

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

RODRIGO OTÁVIO MARTINS DE SOUZA

**DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
PELA CORREGEDORIA-GERAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS:
ACESSO DO CIDADÃO AO ÓRGÃO DE CONTROLE COMO FATOR
DE LEGITIMAÇÃO SOCIAL**

Belo Horizonte
2018

RODRIGO OTÁVIO MARTINS DE SOUZA

**DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
PELA CORREGEDORIA-GERAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS:
ACESSO DO CIDADÃO AO ÓRGÃO DE CONTROLE COMO FATOR DE
LEGITIMAÇÃO SOCIAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para aprovação no curso de Especialização em Ministério Público e o Novo Constitucionalismo, realizado em parceria com a Faculdade de Direito Milton Campos.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Iennaco de Moraes

Belo Horizonte
2018

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Trabalho de conclusão de curso intitulado *“DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PELA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: acesso do cidadão ao órgão de controle como fator de legitimação social”*, elaborado por RODRIGO OTÁVIO MARTINS DE SOUZA para apreciação pela banca constituída pelos seguintes professores:

_____ Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida	_____ Avaliação
--	--------------------

_____ Prof. Ms. José Ourismar Barros Oliveira	_____ Avaliação
--	--------------------

_____ Prof. Dr. Rodrigo Iennaco de Moraes	_____ Avaliação
--	--------------------

Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2018.

“Deve o Ministério Público corrigir seus próprios defeitos: buscar uma atuação mais teleologicamente destinada à defesa social e menos burocratizada; trabalhar mais e com maior primor; chegar mais efetivamente ao povo, da forma mais ampla possível, para que saiba este o que a instituição pode fazer, o que deve fazer, o que está fazendo, o que não está fazendo mas deveria fazer, quais seus instrumentos de trabalho, quais suas garantias, quais suas principais falhas e qualidades, bem como suas mais prementes necessidades e reivindicações.”¹

¹ MAZZILLI, 2007. p. 74.

RESUMO

O presente trabalho insere-se na área de pesquisa “Teoria Geral do Ministério Público” e tem como objetivo avaliar o instituto da audiência pública como instrumento auxiliar no desempenho das atribuições da Corregedoria-Geral do Ministério Público. Partindo-se da análise do atual perfil constitucional do Ministério Público (pós-Constituição da República de 1988), adentra-se na normalização e na conceituação de audiências públicas num plano geral para, em seguida, analisar-se sua realização no âmbito do Ministério Público e, por fim, a adequação do instituto às funções do Órgão Correcional. Conclui-se pela pertinência e adequação de sua utilização, culminando-se com a proposição da edição de ato normativo específico para regulamentar a organização, realização e conclusão das audiências públicas correccionais, apontando-se elementos mínimos que devem integrar referido ato. A pesquisa observou a linha jurídico-sociologia (empírica), mediante realização de pesquisa teórica (revisão literária), encaixando-se nos modelos jurídico-exploratória e jurídico-propositiva.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público – Novo Constitucionalismo – Corregedoria-Geral – Audiência pública

ABSTRACT

The present work is part of the research area "General Theory of Public Prosecution" and aims to evaluate the public hearing institute as an auxiliary instrument in the performance of the attributions of the Office of the Public Prosecutor. Based on the analysis of the current constitutional profile of the Public Prosecutor's Office (post-1988 Constitution), the public hearings are standardized and conceptualized in a general plan to analyze their performance within the Public Prosecutor's Office and finally, the adequacy of the institute to the functions of the Correctional Body. It concludes with the pertinence and appropriateness of its use, culminating with the proposition of the edition of a specific normative act to regulate the organization, accomplishment and conclusion of the public corrections hearings, pointing out minimum elements that must integrate said act. The research observed the legal-sociological (empirical) line, through theoretical research (literary review), fitting into the legal-exploratory and legal-propositional model.

KEYWORDS: Public Prosecution – New Constitutionalism – General Office – Public hearings

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O (NOVO) PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	9
3	A CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	14
4	A AUDIÊNCIA PÚBLICA	18
4.1	Audiência pública no âmbito do Ministério Público – Instrumento de legitimação da atuação ministerial	20
4.2	A realização de audiências públicas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público	22
	CONCLUSÃO	30
	REFERÊNCIAS.....	35

1 INTRODUÇÃO

A nova ordem constitucional instaurada no país com a promulgação da Constituição da República de 1988 veio reforçar o papel social do Ministério Público como garantidor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo imperativo, para a plena concretização de seu escopo, que a sociedade – destinatária última de suas ações e razão única de sua existência – seja ouvida para fins tanto de conhecimento de suas necessidades e demandas quanto de avaliação do alcance dos resultados das ações institucionais.

Nesse sentido, as audiências públicas revelam-se como instrumento apto à promoção de referido diálogo.

O presente trabalho monográfico tem como objetivo demonstrar a possibilidade, conveniência e necessidade da realização de audiências públicas pelo Ministério Público, especificamente por sua Corregedoria-Geral, na qualidade de órgão fiscalizador e orientador das atividades funcionais do Ministério Público, como instrumento de legitimação da atuação institucional, de verificação e validação social do trabalho desenvolvido pelos órgãos de execução junto à comunidade local e de para coleta de elementos de suporte para a elaboração de políticas institucionais.

Adotou-se como marco teórico a visão de Hugo Nigro Mazzilli sobre o assunto, exposta em sua obra *O Inquérito Civil*,² em que, após breve resgate histórico da previsão legal da realização de audiências públicas pelo Ministério Público, o autor passou a discorrer sobre a natureza e a finalidade do ato, bem como sobre questões práticas relativas à sua realização.

A partir dessa visão e tomando-se em consideração as modernas diretrizes nacionais de atuação da Instituição do Ministério Público, realizou-se estudo de adequação do instituto às atribuições orgânicas do órgão correcional do *Parquet*, com resgate das disciplinas normativas já existentes acerca do tema, no intuito de responder à seguinte indagação: é conveniente a utilização pela Corregedoria-Geral do Ministério Público – órgão de fiscalização e orientação – da audiência pública como ferramenta de aferição qualitativa da atuação local do MP e como meio hábil de coleta de informações destinadas à elaboração de orientações, planos de atuação e políticas institucionais?

² MAZZILI, 2000. p. 399-410.

Por fim, apresenta-se conclusão propositiva acerca dos elementos mínimos estruturantes a constituírem ato normativo específico em relação às audiências públicas correcionais, bem como proposição de medidas práticas a serem observadas por ocasião da realização dos atos.

2 O (NOVO) PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição da República de 1988, no capítulo que trata das *funções essenciais à justiça*, cuidou de assim definir, já na Seção I, o conceito e a missão do Ministério Público: “Art. 127. 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.”

Porém, o Ministério Público, tal qual é conhecido hoje, começou, na verdade, a ser desenhado anos antes da promulgação da chamada Constituição Cidadã, mais precisamente após a ocorrência da reforma do Judiciário de 1977.

Segundo reportou Carlos Siqueira Netto, “um dos maiores fautores [*sic*] dessa moderna história da instituição”³, começou a partir dali um movimento visando a criar o que chamou de *consciência nacional de Ministério Público*, passando-se a pensá-lo como uma instituição, estando seus membros sujeitos aos mesmos princípios em toda a Federação (o centro do poder foi deslocado dos Estados para a União).

Paralelamente a essa consciência nacional, passou-se a buscar também uma *consciência social* do Ministério Público. Era chegada a hora de a sociedade conhecer mais e melhor a instituição: quem e o que era (conceito), para que e a quem servia (finalidade), qual sua importância para ela – sociedade.⁴

Esse trabalho de conhecimento do Ministério Público – iniciado pelo menos 40 anos atrás – é incessante. A consciência é e deve ser construída dia a dia, incansavelmente.

Assim, essa consciência social, conforme informa Alessandro Ramos Machado, já era viva ao tempo da Constituinte de 1988, tendo sido, então, elaborada a Carta de Curitiba, que definia o *Parquet* como “agente em favor dos interesses sociais e do povo”, e que, recepcionada pelos constituintes, serviu de alicerce para o texto que viria a ser aprovado e constar da Constituição.⁵

De fato, grande avanço nesse sentido foi realizado pela Constituinte de 1988:

³ MAZZILLI, 2007. p. 73.

⁴ MAZZILLI, 2007. p. 72-73.

⁵ MACHADO, 2017, p. 123.

[...] reconheceu que a abertura democrática que vivemos, posto incipiente, supunha um Ministério Público forte e independente, que efetivamente pudesse defender as liberdades públicas, os interesses difusos e coletivos, o meio ambiente, o patrimônio público, as vítimas não só da violência como as da chamada criminalidade do colarinho branco – ainda que o agressor fosse muito poderoso ou até mesmo quando fosse o agressor o governo ou o governante. Reconheceu, aliás, que o Ministério Público é um dos guardiães do próprio regime democrático.⁶

Persistindo-se nos ensinamentos de Alessandro Ramos Machado, chega-se à correlação entre as já citadas finalidades (missão) e as funções do Ministério Público,⁷ para adentrar-se na mudança de paradigma comportamental pela qual vem passando a instituição, avançando-se da qualidade de defensor da lei (*custos legis*) para a de defensor da sociedade (*custos societatis*), em conformidade com o regime político do país (democracia).

Nesse sentido, o autor apresenta uma série de exemplos dessa transformação comportamental, entre os quais, citam-se:⁸

a) a clássica atribuição ministerial de promoção da ação penal (art. 129, I, da CR), relacionada à função de defesa da ordem jurídica, deixou de estar, como outrora, limitada à persecução penal do delito. O órgão do Ministério Público deverá, com igualdade de forças, zelar pela observância dos direitos fundamentais do acusado, inclusive sua dignidade;

b) a legitimidade para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade (art. 103, VI), ligadas à defesa da ordem jurídica;

c) as funções previstas nos incisos II e III do art. 129 da Carta Magna, alcunhadas de *ombudsman* e tutela coletiva;⁹

d) por fim, a cláusula de abertura, prevista no inciso IX do multicitado artigo, que garante/determina ao Ministério Público atuação em quaisquer outras funções compatíveis com suas atribuições.

Acerca desse último item,

⁶ MAZZILLI, 2007. p. 74.

⁷ Previstas principalmente, mas não apenas, no art. 129 da Constituição da República.

⁸ MACHADO, 2017. p. 126-127.

⁹ “II - 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;
III - 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; [...]”

“pode-se localizá-las nas demais normas da Constituição, a exemplo da defesa do regime democrático, mediante o combate à improbidade administrativa (art. 37, par. 4º da Constituição da República), através da propositura de ações civis públicas (art. 129, III da Constituição da República). Podem ser identificadas, também na legislação infraconstitucional, onde se busca a efetivação da democracia, ao se exigir o uso de mecanismos de participação direta na administração pública – gestão orçamentária participativa, realização de audiências públicas para a discussão do plano diretor (art. 4º, III, alínea “f” e art. 40, parágrafo 4º, I da Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade) ou a criação de conselhos que deliberam a respeito das políticas públicas sociais, por exemplo, o da criança e adolescente (art. 88, II da Lei n.º 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente).”¹⁰

É nesse contexto de atribuições que se visualiza a mudança do perfil de atuação do Ministério Público. Se, antes, exigia-se uma ampla atuação como *custos legis*, ao entendimento de que deveria haver *intervenção* sempre que se fizesse presente o interesse público, agora se espera *ação* do Ministério Público balizada por suas finalidades institucionais, em uma conduta de racionalização da intervenção (no processo civil), em busca de uma atuação socialmente mais útil e efetiva.¹¹

A mudança, no entanto, é mais profunda do que apenas uma “opção” sobre *em que* atuar. A instituição está trilhando, principalmente, um caminho de mudança do *como* atuar.

Partindo-se de um enraizado modelo de atuação demandista – em que o agir preponderante do Promotor de Justiça está relacionado à atuação judicial, quer mediante a propositura de ações, quer pelo lançamento de pareceres e manifestações nos autos que lhe caem à mesa, ficando, de certa forma, relegada a segundo plano a atuação extrajudicial (não por desídia, frise-se, mas porque era esse o entendimento do que seria a melhor ação) –, caminha-se para um modelo de Ministério Público *resolutivo*.

Reforçando movimento nesse sentido, anteriormente iniciado, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais do Ministério Público, reunidas durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, realizado em

¹⁰ MACHADO, 2017. p. 127.

¹¹ MACHADO, 2017. p. 127-129.

Brasília em setembro/2016, discutiram e aprovaram a Carta de Brasília, instrumento que tem a finalidade de fomentar a “modernização da atuação extrajudicial”.

Referido documento tem seu alicerce na constituição de um Estado Democrático de Direito no Brasil (art. 1º da CR/88), no princípio da transformação social (art. 3º da CR/88) e nas funções constitucionais do Ministério Público (art. 127 da CR/88).¹²

Já em seus “Considerandos”, a Carta de Brasília expõe a necessidade de avaliação e modificação da atuação jurisdicional do Ministério Público e de priorização de sua atuação extrajudicial, promovendo a proatividade dos órgãos da instituição em busca de uma atuação mais resolutiva, reforçando exemplificativamente:

CONSIDERANDO, que os mecanismos de atuação extrajudicial são plurais e não taxativos (art. 5º, 2º, da CR/1988), de modo que o membro da Instituição poderá atuar, entre outros mecanismos, por intermédio de audiência pública para ouvir e prestar contas da atuação, além de inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, recomendações, medidas de inserção social como palestras e reuniões, fiscalização do sistema prisional, casas de internação, bem como através dos projetos executivos do plano de atuação funcional e dos projetos sociais;

CONSIDERANDO também que são, entre outros, fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público como Instituição constitucional garantidora dos direitos fundamentais: *1 A priorização da atuação preventiva; 2 o exercício da função pedagógica da cidadania: um compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, caput, e 205 da CF/88); 3 a realização periódica de audiências públicas; 4 o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais (art. 3º e art. 127, caput, da CR): da perícia para as estatísticas e indicadores sociais — necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária; 5 a provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajudicial da constitucionalidade; 6 a ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajudicial; 7 a atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; 8 o acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; 9 a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição; 10 a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; 11 a revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais; 12 a utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição; [...]. (grifo nosso)*

¹² Vide “Considerandos” da Carta de Brasília.

Logo, nesse novo cenário, sem descurar-se da atuação judicial sempre que esta se revelar necessária, tem-se a presença de um Promotor de Justiça mais ativo, cujo foco principal está na atuação extrajudicial.

Nesse sentido:

[torna-se] terreno comum a realização de diligências, como a mobilização de recursos da comunidade, a articulação de lideranças e organizações sociais, o acionamento de organismos governamentais e não-governamentais, a realização de blitzes, reuniões, a requisição da presença de autoridades, a divulgação da legislação, o atendimento e orientação ao público, participação em campanhas e em fundação de organizações não-governamentais e o estabelecimento de parcerias com outros órgãos públicos. Com sua atuação negociada, abre-se a possibilidade de influenciar políticas, legislações e programas de atendimento. Assim, na seara cível, busca-se a solução direta dos conflitos e questões apresentadas preventiva e repressivamente, sem a intervenção do judiciário e em parceria com outros sujeitos coletivos, negociando e induzindo políticas públicas.¹³

Sérgio Reis Coelho e Kátia Kozicki, citados por Alessandro Ramos Machado, destacam:

Essa atuação resolutiva tem ganhado cada vez mais legitimação social, imprimindo ao Ministério Público um alto grau de respeitabilidade na comunidade em que atua, pois a instituição ministerial é uma parceira da sociedade na resolução de seus problemas.¹⁴

É nesse contexto de atuação e de reconhecimento social do Ministério Público que, nos capítulos seguintes, far-se-ão recortes a) das funções e da atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público e b) da audiência pública como instrumento de participação social *na e em relação à* atuação do Ministério Público.

¹³ MACHADO, 2017. p. 130.

¹⁴ COELHO; KOZICKI apud MACHADO, 2017. p. 131

3 A CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em absoluta consonância com a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP),¹⁵ em Minas Gerais, a Lei Orgânica do Ministério Público¹⁶ assim dispõe, em seu artigo 38, acerca da Corregedoria-Geral do Ministério Público: “A Corregedoria-Geral do Ministério Público é órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público”.

Logo em seguida, ao dispor sobre as atribuições¹⁷ do Corregedor-Geral, elenca, dentre outras:

- Art. 39 – Compete ao Corregedor-Geral do Ministério Público:
- [...]
 - II – realizar inspeções e correições nas Promotorias de Justiça, remetendo relatório reservado ao Conselho Superior do Ministério Público;
 - [...]
 - V – acompanhar o estágio probatório dos membros do Ministério Público;
 - [...]
 - VII – fazer recomendações, nos limites de sua atribuição, sem caráter vinculativo, a órgão de execução;
 - [...]
 - X – remeter, de ofício ou quando solicitado, informações necessárias ao desempenho das atribuições dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público;
 - XI – apresentar, quando requisitado pelo Procurador-Geral de Justiça, relatório estatístico sobre as atividades das Procuradorias e das Promotorias de Justiça;
 - [...]
 - XIII – manter atualizados os assentamentos funcionais dos membros do Ministério Público;
 - [...]
 - XX – examinar o relatório anual das Procuradorias e Promotorias de Justiça;
 - [...]
 - XXV – propor ao Procurador-Geral de Justiça e à Câmara de Procuradores de Justiça a expedição de instruções e outras normas administrativas, sempre que necessário ou conveniente ao serviço;
 - XXVI – convocar membro do Ministério Público para deliberação sobre matéria administrativa ou de interesse da instituição;
 - [...]
 - XXXIV – desempenhar outras atribuições previstas em lei ou no regimento interno;
- (Inciso renumerado pelo art. 4º da Lei Complementar nº 136, de 27/6/2007.)
- § 1º – Nos assentamentos funcionais a que se refere o inciso XIII, deverão constar, obrigatoriamente:
- [...]
 - III – as observações feitas em inspeções e correições.

¹⁵ BRASIL. Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

¹⁶ MINAS GERAIS. Lei Complementar n.º 34, de 12 de setembro de 1994.

¹⁷ Equivocadamente, a LOMP/MG as designa de competência, quando se sabe que essa é, em verdade, repartição (delimitação) da jurisdição, cabível, então, aos magistrados, e não aos órgãos do Ministério Público.

Como se vê, é papel da Corregedoria-Geral o acompanhamento das atividades dos órgãos de execução¹⁸ do Ministério Público, tanto do ponto de vista fiscalizatório (prevenção e correção de condutas irregulares) quanto do orientador.

Limitando-se esta impressão ao órgão correcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), verifica-se, da análise de ambos os vieses de sua atuação, que até recentemente predominava um agir reativo no que atine à função orientadora, e uma atividade fiscalizadora formalista e fomentadora do perfil demandista do Ministério Público.

Com efeito, da análise dos relatórios de Atividade e de Gestão da CGMP/MG,¹⁹ verifica-se, em relação à orientação, concentração de esforços na resposta às questões postas pelos próprios órgãos de execução para análise da Corregedoria-Geral,²⁰ sendo parcela menor a expedição de ofício de atos orientadores.

No mesmo passo, por ocasião da realização das correições ordinárias – uma das formas de exercício da atividade fiscalizadora –, o órgão de execução é instado a apresentar relatórios diversos acerca do volume e da regularidade de sua atuação judicial e extrajudicial, bem como cópia de peças processuais e procedimentais para verificação da qualidade das manifestações. Em ambos os casos – atuação judicial e extra –, a verificação da regularidade se dava de forma meramente formal (inexistência de excesso de prazo), à exceção de alguns feitos analisados por amostragem, selecionados pelo próprio correccionado.²¹

A esse respeito – e o que faz crer que também noutras Corregedorias-Gerais a situação fosse análoga –, a já citada Carta de Brasília pontuou, em seus “Considerandos”, a necessidade de modernização dos instrumentos e mecanismos de orientação e fiscalização das CGMPs, acrescentando ainda o seguinte:

[imperiosidade de se dar] prevalência à avaliação qualitativa pelas Corregedorias do Ministério Público, com vista, principalmente, a aferir a eficácia social da atuação dos membros e servidores da Instituição e a contribuir para o aperfeiçoamento das boas práticas institucionais, visando a

¹⁸ À exceção do Conselho Superior do Ministério Público.

¹⁹ A par da vivência pessoal como servidor lotado no órgão de 2005 a 2017. Relatórios disponíveis na página da Corregedoria-Geral no Portal do MPMG na internet.

²⁰ As consultas formuladas à Corregedoria-Geral pelos Órgãos de Execução ou de Apoio são autuadas como Procedimentos de Orientação, sendo a resposta encaminhada ao consulente, não se dando, em regra, conhecimento geral à classe acerca do questionamento e da resposta.

²¹ Acerca das correições ordinárias, confirmam-se os artigos 43 a 49-A do Ato CGMP n.º 1/2017.

conformar o modelo de atuação dos órgãos de execução, sob a ótica funcional e estrutural, aos resultados pretendidos.

Caminhando no sentido dessa transformação e com vistas à adoção das considerações e diretrizes da Carta de Brasília, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais editou, em 3 de março de 2017, o Ato CGMP n.º 3, reformulando essencialmente a correição ordinária.

As disposições gerais desse ato normativo trazem de forma cristalina as intenções, as finalidades e os objetivos do novo modelo, quais sejam:

Art. 1º As correições ordinárias serão realizadas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, diretamente pelo Corregedor-Geral ou por delegação a Subcorregedores-Gerais ou a Promotores de Justiça Assessores, para verificar e avaliar a regularidade e a eficácia social dos serviços prestados pelo Ministério Público e o relacionamento dos órgãos de execução e serviços auxiliares no ambiente funcional e comunitário, no exercício de suas funções e no cumprimento dos deveres do cargo, observados os seguintes princípios:

- I - publicidade, transparência e periodicidade;
- II - resolutividade, eficiência e relevância social;
- III - duração razoável das medidas e dos procedimentos relativos às atribuições constitucionais do Ministério Público;
- IV - efetividade dos direitos e das garantias fundamentais;
- V - priorização da resolução consensual, salvo quando a tutela judicial se revelar a mais adequada;
- VI - gestão administrativa eficiente e proativa das unidades, atribuições ou serviços do Ministério Público;
- VII - unidade institucional, materializada pela adoção, por órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, de Programas de Atuação Funcional e respectivos Projetos Executivos, alinhados ao Planejamento Estratégico e ao Plano Geral de Atuação Funcional;
- VIII - prevalência da avaliação qualitativa, com a superação do controle meramente formal, quantitativo e temporal das causas ou expedientes em que atua o Ministério Público;
- IX - primazia das questões de mérito sobre as processuais meramente formais;
- X - racionalização e economicidade, com o adequado aproveitamento de ferramentas tecnológicas e virtuais disponíveis.

Art. 2º A correição ordinária é o procedimento de verificação ampla do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, devendo ser realizada para aferir precipuamente a relevância social e a resolutividade da atuação ministerial.

Embora o ato normativo acima citado não esteja mais em vigor, uma vez que suas normas foram incorporadas à atual Consolidação de Atos Normativos da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, aprovada pelo Ato CGMP n.º 1, de 2 de janeiro de 2018, as premissas por ele introduzidas continuam íntegras no ato vigente.

Nesse ponto faz-se relevante frisar duas importantes inovações trazidas pelo Ato CGMP n.º 3/2017 e mantidas no Ato CGMP n.º 1/2018.

A primeira delas diz respeito à implantação da chamada “correição virtual”,²² por meio da qual se faculta à Corregedoria-Geral a realização a distância – por meios telemáticos de comunicação – da indispensável parte formal da correição ordinária.

Esse novo formato permite que se alcance um maior número de órgãos, com menor custo de tempo e de recursos públicos (diárias, combustível, etc.) e com menor exposição da integridade dos membros assessores da Corregedoria-Geral, expostos a constante risco em longas viagens rodoviárias.²³ Em contrapartida, maior disponibilidade de tempo e de recursos também haverá para utilização nos casos em que a presença física da Corregedoria-Geral se fizer necessária ou recomendável – o que ocorrerá na segunda fase da correição ordinária, chamada instrutória –, propiciando, nesses casos, o desenvolvimento de um trabalho mais detalhado e de maior qualidade.²⁴

A segunda inovação diz respeito à previsão da realização de audiências públicas pela Corregedoria-Geral.

Como dito antes – em citação dos “Considerandos” da Carta de Brasília –, a audiência pública é um dos instrumentos postos à disposição dos Ministérios Públicos para cumprimento de suas finalidades, estando em consonância ainda com o “Considerando” que aponta para a importância de “conferir maior transparência à atuação institucional, de modo a facilitar o fomento ao controle social”.

A partir da publicação do Ato CGMP n.º 3/2017, tornou-se expressa e pública a possibilidade e, principalmente, a intenção da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na realização do ato, muito embora, ao contrário da correição virtual, nenhuma audiência tenha ainda sido realizada.

É desse instrumento que o capítulo seguinte tratará para, a seguir, chegar-se a uma conclusão sobre a viabilidade de sua adoção nos termos previstos.

²² A 1ª correição virtual foi realizada pela CGMP/MG em 26.10.2017, ainda sob a vigência do Ato CGMP n.º 3/2017. Notícia disponível em <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/corregedoria-geral-inaugura-sistema-de-correicoes-ordinarias-virtuais.htm#.WnSDa-dG3IU>. Acesso em: fevereiro de 2018.

²³ O Estado de Minas Gerais é detentor da maior malha rodoviária do país.

²⁴ Segundo dispõe o Ato CGMP n.º 1/2018, a primeira fase, dita informativa, ocorrerá exclusivamente de forma eletrônica. A segunda, instrutória, poderá ser eletrônica ou presencial. A esse respeito, confirmam-se os arts. 56 a 78 do Ato.

4 A AUDIÊNCIA PÚBLICA

Sob o ponto de vista constitucional, a audiência pública encontra alicerce art. 1º., parágrafo único, da Constituição da República da 1988, onde se expressa o *princípio do exercício direto da soberania popular*²⁵, configurando palco para manifestação dos cidadãos, por si próprios ou por intermédio de entidades representativas.

No ordenamento legislativo infraconstitucional brasileiro, consta que a primeira normalização acerca da audiência pública se deu no âmbito do Poder Executivo, mais precisamente na Resolução CONAMA n.º 1/1986, tendo, então, caráter eminentemente informativo à sociedade e aplicabilidade limitada aos casos de necessidade de elaboração de estudo e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA).

Grande avanço houve com o advento da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (processo administrativo federal), passando a exigir que a Administração levasse em conta, na elaboração do ato decisório acerca do tema objeto da audiência, o que efetivamente houver sido nela debatido. Ainda no Executivo, o recente Decreto n.º 8.243/2014²⁶ definiu a audiência pública como o “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”, sendo considerada um mecanismo de participação social e um direito do cidadão.²⁷

No que toca ao Poder Legislativo, a audiência pública encontra expressa previsão constitucional²⁸ de realização pelas comissões das casas legislativas federais, havendo regulamentação do dispositivo citado nos respectivos Regimentos Internos. Chama a atenção a existência, em ambos os regulamentos, de normas de limitação à participação da sociedade nas audiências, cabendo especial destaque às disposições constantes do Regimento Interno do Senado Federal, as quais não só permitem a dispensa da realização da audiência pública para análise das matérias em tramitação, mas também preveem um formato dialógico de realização, em

²⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social, p.27.

²⁶ Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

²⁷ MACHADO, Alessandro Ramos. op. cit., p. 170-173.

²⁸ Art. 58, parágrafo 2º, II

detrimento de um preferível modelo argumentativo (a regra ali é que os expositores respondam aos questionamentos dos Senadores, não havendo maior liberdade para exposição de opiniões sobre o tema).²⁹

No âmbito do Poder Judiciário, as audiências públicas encontraram lugar primeiramente na instrução das ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade, reguladas pela Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, e da arguição de descumprimento de preceito fundamental, Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Em ambos os diplomas legais, verifica-se a limitação da participação àqueles que possuem experiência e/ou conhecimentos técnicos aptos a subsidiar a instrução das ações, sendo esse o caráter precípua de sua realização.

A seu turno e por outro lado, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) ampliou as hipóteses de cabimento e de participação das audiências públicas realizadas pela Corte Constitucional, permitindo sua realização em qualquer feito em tramitação no tribunal e em que se verifique a existência de tema de repercussão geral e/ou interesse público relevante, prevendo ainda ampla divulgação da convocação (não só a especialistas) e permissão da participação (voz) de terceiros não convidados (desde que a solicitação seja feita por procurador habilitado).

Ressalta-se, por fim, que, no entender de Diogo Rais,³⁰ disposição inserida no Código de Processo Civil de 1973 pela citada Lei n.º 9.868/99 e mantida no código vigente facultou a relatores de processo nos tribunais a realização de audiências públicas para instrução de recursos em que esteja em discussão inconstitucionalidade de lei, uma vez que lhes faculta “admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades, além daqueles legitimados”, mas não especifica a forma de tal manifestação.³¹

Da análise da evolução normativa da audiência pública no âmbito dos três Poderes, é possível perceber a audiência pública como forma de materialização do princípio da soberania popular – esta, uma maneira de exercício da democracia participativa.

²⁹ MACHADO, Alessandro Ramos. op. cit., p. 174-175.

³⁰ RAIS apud MACHADO, 2017. p. 169.

³¹ MACHADO, 2017. p. 175-179.

Nesse sentido, o instituto é assim conceituado por Gregório Assagra de Almeida:

[...] mecanismo constitucional por intermédio do qual as autoridades públicas e agentes públicos em geral abrem as portas do poder público à sociedade para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania popular, em suas várias dimensões, permitindo-se a apresentação de propostas, a apresentação de reclamações, a eliminação de dúvidas, a solicitação de providências, a fiscalização da atuação das instituições de Defesa Social, de forma a possibilitar e viabilizar a discussão em torno de temas socialmente relevantes.³²

É a partir desse conceito que se passará, na seção seguinte, à análise da audiência pública no âmbito do Ministério Público.

4.1 Audiência pública no âmbito do Ministério Público – Instrumento de legitimação da atuação ministerial

Sob o ponto de vista constitucional, não há norma expressa que permita ou determine a realização de audiências públicas pelo Ministério Público.³³ Tal aparência, contudo, esvai-se quando se fixa atenção aos conceitos e às finalidades da instituição e do instituto, quando, então, revela-se nítida a relação constitucional entre ambos.

Como visto, o Ministério Público é instituição constitucional à qual incumbe a “defesa da ordem jurídica, do estado democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”,³⁴ sendo nítida pois, desde a leitura de suas finalidades, a sua *vocação democrática*.³⁵ Atua, então, o Ministério Público como defensor da sociedade, exercendo essencial papel na luta pela transformação da realidade social. Acerca da audiência pública, como também dito acima, é instituto que promove a interação entre a Administração e a sociedade, sendo legítimo canal de apresentação de reivindicações, anseios, propostas e questionamentos por parte

³² ALMEIDA; SOARES JÚNIOR; GONÇALVES, abr./maio/jun. 2006. p. 9-15.

³³ Na legislação infraconstitucional, o reconhecimento expresso se deu por ocasião da LONMP (de aplicação subsidiária para os Ministérios Públicos estaduais), em 1993, que, em seu artigo 27, parágrafo único, IV, traz expressa a possibilidade de promoção de audiências públicas para consecução de suas atribuições (do MP). Especificamente em Minas Gerais, o art. 68, parágrafo único, IV, da Lei Complementar, em redação similar à da LONMP, também trouxe a previsão expressa da realização de audiências públicas.

³⁴ CR/88, art. 127.

³⁵ MACHADO apud ALMEIDA, p. 11.

desta, bem como de propostas, consultas, projetos e, talvez, principalmente, prestação de contas por parte daquela. Nítida, pois, revela-se a relação entre ambos – Ministério Público e audiência pública.

A audiência pública, assim, mostra-se valioso instrumento de legitimação da atuação do Ministério Público à medida que promove a aproximação da instituição com a sociedade, em especial a comunidade local/regional, permitindo a ela um efetivo conhecimento das ações empreendidas pelo *Parquet* nas suas diversas áreas de atuação, bem como propiciando espaço para reivindicação e exposição dos anseios e das necessidades sociais, de forma a contribuir para a elaboração da política e do plano de ação institucionais.

Nesse sentido a lição de Pedro Roberto Decomain, estudado e citado por Mazzili:³⁶

[...] as audiências públicas revelaram-se mecanismos eficientes de equacionamento de problemas ligados a direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral, como aqueles relacionados ao meio ambiente, ao consumidor, etc. Também são eficazes em matéria de serviços públicos, porque permitem um debate amplo em torno da atuação da Administração Pública, que tem sua eficiência analisada e questionada publicamente pelos destinatários delas, ou seja, pelas pessoas da coletividade de modo geral. Cabe ao Ministério Público então promover referidas audiências, conduzindo durante elas os debates. Com isso toma plena ciência daquilo que a coletividade realmente deseja em determinado assunto, informando-se e formando um juízo mais próximo dos verdadeiros interesses comunitários, antes de empreender quaisquer providências.

Esse mesmo pensamento guia a regra geral destinada a todos os ramos do Ministério Público, exteriorizada pela Resolução CNMP n.º 82, de 29 de fevereiro de 2012,³⁷ bem como pelas modernas diretrizes estabelecidas pela Carta de Brasília – que, desde seus “Considerandos”, estabelece a necessidade de se conferir maior transparência à atuação ministerial, bem como a validade da audiência pública para ouvir e prestar contas à sociedade.

A recente disciplina do Ministério Público do Estado de Minas Gerais sobre o tema³⁸ argumenta em uníssono:

CONSIDERANDO o fato de que as audiências públicas são um contato aberto e direto com a sociedade civil, pelo qual o cidadão pode colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais, no

³⁶ DECOMAIN apud MAZZILLI, 2000.

³⁷ Terceiro “Considerando”.

³⁸ Resolução PGJ n.º 29, de 25 de março de 2014.

zelo do interesse público e na defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos;
 CONSIDERANDO a importância de democratizar as decisões internas do Ministério Público, especialmente no que se refere à definição de prioridades institucionais, permitindo uma atuação eficaz e integrada de todos os órgãos da Instituição, [...].

É interessante ressaltar que, reconhecendo a importância do instituto e valorizando as iniciativas de realização, o MPMG, no art. 11 do ato acima referido, designou unidade específica³⁹ para a prestação de apoio técnico aos demais órgãos na realização de audiências públicas relacionadas ao exercício de sua atividade-fim. Nesse sentido, encontra-se disponível aos integrantes da instituição⁴⁰ material de técnico de qualidade (roteiro de atuação e modelos diversos), aptos a subsidiar a realização das audiências.

Dessas observações é que se passa adiante ao recorte final deste trabalho, qual seja, a realização de audiências públicas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público.

4.2 A realização de audiências públicas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público

Nesta seção, reduzir-se-á o recorte do trabalho para a Corregedoria-Geral do Ministério Público, em especial a do Estado de Minas Gerais (CGMP/MG), objetivando especificamente a avaliação do cabimento e da possibilidade de realização de audiências públicas como instrumento complementar de exercício de suas atribuições.

Embora, à primeira vista, dada a natureza administrativa de suas atribuições, transpareça que o que anteriormente se disse sobre a audiência pública tenha aplicabilidade direta apenas para os órgãos que desempenham a atividade-fim da instituição, certo é que, quanto mais próxima a Corregedoria-Geral estiver de seus fiscalizados, melhor será sua percepção quanto ao trabalho realizado pelos membros do Ministério Público e mais efetiva se tornará a orientação proferida,

³⁹ Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais – CIMOS.

⁴⁰ Estando os materiais disponíveis na *Intranet* do MPMG, área de acesso restrito, é necessário dispor de *login* e senha para acesso.

aspecto sob o qual se mostra profícua a proximidade também com aqueles que por eles são assistidos.

Tanto é assim que a multicitada Carta de Brasília, ao listar considerações sobre “o papel constitucional do Ministério Público e das suas Corregedorias-Gerais”, assim dispôs:

CONSIDERANDO que, nesse contexto constitucional, as Corregedorias do Ministério Público – a Nacional (CNMP), que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno – são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais; [...].

A Carta de Brasília prossegue fixando as diretrizes a serem observadas em âmbito nacional pelos ramos do Ministério Público; entre aquelas especificamente dirigidas às Corregedorias-Gerais, frisam-se as seguintes, diretamente relacionadas a este ponto do trabalho:

a) Renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas pelas Corregedorias, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua **relevância social**; [...]

g) Avaliação da atividade-fim, considerando a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, **inclusive com a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social como palestras, reuniões e atuação por intermédio de Projetos Sociais**; [...]

k) Avaliação da atuação dos membros e servidores do Ministério Público a partir da oitiva, **em audiência pública ou não**, dos cidadãos diretamente interessados ou da respectiva sociedade organizada; [...]

t) Verificação, nas correições avaliativas e nas inspeções, da regularidade e da **resolutividade da atuação** do Ministério Público na atividade extrajurisdicional, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos, levando-se em consideração os seguintes fatores:[...]. (grifo nosso)

Evidencia-se, pois, mantendo elevado respeito às opiniões divergentes,⁴¹ que, a par de serem consideradas instrumentos de exercício direto da cidadania e canal aberto de diálogo entre o Ministério Público e os cidadãos, as audiências públicas podem e devem ser realizadas pelas Corregedorias-Gerais.

Conforme mencionado no capítulo anterior, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais vem passando, nos últimos anos, por processo de atualização e aperfeiçoamento de sua forma de ação. Como parte dessa mudança, no que se refere ao tema do presente trabalho, verifica-se que seu vigente Regimento Interno, aprovado pela Resolução CAPJ n.º 12, de 28 de setembro de 2016, trouxe expressas referências à realização de audiências públicas em pelo menos duas situações: como parte de uma inspeção extraordinária⁴² e para instrução do procedimento instaurado para realização de pesquisas estatísticas e estudos periódicos.⁴³ Além disso, cuidou de registrar, em suas disposições finais, abertura para regulamentação em ato próprio de temas específicos constantes do Regimento Interno, bem como normas alusivas às diretrizes fixadas pela Carta de Brasília, das quais se destacam:

Art. 200. As questões específicas sobre os temas disciplinados neste Regimento Interno poderão ser regulamentadas por ato do Corregedor-Geral do Ministério Público.

⁴¹ Como menciona Mariana Mêncio na introdução de *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades* (Belo Horizonte, Fórum, 2007): “Para muitos administradores públicos ou até cidadãos habitantes dos municípios, essa sessão pública de debates junto aos órgãos públicos é considerada ‘perda de tempo’, algo ineficaz, justamente por ser impossível conciliar opiniões conflitantes em uma reunião aberta a todos os membros da cidade”.

⁴² Art. 50. As inspeções extraordinárias, cabíveis para apuração de fato ou fatos determinados, serão realizadas pela Corregedoria-Geral mediante decisão fundamentada do Corregedor-Geral, independentemente de previa designação ou de prévia comunicação, com ou sem a presença dos responsáveis pelos órgãos inspecionados, podendo ser colhidas, individualmente ou em audiência pública previamente convocada, manifestações de interessados e autoridades, que poderão prestar esclarecimentos e protocolar documentos que reputarem relevantes.

Parágrafo único. A audiência pública a que se refere o ‘caput’ deste artigo será presidida pelo Corregedor-Geral ou Subcorregedor-geral ou Promotor de Justiça Assessor do Corregedor-Geral, a quem caberá manter a ordem dos trabalhos.

⁴³ Art. 60. A Corregedoria-Geral do Ministério Público poderá instaurar procedimento para a realização de pesquisas estatísticas e estudos periódicos sobre a eficácia de sua atuação ou sobre a eficácia social do trabalho institucional com a finalidade de apresentar os resultados à Câmara dos Procuradores, ao Conselho Superior e ao Procurador-Geral de Justiça e sugerir medidas de aperfeiçoamento da Instituição, inclusive em relação à distribuição de atribuições entre os órgãos do Ministério Público.

[...]

§ 5º Poderão ser realizadas audiências públicas no procedimento de estudos e de análises, assim como poderá ser permitida a manifestação de terceiros, pessoas físicas, jurídicas ou entes despersonalizados *[sic]*, com domínio de conhecimento técnico e/ou jurídico sobre o objeto de estudo ou de análise no procedimento.

[...]

Art. 204. A Corregedoria-Geral do Ministério Público desenvolverá sistema de avaliação que leve em conta objetivos, metas e indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação dos membros e da Instituição.

[...]

§ 11. A avaliação da atuação dos membros e servidores do Ministério Público levará em conta, sempre que possível, a oitiva, em audiência pública ou não, dos cidadãos diretamente interessados ou da respectiva sociedade organizada.

Diante do permissivo e dos fundamentos acima expostos, foi publicado o já citado Ato CGMP nº. 3/2017, posteriormente substituído pelo vigente Ato CGMP nº. 1/2018, cujo texto cuidou de acrescentar ao rol expresso a possibilidade de realização de audiências públicas como parte dos trabalhos relativos às correições ordinárias, assim dispondo:

CAPÍTULO II DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS CORRECIONAIS

Art. 85. O Corregedor-Geral, diretamente ou por delegação a Subcorregedor-Geral, poderá realizar audiência pública com o objetivo de ouvir notícias, sugestões ou reclamações de representantes da comunidade acerca do funcionamento da unidade do Ministério Público, visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados, nos termos do art. 3º, V, da Resolução CNMP nº. 149/2016 e do art. 204, § 11, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral.

Art. 86. Na realização pela Corregedoria-Geral de audiência pública para ouvir notícias, sugestões ou reclamações sobre o funcionamento do Ministério Público na localidade correccionada, os órgãos de execução em exercício na comarca que tiverem sido mencionados, ainda que indiretamente, durante os pronunciamentos dos representantes da comunidade terão assegurados, no mínimo, trinta minutos de fala, ao final da audiência, independentemente de solicitação ou inscrição prévias.

Neste momento é relevante ressaltar que, embora se possa classificar como vanguardista a iniciativa da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, visto tratar-se de seara ainda pouco explorada, ela não é isolada ou pioneira.⁴⁴ Com efeito, o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, datado de 2012 (Resolução nº. 001/2012-CGMP) já traz a previsão – em linhas tão gerais quanto a normalização existente na CGMP/MG – da realização de audiência pública por ocasião das

⁴⁴ A respeito das legislações de outros ramos do Ministério Público, procedeu-se à pesquisa nos Portais das unidades na internet.

inspeções e correições.⁴⁵ Em passo similar, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá editou, em 2017, ato disciplinador dos procedimentos relativos às correições ordinárias, extraordinárias e inspeções,⁴⁶ bem como fez incluir, a partir do mesmo ano, na própria portaria de designação do calendário anual de correições e inspeções, a previsão de realização da audiência pública em algumas das comarcas. Em relação à unidade amapaense, interessa observar que a previsão lastreou-se tão somente na Resolução CNMP n.º 149, de 26 de julho de 2016, embora existente a citada norma local.

Diferentemente do que ocorre em Minas Gerais, as outras unidades citadas já realizaram efetivamente audiências públicas, conforme se verificou das notícias existentes em seus portais, confirmadas por posterior contato telefônico.

Da experiência compartilhada pela CGMP/RN⁴⁷, onde o ato já é praticado há mais tempo, merecem destaque as questões relativas à acessibilidade (localização) e à divulgação do ato, tendo sido relatada situação em que, tratando-se de localidade interiorana onde a população tem extrema dificuldade de locomoção aos centros urbanos, aliado ao fato de se ter promovido a divulgação pelos meios ordinários (publicação do edital em periódico oficial e afixação no átrio do fórum e da promotoria), apenas dois cidadãos compareceram. Já em ato mais recente, buscou-se auxílio para o transporte dos interessados, bem como realizou-se ampla divulgação do ato, valendo-se de meios mais informais e acessíveis à população como rádios e blogs locais e regionais, procedendo-se a várias chamadas durante os dias que antecederam a audiência. Segundo consta, esse ato contou com a presença de expressivo número de cidadãos, sendo colhidas relevantes informações, questionamentos e reclamações pertinentes à atuação do Ministério Público na localidade, tendo sido elaborado relatório do qual decorreram procedimentos, orientações e recomendações às promotorias de justiça.

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amapá encaminhou material relativo à organização da audiência pública realizada⁴⁸,

⁴⁵ Artigos 84 e 95.

⁴⁶ Ato Normativo n.º 001/2012, artigo 11º *[sic]*.

⁴⁷ Em contato telefônico mantido com a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, fomos atendido pelo servidor Paulo César de Lima, que gentilmente nos informou acerca da experiência vivenciada pelo órgão.

⁴⁸ A CGMP/AP realizou apenas uma audiência pública, por ocasião da correição ordinária na Comarca de Caicó em 2017. Naquela unidade conversamos com a servidora Lidiane Ferreira de Alencar Pereira, que também de maneira gentil nos atendeu ao telefone e nos encaminhou por e-mail modelos dos atos e comunicações utilizados pela unidade.

consubstanciado em edital, aviso, cópia da publicação no órgão oficial de imprensa, fichas de inscrição e de avaliação do evento, quadro de identificação dos expositores e, por fim, rol da equipe de trabalho designada para o ato. Percebe-se a dispensa de elevado cuidado em relação às questões formais na etapa preparatória do ato, merecendo destaque o bem-elaborado edital, contendo amplas informações a respeito do local, da data, da finalidade e da forma de realização da audiência pública. Destaca-se também a forma mencionada para publicidade do ato, qual seja, publicação no Diário Oficial e na página do MPAP na internet.

A fim de melhor analisar os quadros acima expostos, convém trazer à colação alguns dos princípios orientadores das audiências públicas, citados por Gregório Assagra de Almeida:

1. *Princípio democrático* (art. 1º da CF/88). O princípio democrático é o mais importante de todos os princípios; é a cláusula mãe das audiências públicas, por força do qual se impõe a fomentação da participação popular e, ao mesmo tempo, proíbem-se atitudes restritivas do acesso à audiência pública.
2. *Princípio da publicidade ampla, irrestrita e popular* (art. 5º, LX e 37, caput, da CF/88). À audiência pública deve ser conferida a máxima publicidade, com sua divulgação por todos os meios legítimos, tais como editais, convites, com a utilização inclusive de todos os veículos de comunicação.
3. *Princípio do retorno ou da resposta à sociedade ou ao cidadão ou da prestação de contas das medidas e resultados* (art. 5º, XXXIV, a, da CF). Por força desse princípio, as autoridades públicas devem prestar contas das medidas tomadas, bem como, em sendo possível, quais são os seus resultados. Esse princípio é desmembramento do direito de petição, na sua condição de garantia constitucional fundamental.
4. *Princípio da periodicidade*. A audiência pública, como é mecanismo constitucional de exercício direto da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) e condição legitimadora das instituições democráticas de defesa social, deve ser realizado com periodicidade, atendendo-se as peculiaridades dos interesses sociais de cada região do País.
5. *Princípio da solenidade relativizada*. A audiência pública sempre deve ser presidida por uma ou por mais de uma autoridade e deve procurar observar, em prol da eficiência (art. 37, caput, da CF), um procedimento que lhe permita ter um início, um meio e um fim. Daí o seu caráter solene. Contudo, não se deve imprimir à audiência pública um caráter solene e formal que venha constranger o cidadão e impedir ou dificultar o exercício direto de sua soberania.
6. *Princípio da não-taxatividade em abstrato ou da não-limitação em abstrato do objeto da audiência pública*. O rol dos direitos e garantias constitucionais é meramente exemplificativo (art. 5º, § 2º, da CF). Em relação ao Ministério Público, especialmente, incidem os princípios da não-limitação ou da não-taxatividade da defesa dos direitos ou interesses individuais indisponíveis e dos direitos ou interesses difusos e coletivos (arts. 127, caput, e art. 129, III, ambos da CF/88). Com base nisso e em outras diretrizes constitucionais, não é permitida a limitação em abstrato do objeto da audiência pública, a qual poderá ser designada para discutir questões relativas tanto a direitos individuais quanto a direitos coletivos. Essa orientação não impede a designação de audiência extraordinária para

discutir fatos ou temas determinados, tais como um dano ambiental, o funcionamento de um certo hospital etc.

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

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

Relevante ainda voltar-se às considerações introdutórias da Carta de Brasília:

CONSIDERANDO que é insuficiente a divisão da atuação do Ministério Público somente com arrimo na base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias e que é necessária a implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, assim como para que possam atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais;

CONSIDERANDO que é imperiosa a adequação na divisão de atribuições, na gestão de recursos e de pessoas, na implantação de sistemas que permitam a aferição de resultados e na definição de prioridades institucionais;

CONSIDERANDO que é importante a intersetorialidade entre as Corregedorias-Gerais e as Procuradorias-Gerais, a fim de viabilizar medidas para solucionar os problemas constatados pelas Corregedorias-Gerais nas suas avaliações e fiscalizações institucionais; [...].

Da análise das experiências concretas apresentadas em confronto com a doutrina referida, tem-se que, se, por um lado, as Corregedorias citadas já têm a experiência prática da realização do ato, por outro, padecem, assim como em Minas Gerais, com a escassez ou ausência de uma disciplina completa sobre a organização, a realização e os resultados da audiência pública correcional, tal como a existente para a atividade-fim.⁴⁹

Em relação aos princípios apresentados, a forma como os atos foram realizados nessas experiências iniciais denotam atendimento apenas parcial dos objetivos. Nesse sentido, revela-se necessário que se garanta efetivamente a

⁴⁹ Em Minas Gerais confira a Resolução PGJ no. 29/2014.

possibilidade de participação popular, quer pela abertura de voz ao cidadão individual (que não seja representante de órgão ou entidade), quer pela divulgação em meios extraoficiais e populares da designação do ato, tal como mencionado na segunda experiência da CGMP/RN, e ainda pela facilitação do acesso ao local (deslocamento), quando possível. De igual forma, devem ser disponibilizados, em canais, formatos e linguagem de fácil acesso, os resultados da audiência pública.

Não se percebe também, até mesmo pelo alto grau de generalidade das normas já editadas, interação e cumplicidade entre as Corregedorias-Gerais e as Procuradorias-Gerais de Justiça. É que, a despeito de a finalidade precípua do ato ser a concretização de funções cometidas à Corregedoria-Geral, o panorama atual no qual se busca máxima carga de eficácia social na atuação ministerial, resultado cujo caminho para alcance passa pela elaboração das políticas e definição das prioridades institucionais, bem como necessita, não raro, da adoção de medidas de ordem administrativa (estrutura orgânica – unidades especializadas –, estrutura material, serviços auxiliares, designações, etc.), as quais estão a cargo da Procuradoria-Geral, não deixa margem para que os órgãos do Ministério Público – de administração e de execução – laborem de forma isolada.

CONCLUSÃO

Após o advento da Constituição da República de 1988, o Ministério Público foi alçado a um novo patamar, consolidando-se como instituição independente, responsável pela defesa do regime democrático e dos interesses coletivos e individuais indisponíveis. Noutras palavras, a instituição – que antes era tida como defensora ou “fiscal da lei” – avançou à condição de defensora da própria sociedade. Paralelamente, seu modelo de atuação vem evoluindo de um modelo *demandista*, marcado pela atuação eminentemente reativa e judicial, para um novo modelo *resolutivo*, em que se fazem necessários órgãos de execução proativos, que busquem a solução das questões com enfoque no combate às causas, e não às consequências, valendo-se, para tanto, de instrumentos extrajudiciais de apuração, oitiva, mediação e conciliação.

No ano em que se completam trinta anos da promulgação da “Constituição Cidadã”, há bastante a se avançar em termos de exercício da cidadania, sendo ainda relativamente pequeno o uso pela Administração de instrumentos que permitam a participação direta dos cidadãos nas questões de interesse social (democracia participativa), ficando à margem das discussões e decisões que lhes afetam diretamente.

Em relação ao Ministério Público, a proximidade com os cidadãos e a sociedade, razão única de sua existência, a par de reforçar a *consciência social de Ministério Público*, cuja construção iniciou-se há mais de 40 anos, é fator necessário para a legitimação de sua atuação.

Instrumento válido e eficaz para a promoção dessa proximidade e contato é a audiência pública, ambiente no qual se permite à sociedade a apresentação de questionamentos, propostas, reivindicações, reclamações e opiniões, bem como oportuniza-se aos agentes e às autoridades públicas a prestação de contas e de informações, bem como a exposição de projetos, propostas e consulta acerca dos interesses e necessidades sociais.

Instrumento já consolidado no desempenho da atividade finalística do Ministério Público, as audiências públicas configuram ferramenta útil no exercício também da atividade-meio, uma vez que os órgãos de administração devem igualmente prestar contas de sua atuação e necessitam colher, junto à sociedade, subsídios para cumprimento de suas atribuições, a exemplo da definição de políticas

institucionais e da formulação de objetivos estratégicos e de planos de atuação condizentes com as necessidades sociais.

Nesse contexto, verificam-se o cabimento e a oportunidade de realização de audiências públicas pelas Corregedorias-Gerais do Ministério Público, como instrumento de materialização de sua função tanto orientadora quanto fiscalizadora, sendo palco para verificação, inicial ou como convalidação, da qualidade e efetividade do trabalho desenvolvido na comarca e/ou região, subsidiando a formulação de orientações e recomendações aos órgãos de execução e mesmo à Administração Superior acerca de medidas que devam ser corrigidas ou adotadas.

Embora a pertinência e necessidade das audiências públicas correcionais estejam bem delineadas, principalmente, nas considerações e diretrizes traçadas pela Carta de Brasília, sendo inseridas regras gerais de sua realização em regimentos internos de algumas Corregedorias-Gerais,⁵⁰ a situação está ainda pendente de regulamentação específica, não se havendo estabelecido padrões e condições para realização do ato, o que pode conduzir a situações de frustração dos objetivos esperados.

Na expectativa de contribuir-se para o alcance desses objetivos e tomando-se por base os atos normativos vigentes no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, propõe-se, como necessária, a edição pela Corregedoria-Geral do Ministério Público de Ato⁵¹ específico para regulamentação das audiências públicas correcionais, o qual deve delinear os contornos de realização, contendo instruções objetivas quanto aos atos preparatórios, instrutórios e conclusivos da audiência pública.

Em atendimento aos princípios orientadores da audiência pública e às considerações e diretrizes traçadas pela Carta de Brasília, o ato normativo deve conter, no mínimo, as seguintes previsões:

- 1) Quanto ao *princípio democrático*:
 - a. Permissão de participação, como ouvinte, de todo e qualquer cidadão, independentemente de cadastro ou inscrição prévios;

⁵⁰ Ao que se tem notícia, Minas Gerais e Rio Grande do Norte.

⁵¹ O artigo 36 do Regimento Interno da CGMPMG dispõe sobre o conceito e as modalidades de atos normativos editáveis pelo órgão. Para regulamentação das audiências públicas a espécie aplicável encontra-se descrita no inciso VII: “atos, destinados à imposição de regras cogentes e gerais, com escopo de formalizar a regulamentação administrativa e estatística, bem como a postura funcional dos membros e servidores da Instituição”.

- b. Permissão de uso da voz, mediante inscrição simplificada, a todo cidadão, independentemente da qualificação como representante de órgão, entidade, associação ou grupo de qualquer natureza.
- 2) Quanto ao *princípio da publicidade ampla, irrestrita e popular*:
- a. Elaboração de aviso de realização da audiência pública, em linguagem descomplicada, acessível às pessoas leigas nas ciências jurídicas;
 - b. Divulgação reiterada da previsão de audiência pública;
 - c. Utilização de meios informais de comunicação, acessíveis a todos os níveis sociais (rádios, blogs, folhetins), sobretudo os de alcance local ou regional.
- 3) Quanto ao *princípio do retorno ou da prestação de contas à sociedade ou ao cidadão ou da prestação de contas das medidas e resultados*:
- a. Elaboração de relatório resumido, em linguagem descomplicada, acessível às pessoas leigas nas ciências jurídicas;
 - b. Divulgação do relatório simplificado pelos mesmos meios de comunicação utilizados para divulgação do aviso, acrescentando-se previsão de encaminhamento direto (preferencialmente por meio eletrônico) àqueles que assim solicitarem.
- 4) Quanto ao *princípio da periodicidade*:
- a. Estabelecimento de periodicidade mínima de realização das audiências públicas em cada comarca e/ou região. Considerando-se as dimensões do Estado e o elevado número de comarcas existentes', bem como as limitações estruturais, administrativas e financeiras existentes, propõe-se, a princípio, a realização de audiências públicas locais, nas comarcas de entrância especial, e regionais, nas de primeira e segunda entrância, a cada dois ciclos de correições ordinárias.
- 5) Quanto aos princípios *da solenidade relativizada e da oralidade e da informalidade*:
- a. Não exigência de qualificação pessoal ou postura formal ou solene para manifestação (voz);
 - b. Não exigência de formalidades quanto à apresentação de manifestações escritas.

- 6) Quanto ao *princípio do prévio agendamento e da escolha adequada do dia, local e horário que facilite o acesso ao público diretamente interessado*:
 - a. Escolha de local que permita o acesso facilitado aos interessados, entendendo-se como tal aqueles que não estabeleçam critérios rígidos e/ou seletivos de acesso, resguardadas, obviamente, questões relativas à segurança dos organizadores e participantes;
 - b. Designação e efetiva publicidade com, pelo menos, 30 dias de antecedência, permitindo-se aos interessados a organização para comparecimento.
- 7) Quanto às considerações acerca da importância da *intersectorialidade entre as Corregedorias-Gerais e as Procuradorias-Gerais e imperiosidade da adequação na divisão de atribuições, na gestão de recursos e de pessoas, na implantação de sistema que permita a aferição de resultados e na definição de prioridades institucionais*:
 - a. Participação de pelo menos um representante indicado da Procuradoria-Geral de Justiça, sendo ideal a indicação de ao menos dois, um da área administrativa e um da área de planejamento institucional;
 - b. Alternativamente, pode-se optar desde o início pela edição de ato conjunto entre ambas as autoridades⁵².

Além da questão normativa, no que diz respeito ao *prévio agendamento e à escolha adequada do dia, local e horário que facilitem o acesso ao público diretamente interessado*, sugere-se sejam consideradas as possibilidades de realização do ato em dias não úteis ou, se nos dias úteis, no período noturno, uma vez que grande parte da população é sabidamente composta por trabalhadores assalariados, que não contam com grande flexibilidade de dias e horários para cumprimento de suas jornadas, de sorte que a designação do ato em dias e horários em que grande parte dos cidadãos encontra-se no exercício de suas atividades

⁵² Importa ressaltar que a edição conjunta de ato normativo exigirá vontade mútua na hipótese de necessidade de alteração das disposições, o que poderá, eventualmente, restringir e retardar o processo de aperfeiçoamento normativo.

profissionais acabará por frustrar a participação de considerável parcela de interessados.

Outra medida a ser considerada por ocasião da organização das audiências públicas em regiões ou comarcas onde seja elevado o número de moradores das zonas rurais – realidade de nosso Estado – é a articulação junto a organizações e entidades locais e mesmo junto à municipalidade para disponibilização, se e na medida do possível, de transporte aos interessados que não disponham de recursos próprios para comparecimento ao local de realização do ato.

Por fim, propõe-se que o tema seja encaminhado ao Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, para discussão colegiada e adoção de medidas uniformes em todos os ramos do Ministério Público, resguardados ajustes adequados às realidades locais.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, Resolução n.º 82, de 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resolucao_n_82_audencias_publicas_no_MP.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

CORDOVA, Fernanda Peixoto; SILVEIRA, Denise Tolfo. A Pesquisa Científica. In.: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LOCATELLI, Paulo Antônio. Audiência pública na efetividade dos direitos fundamentais do cidadão. *Livro de Teses – 12º Congresso Nacional do Ministério Público*. 3:915.

MACHADO, Alessandro Ramos. *A audiência pública como instrumento de legitimação do Ministério Público: uma leitura a partir do estado democrático (procedimental) de direito*. Pouso Alegre: FDSM, 2017.

MALAQUIAS, Mário Augusto Vicente. Ministério Público: Audiências públicas e democracia participativa. *Livro de Teses – 13º Congresso Nacional do Ministério Público*. 3:119, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MINAS GERAIS, Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Lei Complementar n.º 34, de 12 de setembro de 1994. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=34&comp=&ano=1994&texto=consolidado>>. Acesso em: dez. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Resolução PGJ n.º 29, de 25 de março de 2014. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C781-28-res_pgj_29_2014.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Corregedoria-Geral, Ato n.º 1, de 2 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C989-28-ato_cgmp_01_2017.pdf>. Acesso em: dez. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Corregedoria-Geral, Ato n.º 1, de 2 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CA33-39-ato_cgmp_01_2018_repub1.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, Corregedoria-Geral, Ato n.º 3, de 3 de março de 2017. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C99A-28-ato_cgmp_03_2017.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

SILVA, Alice Reis Pereira e. As audiências públicas como instrumento de democratização do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=189855>. Acesso em: abr./2017.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, fev. 2011, p. 127-144. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4334.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

VESTENA, Carolina Alves. Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=200657>. Acesso em: abr. 2017.