das ferramentas extrajudiciais à sua disposição.

A Constituição da República entregou ao Ministério Público, para atingir os objetivos da República, o papel de promover o inquérito civil e a ação civil pública e ainda exercer outras funções que lhe forem conferidas para o alcance de suas finalidades (art. 129, incisos III e IX, da Constituição da República de 1988). Em se fazendo necessário o ajuizamento de uma ação, como última saída, de forma

estratégica, para se promoverem os objetivos constitucionais, o modelo resolutivo estaria sendo preservado.

Conforme afirma RODRIGUES (2015, p. 145):

O Judiciário, para esse perfil resolutivo ministerial, assume o que sempre deveria ter representado: a *ultima ratio*, a última trincheira. A composição prévia e extrajudicial, por parte do Ministério Público, dos conflitos ou eventuais violações à lei encontra-se inserida no plano de ação resolutiva como *prima ratio*.

O Ministério Público resolutivo pode ser entendido como aquele que, ao se firmar como agente político transformador, busca atingir resultados concretos, sem se apegar apenas a estatísticas, no sentido de buscar a realização dos objetivos republicanos constantes da Constituição da República. É aquele que procura atingir o espírito da norma contida no art. 127 do Diploma Constitucional pátrio de 1988.

Nas palavras de GOULART (2008, p. 14):

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

Nessa perspectiva, é possível afirmar também que poderia existir um Ministério Público não resolutivo atuando primordialmente de forma extrajudicial, por meio da instauração de inquéritos civis e da propositura de termos de ajustamento de condutas, ou ainda expedindo recomendações, mas sem se valer de uma estratégia institucional efetiva ou sem ter em mente uma ideologia fundada nas bases constitucionais. Firmar um termo de ajustamento de conduta simplesmente para somar números a estatísticas ou para ficar livre de uma demanda e encerrar o inquérito civil dentro do prazo não atende aos anseios constitucionais.

O que se deve ressaltar é que, ao se levar determinada demanda para ser solucionada pelo Judiciário, o resultado passa a depender dessa instituição, sempre abarrotada de processos, cuja solução se perde no tempo, além do fato de o Poder Judiciário possuir uma ideologia nem sempre alinhada à do Ministério Público.

ALMEIDA (2016, p. 73), ao ressaltar a importância da atuação extrajudicial pelo Ministério Público para a garantia dos direitos, assim esclarece:

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.

O Ministério Público projetado pela Constituição de 1988 seria concretizado, então, na prática, por meio de uma atuação racionalizada e com unidade institucional, objetivando a promoção de resultados concretos para a sociedade na defesa dos direitos fundamentais, privilegiando sempre o desempenho de soluções extrajudiciais, que, por sua vez, mostram-se mais eficazes e alinhadas à ideologia da instituição.

5.2 A atuação racional do Ministério Público na defesa do patrimônio público

Nesta subseção, tratar-se-á da atuação do Ministério Público especificamente na defesa do patrimônio público. Será feita uma abordagem acerca da definição de patrimônio público e de sua natureza jurídica, da fundamentação da atuação do Ministério Público nessa área e da necessidade de que essa atuação seja feita de forma racional, voltada para a promoção de uma boa administração pública.

Inicialmente, destaca-se que, para este trabalho, cujo objeto é a atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público exclusivamente na esfera cível, corrupção e improbidade administrativa serão tratadas, respectivamente, como causa e consequência. Nesse contexto, considera-se a corrupção do agente público pressuposto para a prática dos atos de improbidade.

Considera-se, então, corrupção o uso da administração pública para atender a interesses privados ou de modo a desvirtuar os princípios constitucionais da administração pública. Cumpre ressaltar que todo ato de improbidade administrativa atenta contra os princípios administrativos dispostos no art. 37 da Constituição da República, mas alguns são mais específicos, quando importam em prejuízo aos cofres públicos ou em enriquecimento ilícito do agente.

É necessário ressaltar que há quem entenda que corrupção seria apenas uma parte da ampla gama de atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, pontua SABELLA (2008, p. 239):

Já dissemos que desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos ordinariamente verificáveis na corrupção; no entanto, nem sempre estão presentes nas figuras tipológicas da improbidade. Basta que se mencione, como exemplo, o amplo rol de improbidades contido no artigo 11, da Lei 8.429/92, todo ele integrado por violações a princípios [...].
[...] Rigorosamente, em face do tratamento dispensado pela nossa legislação, a relação que se estabelece entre improbidade e corrupção é uma relação de gênero e espécie, achando-se esta última compreendida na amplitude maior daquela.

Na mesma linha, assim afirma GARCIA (2011, p. 7):

[...] a corrupção configura tão somente uma das faces do ato de improbidade, o qual possui um espectro de maior amplitude, englobando condutas que não poderiam ser facilmente enquadradas sob a epígrafe dos atos de corrupção. Improbidade e corrupção relacionam-se entre si como gênero e espécie, sendo esta absorvida por aquela.

Os autores quiseram se referir aos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública como formas ímprobas que não importam em corrupção. Ocorre que não se pode conceber como agente não corrupto aquele cuja conduta importe em “ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições” (art. 11 da Lei n.º 8.429/1992). Ademais, não se pode aceitar a aplicação das drásticas sanções cominadas pela Lei de Improbidade Administrativa a um agente que nem sequer se corrompeu em um Estado Democrático de Direito, entre cujos objetivos fundamentais está a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A corrupção também tem sua causa, que parece coincidir com a origem da sociedade – mas não há a pretensão de tratar sobre essa questão no presente texto, apesar de sua importância científica (SABELLA, 2008). O importante é entender que esse fenômeno sempre se mostrou presente na história humana, materializando-se como algo decorrente da organização em sociedade, e não como característica individual de uma ou de outra pessoa (GUIMARÃES, 2015). É nesse sentido que a corrupção deve ser tratada, sob pena de não haver efetividade na promoção de sua redução.

GUIMARÃES (2015, p. 81) assinala:

Enfrentar o problema da corrupção é desafio que não se resume, obviamente, à busca de punição de pessoas físicas e jurídicas envolvidas em casos de corrupção. Não deve o Ministério Público, portanto, limitar-se a uma atuação punitivista, a partir do equívoco de subjetivar o problema em questão.

Entretanto, apesar de fenômeno, a corrupção não deve ser aceita como normal. Assim como várias outras consequências danosas decorrentes da organização social, a corrupção é algo cujo controle o homem, como ser racional, deve promover.

5.2.1 Definição de patrimônio público e sua natureza jurídica

Definir “patrimônio público” não é tarefa simples. Conforme esclarece GARCIA (2006), a Lei da Ação Civil Pública tentou dar uma definição ao patrimônio público (§ 1º do artigo 1º da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965), mas, ao fazê-lo, limitou-se a estabelecer o que são os bens de natureza pública. Essa definição restritiva não deve subsistir, pois refere-se tão somente a um de seus aspectos.

Para se chegar a uma definição mais acertada de patrimônio público, deve ser feita, primeiramente, uma análise da razão de ser do Estado: o Estado não tem um fim em si mesmo; ele sempre se organizou para garantir a perpetuação da sociedade, cada qual a seu modo, o que oscilou bastante no tempo e no espaço.

A partir do novo constitucionalismo, os Estados passaram, não de forma linear, a se constituir por meio de um conjunto de princípios e regras hierarquicamente superiores, que vincularam a Política e o Direito por meio de um olhar mais crítico do fenômeno jurídico trazido pelo pós-positivismo. Tais princípios e regras, dispostos em uma constituição, trataram de estabelecer balizas às lutas de classe de maneira que a defesa de certos interesses não mais pudesse ser vista como legítima, mas sim como algo a ser combatido. Como mencionado, o Direito se aproximou da moral e transformou a ideia de democracia para que esta, na sua forma mais plena, se tornasse garantidora dos direitos do indivíduo, não sendo mais algo apenas formal.

Segundo MEDEIROS e WACHELESKI (2015, p. 79):

O homem enquanto ser social necessita de expectativa de equilíbrio entre seus pares para que o sistema em que se vive se faça suficiente e

harmônico, para tanto deve-se buscar um sistema que propugne pela igualdade, não apenas formal, ou seja, no campo abstrato, como também real, no campo das concretizações, buscando-se cada vez mais aproximar o conceito abstrato com a realidade e vida prática dos cidadãos.

A finalidade do atual estado constitucional, então, é atender ao interesse público de forma eminentemente democrática. Sendo assim, não se pode falar em administração pública dissociada do interesse público. Se o fim do Estado é garantir a cidadania ao indivíduo como integrante de uma sociedade, tudo o que gira em torno da administração desse Estado deve ser reconhecido como de interesse da coletividade.

É nessa perspectiva que o patrimônio público deve ser entendido como tudo aquilo que envolva o Estado, sejam os bens públicos de valor econômico, seja qualquer atuação da administração pública, o que abrange a garantia dos princípios da boa administração pública previstos no art. 37 da Constituição da República de 1988.

Conforme esclarece GARCIA (2006):

Numa acepção mais ampla, porém, patrimônio público, é o conjunto de bens e direitos que pertence a todos e não a um determinado indivíduo ou entidade. De acordo com essa visão, o patrimônio público é um direito difuso, um direito transindividual, de natureza indivisível de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas pelo fato de serem cidadãos, serem o povo, para o qual o Estado e a Administração existem. Nesse sentido, o patrimônio público não tem um titular individualizado ou individualizável – seja ele ente da administração ou ente privado – sendo, antes, de todos, de toda a sociedade.

Assim é que o patrimônio público abrange não só os bens materiais e imateriais pertencentes às entidades da administração pública (os bens públicos referidos pelo Código Civil, como imóveis, os móveis, o erário, a imagem, etc.), mas também aqueles bens materiais e imateriais que pertencem a todos, de uma maneira geral, como o patrimônio cultural, o patrimônio ambiental e o patrimônio moral.

Feita a definição de patrimônio público, passa-se à análise de sua natureza jurídica. Se não existe sociedade sem Estado, a boa administração deste deve ser entendida como fundamental à sobrevivência digna de cada pessoa.

Nas palavras de ISMAIL FILHO (2015, p. 109):

[...] a boa administração é, sim, um direito fundamental que liga o cidadão ao administrador público e cujo conteúdo é a observância por este dos princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade etc.), das tarefas fundamentais do Estado e dos direitos referentes à participação

procedimental do particular na gestão pública (devido processo legal, duração razoável do processo, direito à audiência com o gestor e/ou seu representante, entre outros).

Segundo DIAS (2006, p. 72), a questão mais polêmica em torno da noção de patrimônio público e, conseqüentemente, de sua defesa pelo Ministério Público gira em torno da definição de interesse público, invocando, para tanto, as noções de interesse público primário e secundário defendidas por ALESSI (1953 apud DIAS, 2006, p. 75) e assim concluindo:

Eis, então, o ponto axial dessa doutrina: não existem dois tipos de interesses públicos – uns da coletividade, outros dos entes públicos. Apenas os primeiros são interesses públicos; os demais, *somente em tese concebíveis*, sequer de interesses podem ser designados, porquanto o Estado tem por fim a serventia ao bem comum. Significa dizer: *não há interesses dos entes estatais qualitativamente diversos dos interesses da sociedade*.

O artigo 37 da Constituição da República estabelece, como princípios da Administração Pública, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Dessa disposição constitucional pode se extrair que a boa administração pública, cuja função é sempre atender ao interesse público de forma eficiente, é um direito fundamental, uma vez que – se a administração não cumpre o ordenamento jurídico, atende a interesses privados de forma ilegítima, imoral, obscura ou ineficiente – atenta diretamente contra os demais direitos fundamentais, que, por sua vez, deixam de se transformar em uma realidade em razão da escassez de recurso causada pela dilapidação do Erário.

Conforme afirma SABELLA (2010, p. 3):

Instalando-se como canal de evasão de recursos do erário, a corrupção atua como barreira impeditiva das atividades prestacionais do Estado, pois insólito seria admitir alguma espécie de serviço público cuja execução prescindisse de recursos. E dela decorrendo esse efeito perverso, resulta inevitável a afirmação de que à corrupção se associa a grave violação a um direito fundamental, ou seja, o direito à boa administração pública.

5.2.2 A necessidade de uma atuação racional do Ministério Público na defesa do patrimônio público na busca pela efetividade

Houve época, após a promulgação da Constituição de 1988, em que a legitimidade do Ministério Público para atuar na defesa do patrimônio público não era reconhecida de forma unânime, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência dos

tribunais superiores. O entendimento restritivo da atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público girava em torno de uma interpretação equivocada da disposição contida no art. 129, IX, da Constituição da República, combinada com a noção errônea de interesse público como algo que pode ser dissociado do interesse da coletividade. Porém, tal questão mostra-se atualmente superada (DIAS, 2006).

A atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público encontra fundamento no art. 127 da Constituição da República, que incumbe à instituição a defesa dos direitos sociais indisponíveis, dos quais faz parte o direito à boa administração pública (SABELLA, 2008).

O art. 129 da Constituição da República, que define as funções institucionais do Ministério Público, dispõe especificamente que cabe à instituição o dever de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, restando incontroversa, assim, sua legitimidade para a promoção do respeito ao patrimônio público.

A despeito disso, GUIMARÃES (2015) pondera que, apesar de ter-se passado quase três décadas da promulgação da Constituição e mais de duas da aprovação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), tendo havido nesse período grande atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa, com êxito considerável, ainda não houve progresso efetivo em relação à redução da corrupção no Brasil.

Daí se percebe que, apesar da pretensão de reprimir-se a corrupção, o ajuizamento inconsciente de ações por atos de improbidade não demonstrou capacidade para promover a redução de abusos contra o patrimônio público.

Nas palavras de SABELLA (2010, p. 3):

Assentadas tais premissas, e buscando estabelecer, para a Instituição, um papel de maior efetividade no asseguramento do que, com singeleza, se denomina boa administração pública surge, intuitiva, a afirmação de que para o Ministério Público mostra-se imperativa uma atuação que tenha caráter preventivo e, de preferência, não judicial. Por tais caminhos, poderá operar, com mais eficácia, sobre as situações geradoras de corrupção no seu plano estrutural. O que se sustenta, por outras palavras, é que ao Ministério Público não se proíbe, ao contrário, se permite, que atue nas fases antecedentes da execução administrativa, quando se fixam as metas e se formulam as políticas públicas, vistas estas como conjunto de ações e programas governamentais preordenados a articular os meios estatais e privados na prossecução de objetivos que tenham relevância social.

Contudo, em que pese o processo de modernização e de fortalecimento político por que passou o Ministério Público com a nova ordem jurídica estabelecida pela Constituição de 1988 e a pouca efetividade prática em sua atuação por meio da ação judicial, ainda há entendimento doutrinário tendente a sujeitar a instituição ao princípio da obrigatoriedade em relação à atuação na defesa da probidade administrativa.

Conforme defende ALVES (2017, p. 833):

[...] pensamos que tanto a *indevida não instauração do inquérito civil* quanto a *espúria inauguração de procedimentos administrativos outros*, mormente no delicadíssimo campo da improbidade administrativa, por violarem o princípio da obrigatoriedade, devem merecer apreciação por parte do Conselho Superior do Ministério Público, mediante provocação de qualquer interessado **ou mesmo de qualquer do povo**. É evidente que o órgão que pode deliberar pelo encerramento das investigações (arquivamento) poderá, também, como fiscal do princípio da obrigatoriedade, analisar a indevida não instauração do inquérito civil.

Esse tipo de entendimento vem sendo atualmente mitigado pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Como exemplo mais importante disso, tem-se a Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017, em que o Conselho Nacional do Ministério Público, ao dispor sobre a *Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro*, reconhece o planejamento institucional como forma de promover a eficiência da atuação institucional, que deve priorizar a atuação extrajudicial proativa, efetiva, preventiva e resolutiva.

Outro exemplo a demonstrar a abertura do Conselho Nacional do Ministério Público para a afirmação do Ministério Público como instituição vocacionada para a mudança da realidade social pode ser percebido nos termos da Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017, que reconhece expressamente a possibilidade de celebração de compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

A Resolução n.º 174, de 4 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, em seu art. 4º, inciso III, dispõe que a Notícia de Fato deverá ser arquivada “[...] quando a lesão ao bem jurídico tutelado for manifestamente insignificante, nos termos de jurisprudência consolidada ou orientação do Conselho Superior ou de Câmara de Coordenação e Revisão”. Verifica-se, assim, uma exceção ao princípio da obrigatoriedade por razões de estratégia institucional. O

Conselho Nacional do Ministério Público, nesse caso, reconheceu a necessidade de se estabelecerem prioridades para a atuação do Ministério Público.

Nesse ponto também se mostra importante fazer a seguinte reflexão: considerando a tendência do ordenamento jurídico brasileiro à mitigação da aplicação do princípio da obrigatoriedade na área penal, conforme mencionado, poder-se-ia falar em uma quebra da coerência da ordem jurídica brasileira ao obrigar o Ministério Público a ajuizar uma ação com o objetivo de obter uma condenação por ato de improbidade administrativa e, ao contrário, permitir soluções consensuais em caso de prática de algum crime? O crime é aquilo que se considera mais danoso ou ameaçador aos bens jurídicos tutelados pelo Direito ou, para quem prefira, aquilo que se pode reconhecer como o maior atentado contra a ordem estabelecida. Sendo assim, se o ordenamento jurídico vem evoluindo para permitir soluções consensuais na área penal, que tem a maior carga do caráter repressivo, deve então permitir a autocomposição na área de improbidade administrativa (ROCHA, 2017).

As questões que não se enquadram na definição de atos de improbidade administrativa, mas afetam a regularidade da administração pública, também demandam uma atuação resolutiva. Atualmente, a atuação nesses casos resume-se à solução dos problemas apresentados ao Ministério Público por meio das notícias de fato. Porém, a atuação dessa forma não é capaz de promover a redução dos problemas. Em casos assim, é preciso fazer um trabalho preventivo e educativo junto à administração pública.

A Resolução 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, ao dispor sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, estabeleceu que deverá ser observada a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo (art. 2º, IV), o que demonstra que a instituição não deve mais atuar apenas quando recebe uma denúncia.

Porém, para se tornar protagonista, é preciso estabelecer metas baseadas em um planejamento estratégico unificado, pois a demanda apresentada ao Ministério Público relacionada ao patrimônio público é grande e os recursos a serem dispensados para a solução dos problemas são escassos. Dessa forma, é preciso priorizar a atuação extrajudicial e preventiva do Ministério Público na defesa

do patrimônio público, além de definir estratégias de atuação na busca da efetividade.

CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou, por intermédio de uma análise bibliográfica e documental, da necessidade de uma atuação mais racionalizada do Ministério Público na defesa do patrimônio público, por meio de uma leitura neoconstitucionalista de entendimentos acerca da aplicação do princípio da obrigatoriedade da atuação da instituição e da noção dos princípios da independência funcional e da unidade institucional, considerando-se a ideia de que o planejamento estratégico é uma exigência constitucional para que a atuação do Ministério Público se torne mais efetiva.

Inicialmente, verificou-se que a noção meramente positivista do Direito, superada pelo neoconstitucionalismo, não deve ser aceita nos Estados Constitucionais de Direito, onde o fenômeno jurídico passa necessariamente por uma leitura moral, levando-se em conta a justiça social, nos moldes do pós-positivismo jurídico.

Em relação ao Estado brasileiro, observou-se que, com o advento da Constituição de 1988, ocorreu a adesão ao processo de constitucionalização do direito denominado neoconstitucionalismo. Esse movimento, ocorrido no plano normativo constitucional, requer uma mudança de paradigma pelos operadores do direito, o que vem ocorrendo aos poucos, mas ainda não se firmou de forma satisfatória.

Quanto ao Ministério Público, fenômeno semelhante pôde ser observado, já que a instituição, ao renascer de forma bastante moderna com a nova ordem constitucional, com vista a garantir o real atendimento dos ideais do novo constitucionalismo, ainda não se firmou totalmente como tal. Essa consolidação da instituição, que pode ser chamada de atuação resolutiva, vem ocorrendo somente de forma isolada.

Isso considerando que, conforme demonstrado, o Ministério Público, de acordo com a Constituição da República de 1988, deixou de ser uma agência do governo destinada apenas ao cumprimento dos termos da lei para se tornar uma instituição política, vocacionada à salvaguarda dos interesses sociais e à proteção dos direitos fundamentais, devendo agir no sentido amplo de promover os objetivos constitucionais na busca do desenvolvimento nacional. Dessa forma, o Ministério

Público que atua cegamente, de forma mecanizada, não demonstra compromisso com o resultado, o que já deveria estar superado.

Pôde-se demonstrar que ter compromisso com um resultado mais efetivo por meio da atuação institucional com objetivos e estratégia é dar vida ao Direito, fazendo dele um instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de garantia para a sociedade. Atuar levando-se em conta apenas as formalidades legais permite tão somente a manutenção do *status quo*, o que, conforme declarado na Constituição da República, não atende aos anseios sociais de promoção do desenvolvimento nacional.

Em relação ao princípio da obrigatoriedade, observou-se que, do ponto de vista normativo, tal instituto tem sido bastante mitigado nos últimos anos na atuação do Ministério Público, tanto na esfera criminal quanto na cível, por se tratar de uma instituição que, por determinação constitucional, tem o dever de influenciar no desenvolvimento do Estado, e não simplesmente manter a realidade atual. Algo que, nos moldes anteriores, não se concretizava na prática.

Por outro lado, verificou-se que, em que pese a nova roupagem constitucional dada ao Ministério Público e a grande evolução normativa e doutrinária acerca das soluções consensuais de conflitos, ainda há quem sustente a aplicação do princípio da obrigatoriedade em relação à atuação do Ministério Público, principalmente no que se refere ao combate à corrupção.

Porém, é preciso compreender, conforme restou confirmado, que a vinculação da atuação do Ministério Público a um planejamento estratégico, democraticamente elaborado, levando-se em consideração os princípios republicanos, tornou-se uma exigência constitucional desde 1988. Deve-se ter em mente que a função do planejamento estratégico é a racionalização para obtenção de resultados efetivos por meio do reconhecimento de prioridades e da uniformização da atuação, o que torna incompatível a vinculação da instituição à obrigação de atuar sem fazer maiores reflexões.

Isso pôde ser confirmado ao se demonstrar que o combate às práticas atentatórias contra a administração pública exclusivamente por meio da repressão aos atos de improbidade administrativa, valendo-se principalmente do ajuizamento de ações, sem estratégia institucional, não foi capaz de trazer resultados efetivos quanto à redução da corrupção. Faz-se necessário, acima de tudo, levar em

consideração a natureza jurídica de direito fundamental do patrimônio público, a exigir uma atuação eficiente.

Sendo assim, seguindo a linha das atuais alterações legislativas ocorridas no Brasil, que passaram a priorizar a autocomposição na solução dos conflitos, deve-se buscar uma revisão do princípio da obrigatoriedade em relação à atuação do Ministério Público, cuja defesa se promove por meio de uma interpretação puramente positivista do Direito. Essa revisão deve ser feita em todas as áreas de atuação da instituição, inclusive na defesa da probidade administrativa, para que a instituição possa cumprir seu real papel na sociedade brasileira, aproximando o Direito da moral e o transformando em ferramenta efetiva para a redução das desigualdades sociais.

É preciso que as Promotorias de Justiça que atuam na defesa do direito à boa administração pública se atentem para os recentes atos do Conselho Nacional do Ministério Público, que tem adotado posição favorável a uma leitura constitucional da atuação do Ministério Público, por meio do reconhecimento das teorias que tratam da resolutividade, levando em conta a exigência constitucional de uma atuação vinculada ao planejamento estratégico, que priorize a prevenção e a utilização de mecanismos extrajudiciais de autocomposição de conflitos, visando sempre a obtenção de resultados efetivos.

Por fim, sugere-se que, para se ter um diagnóstico da real situação das Promotorias de Justiça que atuam na defesa do patrimônio público, realize-se pesquisa por meio de levantamento de dados, com o objetivo de identificar se – e como – vêm sendo cumpridos os atos do Conselho Nacional do Ministério Público citados neste trabalho.

REFERÊNCIAS

ALIESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. Milano: A. Giuffrè, 1953.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de Sua Legitimação Social. In.: FARIAS, Cristiano Chaves de et al (Organizadores). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed. Bahia: Jus Podivm, 2016. p. 55-124.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Ministério Público e o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais (art. 3º e art. 127, *caput*, da CF/88): da perícia para as estatísticas e os indicadores sociais – necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, Ano III, Edição Especial 20 Anos da Constituição Federal, jan./fev./mar. 2008. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/>>. Acesso em: 20.11.2017.

ALVES, Rogério Pacheco. Aspectos Investigatórios e Processuais da Improbidade Administrativa. In.: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BARBERIS, Mauro. Neoconstitucionalismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, tradução de Juliana Salvetti, v. 7, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/311>>. Acesso em: 25.08.2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-103, abr. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>>. Acesso em: 22.08.2017.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, jan. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>>. Acesso em: 26.03.2017.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília,

ano 36, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/474>>. Acesso em: 25.08.2017.

CAMPOS, Teresinha de Jesus Moura Borges. **O Ministério Público e o Superior Interesse da Família e das Crianças e Jovens**. Lisboa, 2012. Tese de Doutorado, Universidade Autónoma de Lisboa. Disponível em: <<http://repositorio.ual.pt/handle/11144/262>>. Acesso em: 22.06.2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CONGRESSO DE GESTÃO DO CNMP, n. 7, 2016, Brasília. Carta de Brasília: Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional Pelas Corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional do Ministério Público: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público**, Vol. II. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf>. Acesso em: 31.03.2017.

DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3850>>. Acesso em: 08.12.2017.

DIAS, André de Vasconcelos. Ministério Público e Patrimônio Público: uma abordagem em torno da unidade do interesse público. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 5, n. 20/21, p. 71-109, jul./dez.2006. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-20-e-n.-21-julho-dezembro-de-2006>>. Acesso em: 22.12.2017.

FERRARESI, Eurico. Princípio da não-obrigatoriedade da ação coletiva. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, Ano III, Edição Especial 20 Anos da Constituição Federal, jan./fev./mar. 2008. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/>>. Acesso em: 20.11.2017.

GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. In.: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Mônica Nicida. Patrimônio Público. **Dicionário de Direitos Humanos**, Brasília, 2006. Disponível em: <[http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Patrimônio público](http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Patrim%C3%B4nio+p%C3%BAblico)>. Acesso em: 22.12.2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e Democracia: teoria e práxis**. Leme/SP: Editora de Direito, 1998.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, ano III, n. 14, p. 10-14, out./nov./dez. 2008. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/583/1.1%20Princ%C3%ADpios%20institucionais%20do%20MP.pdf?sequence=1>. Acesso em 10.08.2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In.: LIVIANU, Roberto (Coordenador). **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009, p.158-169. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/ff2x7>. Acesso em: 02.12.2017.

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

GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. **Defesa Estratégica da Probidade Administrativa Pelo Ministério Público**. Caderno de Teses, III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Teses. Acesso em: 20.11.2017.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In.: SADEK, Maria Tereza. (Org.). **O sistema de justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p.106-137. Disponível em <http://books.scielo.org/id/59fv5>. Acesso em: 10.12.2017.

ISMAIL FILHO, Salomão. A Importância da Atuação Preventiva do Ministério Público Ombudsman em Prol da Boa Administração, no Combate à Improbidade Administrativa. **Revista do CNMP**, Brasília, n. 5, ano 2015. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/250-revistas/8540-revista-do-cnmp-5-edicao-2015>. Acesso em: 15.12.2017.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. SADEK, Maria Tereza. (Org.). In.: **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 65-94. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/4w63s>. Acesso em: 12.12.2017.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público**: Democracia e Ensino Jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios Institucionais do Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 731, p. 9, jan./abr. 2013 (com atualizações feitas em agosto de 2013). Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>>. Acesso em 12.08.2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Proposta de um novo Ministério Público. Palestra proferida no Grupo de Estudos Amaro Alves de Almeida Filho em São Bernardo dos Campos/SP, 1999. **JUSTITIA**, São Paulo, n. 189/192, jan./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/links/edicao.php?ID=189-192>>. Acesso em: 08.12.2017.

MEDEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. O Direito Fundamental à Boa Administração Pública: sua fundamentalidade material. In.: DIAS, Maria Tereza Fonseca et al (Coord). **Direito Administrativo e Gestão Pública I**. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 59-83. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1ppyi8tz>>. Acesso em: 20.12.2017.

MELLO, Abdon de. **Ministério Público riograndense**: subsídios para a sua história. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1943.

MELLO JÚNIOR, João Câncio de. Evolução Constitucional do Ministério Público Brasileiro. In.: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord). **Teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 2, 2012. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/46>. Acesso em 31.03.2017.

MORAES JÚNIOR, Flávio Queiroz. Da Estrutura Filosófica do Ministério Público. **JUSTITIA**, São Paulo, v. 61, p. 117-129, out./dez., 1983. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/links/edicao.php?ID=061>>. Acesso em 02.08.2017.

ROCHA, Marcelo Dantas; ZAGANELLI, Margareth Vetis. O ajustamento de conduta em atos de improbidade administrativa: anacronismos na vedação da transação na lei brasileira. **Cadernos de Direito Actual**, n. 7, Extraordinário, 2017, p.147-162. Disponível em: <<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/221>>. Acesso em: 25.12.2017.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **De Jure**, Belo Horizonte, v. 14, n. 24, jan /jun 2015, p. 138-176. Disponível em: <<http://dejure.mpmg.mp.br/index.php/dejure/article/view/178/33>>. Acesso em: 21.11.2017.

SABELLA, Walter Paulo. Independência Funcional e Ponderação de Princípios. **CONAMP**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/505-independencia-funcional-e-ponderacao-de-principios.html>>. Acesso em: 12.09.2017.

SABELLA, Walter Paulo. Ministério Público Contemporâneo: Força Transformadora da Realidade Social. **JUSTITIA**, São Paulo, ano 65, n. 199, 2008. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/d1y9b8.pdf>>. Acesso em: 11.10.2017.

SABELLA, Walter Paulo. Ministério Público, Combate à Corrupção e Controle de Políticas Públicas. **JUSTITIA**, São Paulo, 2010 <<http://www.justitia.com.br/artigos/b29529.pdf>> Acesso em: 20.11.2017.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil**: riscos e possibilidades. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.dsarmento.adv.br/>>. Acesso em: 26.08.2017.

SOARES, Natália Lourenço. **O Ministério Público brasileiro e o neoconstitucionalismo**: uma análise doutrinária. Recife, 2008. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4734>>. Acesso em: 20.08.2017.

TEIXEIRA, Francisco Dias. Princípios Constitucionais do Ministério Público. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano I, n. 2, p. 69-82, jan./mar. 2002. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-2-2013-janeiro-marco-de-2002/principios-constitucionais-do-ministerio-publico>>. Acesso em: 20.09.2017.