

1. MATÉRIA DE CAPA

1.1 AUDIÊNCIA PÚBLICA: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público

Gregório Assagra de Almeida

Promotor de Justiça. Assessor Especial da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Processual Civil e Doutor em Direito Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Jarbas Soares Júnior

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Presidente da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA).

Samuel Alvarenga Gonçalves

Servidor do Ministério Público e bacharel em Direito pela Universidade de Itaúna



Gregório Assagra



Jarbas Soares



Samuel Alvarenga

Sumário. 1. Abordagem introdutória: 1.1 Alguns dos grandes momentos históricos do Ministério Público Brasileiro; 1.2 Os dois modelos do Ministério Público e a necessidade de sistematização e ampliação do Modelo do Ministério Público Resolutivo; 1.3 A mudança da mentalidade institucional com a priorização da atuação preventiva como um dos novos horizontes para a transformação do Ministério Público. 1.4 A função pedagógica da cidadania como um compromisso constitucional social do Ministério Público. 2. A Audiência Pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público: 2.1 Audiência Pública (conceituação); 2.2 Audiência Pública (fundamentação constitucional); 2.3 Audiência Pública (fundamentação infraconstitucional); 2.4 Princípios, finalidades e objeto da Audiência Pública; 2.5 A elaboração dos Programas de Atuação Funcional do Ministério Público e a Função Pedagógica da Cidadania como finalidades nucleares das Audiências Públicas realizadas pelo Ministério Público; 2.6 O Mecanismo da Audiência Pública no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Resolução PGJ 43/2006). 2.7 Do dever constitucional de realização de audiência pública por outras Instituições de Defesa Social (Poder Judiciário, Defensoria Pública etc.). 3. Considerações finais.

A democracia avançada é assim e nesse sentido ela vai também um bom pedaço além da estrutura de meros textos um nível de exigências, a quem do qual não se pode ficar e isso tendo em consideração a maneira pela qual as pessoas devem ser genericamente tratadas nesse sistema de poder-violência denominado 'Estado' [GEWALT]: não como submissos [UNTER-MENSCHEN], não como súditos [UNTERTANEN], também não no caso de grupos isolados de pessoas, mas como membros do Soberano, do 'povo' que legitima no sentido mais profundo a totalidade desse estado. Essa democracia é portanto também um 'status negativus' democrático e um 'status positivus' democrático. Representa ela um nexu necessário, um nexu legitimador com a organização da liberdade e da igualdade (...).

FRIEDRICH MÜLLER (1998, p.115)

1. ABORDAGEM INTRODUTÓRIA

O presente texto encontra-se dividido em três tópicos principais. O primeiro, em que estão estabelecidas as bases reflexivas para o segundo, faz uma abordagem introdutória a respeito do Ministério Público brasileiro, com especial destaque aos seus dois modelos, o *demandista* e o *resolutivo*, e à necessidade de mudança da mentalidade institucional com a priorização da atuação preventiva. O segundo destina-se à essência do tema discorrido, a Audiência Pública (*um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público*), e nele há o estudo pontual de vários itens relativos a seu mecanismo no âmbito do Ministério Público. Convém ressaltar aqui a fundamentação constitucional, os princípios, as finalidades e o objeto da audiência pública. No último tópico, apresentam-se as considerações conclusivas que ilustram as idéias principais extraídas dos pontos reflexivos do texto.

1.1 Alguns dos grandes momentos históricos do Ministério Público Brasileiro

O Ministério Público brasileiro já passou por inúmeros momentos históricos importantes. Alguns deles merecem destaque especial¹.

O primeiro momento histórico importante adveio do reconhecimento do Ministério Público como Instituição, o que aconteceu com o advento da República, durante o Governo Provisório, por força do trabalho do então Ministro Campos Salles.

O segundo foi o decorrente da Lei Complementar Federal nº 40/81, primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, assim considerada porque definiu um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público nacional e dispôs sobre as suas principais atribuições, garantias e vedações.

O terceiro surgiu com a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), que conferiu legitimidade ao Ministério Público para a defesa jurisdicional e administrativa de interesses e direitos difusos e coletivos, além de ter criado o inquérito civil. O Ministério Público começa a ter aqui função promocional de transformação da realidade social.

Um quarto momento histórico pode ser apontado com o advento da CF/88, o mais significativo e transformador de todos, tendo em vista que explicitou a vocação democrática da Instituição e estabeleceu o seu novo perfil na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88). O texto constitucional de 1988, além de inserir o Ministério Público dentro do Título IV *Da Organização dos Poderes*, mas em Seção própria, *relativa às Funções Essenciais à Justiça* (arts. 127/130), também estabeleceu que se trata de Instituição *permanente*, de forma a inseri-la no rol das cláusulas pétreas. O art. 129 da CF/88 arrola, em rol aberto, inúmeras atribuições do Ministério Público.

Todos os momentos acima advieram de conquistas no plano da alteração do sistema legislativo, constitucional ou infraconstitucional.

1.2 Os dois modelos do Ministério Público e a necessidade de sistematização e ampliação do Modelo do Ministério Público Resolutivo

No plano do novo perfil constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedrosa Goulart (1988) também nesse sentido Gregório Assagra de Almeida (2003) descreve a existência de dois modelos de Ministério Público: o *demandista* e o *resolutivo*. O Ministério Público *demandista*, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma, afirma o autor, é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados. O Ministério Público *resolutivo* é o que atua no plano extrajudicial, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

Afirma Goulart (1988) ser imprescindível a efetivação do Ministério Público *resolutivo*, levando-se às últimas consequências o *princípio da autonomia funcional* com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados.

O órgão de execução do Ministério Público deverá valer-se dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências públicas, de sorte a fazer o seu uso efetivo e legítimo (Almeida, 2003).

A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução aos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz. 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. O Judiciário não se especializou no plano da tutela dos direitos massificados.

O Ministério Público *resolutivo*, a par disso, torna-se um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros *trabalhadores sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais, com a promoção da transformação social².

A sistematização, a compreensão conceitual e estruturação do modelo do Ministério Público *resolutivo* são uma porta aberta para os novos horizontes a serem enfrentados pela Instituição, especialmente para se libertar da crise de efetividade decorrente da morosidade da prestação jurisdicional que afeta profundamente o Ministério Público em seu *modelo demandista*.

1.3 A mudança da mentalidade institucional com a priorização da atuação preventiva como um dos novos horizontes para a transformação do Ministério Público

Como afirmado no item 1.1 deste breve texto, os grandes momentos históricos do Ministério Público surgiram de conquistas legislativas, constitucionais ou infraconstitucionais. Um novo momento histórico precisa ser construído. Contudo: "(...) ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito: a tutela preventiva" (ALMEIDA; PARISE, 2005, p.614).

A tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito.

Ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inserida no princípio democrático (art. 1º da CF/88).

Por intermédio da tutela jurídica preventiva, com função inibitória, poderá ser atacado diretamente o ilícito, evitando-se a sua prática, continuidade ou repetição. Com isso, evita-se o dano, que é objeto da tutela jurídica repressiva: a ressarcitória.

Variados danos coletivos, tais como os que atingem o ambiente, a saúde do consumidor coletivo, a criança e o adolescente, o idoso, a saúde pública etc., não são reparáveis *in natura*. Em tais hipóteses, restaria somente uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica azequada por não responder ao direito a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (1º, 3º e art. 5º, XXXV, da CF/88).

Portanto, se ao Ministério Público como Instituição incumbe a defesa do regime democrático, a ele cabe, prioritariamente, o dever constitucional de defesa preventiva da sociedade.

Entretanto, a atuação da Instituição no País é predominantemente repressiva, o que se daria em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social. A prova disso é a atuação criminal, de cunho punitivo.

Nesse sentido, escreveu-se:

O que adianta punir criminalmente sem compreender, por intermédio de estudos e de dados estatísticos, as causas dessa criminalidade? São justamente essas causas que devem ser atacadas com prioridade. A exigência de políticas públicas específicas nesses casos é fundamental. (...) Na área coletiva, o Ministério Público deverá priorizar a atuação preventiva para evitar a violação dos direitos sociais, além de combater de modo articulado e eficiente as condutas danosas aos direitos massificados. (ALMEIDA; PARISE, 2005, p.615)

1.4 A função pedagógica da cidadania como um compromisso constitucional social do Ministério Público

Existem vários problemas no plano educacional brasileiro. Um deles, constituindo-se como um dos mais graves, é um ensino muito formal e distante dos direitos da cidadania. O aluno, no ensino primário e secundário, é obrigado a estudar e aprender matemática, química e física, mas não aprende o mais importante para a sua convivência social: os direitos e deveres para o exercício da cidadania e convivência democrática. Ele sai do ensino médio sem saber quais são os seus direitos políticos, os seus principais direitos fundamentais, os seus direitos como trabalhador, como assegurado da previdência social, como consumidor etc. Ele nem sabe quais são as vias legítimas de acesso a esses direitos. Grande parte dos cidadãos brasileiros ainda pensa que o Promotor de Justiça está subordinado ao Juiz. Essa grande massa popular não conhece o Ministério Público, não conhece o Poder Judiciário e nem tem noção dos seus compromissos constitucionais e, assim, não consegue exercer a fiscalização legítima e necessária desses e de outras Instituições constitucionais.

Portanto, o ensino no País contribui para a exclusão de um grande contingente popular do processo democrático e não cumpre os objetivos e princípios informadores da educação, estabelecidos no art. 205 da CF, especialmente o *pleno desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania*³. Até que haja a reestruturação do ensino médio no Brasil, a imprensa e as instituições de defesa social, como o Ministério Público, têm um compromisso, imposto constitucionalmente, de contribuir para a divulgação dos direitos e deveres inerentes à cidadania, possibilitando que um

maior número de cidadãos participem efetivamente do processo de democratização da sociedade brasileiro e, com isso, não fiquem dispersos e sujeitos a manobras imorais e espúrias do poder político e econômico⁴.

Esse compromisso com a função pedagógica da cidadania, além de fundamentar-se no parágrafo único do art. 1º a CF/88, onde está estabelecido que *todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição*, também é desmembramento do princípio da solidariedade coletiva, presente no art. 3º, I, da CF/88, constituindo-se, também, em *direito social fundamental* (arts. 6º e 205, ambos da CF/88), fundado na própria dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88).

Assim, o exercício da função pedagógica da cidadania está enquadrado no âmbito do rol das matérias de *interesse social*, inserindo-se como um dos deveres constitucionais do Ministério Público, presente no art. 127, *caput*, da CF/88.

Além das cartilhas cidadãs, da divulgação e da transparência em relação às medidas e ações da Instituição, o mecanismo da audiência pública é um legítimo canal para que o Ministério Público, em pleno diálogo com a sociedade, possa exercer, efetivamente, essa função pedagógica da cidadania.

2. A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO CONSTITUCIONAL DE FORTALECIMENTO DA LEGITIMAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A temática relativa à audiência pública, bem divulgada em sede de direito comparado⁵, é ampla e poderia merecer uma abordagem filosófica, política, histórica e social, o que fugiria dos objetivos deste breve texto. Contudo, são escassos os estudos no País sobre o assunto⁶. Neste pequeno texto, procurou-se apresentar uma análise bem objetiva, conforme divisão em tópicos a seguir.

Antes, contudo, convém destacar que o fato de os membros do Ministério Público não serem, nos termos do modelo constitucional brasileiro, escolhidos diretamente pelo povo, não impede que a Instituição tenha legitimação social. Primeiro, porque o acesso à Instituição se dá após um disputado concurso de provas e títulos, exigido constitucionalmente; depois, porque a verdadeira legitimação social do Ministério Público deverá advir da sua efetiva e eficiente atuação na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88). Por outro lado, o mecanismo da audiência pública é um forte canal de fortalecimento e de ampliação da legitimação social do Ministério Público, seja por permitir um diálogo mais direto com a sociedade, seja por permitir que a Instituição estabeleça seu programa de atuação funcional a partir das propostas e reclamações da própria sociedade.

2.1 Audiência Pública (conceituação) e natureza jurídica

O vocábulo *audiência* vem do latim *audientia*, *audire*, o que significaria a idéia de escuta, audição, atenção. Seria, para De

Plácido e Silva (1984, p.243): (...) *o ato de receber alguém a fim de escutar ou de atender sobre o que fala ou sobre o que alega*.

De Plácido e Silva (1984, p.244) também apresenta conceituação de *audiência pública*: (...) *audiência que é marcada por uma autoridade administrativa que se realiza sob o rito de certas solenidades, ou com certa pompa, para que nela se efetive ato de certa relevância*.

Em relação à natureza jurídica, observa-se que a *audiência pública* encontra-se fundamentada no princípio constitucional do exercício direto da soberania popular, estabelecido no art. 1º, parágrafo único, da CF/88. Prevê o referido dispositivo constitucional que *todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição*. Constitui-se, assim, mecanismo de exercício direto da soberania popular, pois o cidadão, por si, ou por seus entes sociais representativos, é convidado a apresentar propostas, reivindicar direitos, exigir a observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, bem como a tomar ciência de fatos ou medidas adotadas ou a serem adotadas pelas autoridades públicas⁷.

Com efeito, a audiência pública é desmembramento *direto do princípio democrático*, estatuído no art. 1º, *caput*, da CF/88, que tem como um dos seus alicerces e fundamentos a *cidadania* (art. 1º, I, da CF/88)⁸.

Faz-se importante ressaltar que o *direito à democracia* é apontado por Paulo Bonavides, ao lado dos *direitos à informação e ao pluralismo*, como direito fundamental de *quarta dimensão (geração)*, configurando-se como forma de democracia direta que marca o futuro da cidadania e a própria *liberdade de todos os povos*⁹.

Tendo em vista as considerações expostas, conceitua-se *audiência pública* como o 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.

2.2 Audiência Pública pelo Ministério Público (fundamentação constitucional)

O Ministério Público não só pode como deve realizar audiências públicas com periodicidade necessária. Na condição de Instituição de defesa social e de promoção da transformação, com justiça, da realidade social (arts. 1º, 3º, 127 e 129, todos da CF/88), o Ministério Público deve permitir a participação direta da sociedade na elaboração dos seus Programas de Atuação Funcional, bem como esclarecer os cidadãos e seus entes representativos sobre as medidas adotadas pela Instituição, conduzindo o *princípio participativo*, desmembramento natural do *princípio democrático*, ao seu grau máximo de efetivação e concretização.

Não há um dispositivo expresso na Constituição que exija a realização de audiências públicas pelo Ministério Público¹⁰; contudo, há um conjunto de direitos, garantias e princípios constitucionais, expressos e implícitos, que impõem a ampliação e a facilitação do exercício direto da democracia pela participação popular, o que deve ser fomentado pelas instituições democráticas de defesa social, como é o caso do Ministério Público.

Nesse diapasão, comentou Denílson Feitoza Pacheco (texto enviado por e-mail): *A "audiência pública", cuja realização está no poder do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei 8.625/1993 - LONMP), é instrumento da democracia participativa (art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República - CR), razão pela qual se destina, publicamente, às pessoas (naturais ou jurídicas) e entes (família, coletividade de indígenas etc.) afetáveis ou afetadas pelo Estado. Com a nova redação do art. 37, caput, da CR, a "audiência pública" passou a ser também um instrumento de eficiência da administração pública (eficiência em sentido amplo, abrangendo a eficiência stricto sensu, a eficácia e a efetividade), uma vez que, por meio da oitiva das pessoas e entes da sociedade civil afetáveis ou afetadas pela administração pública, esta pode tornar-se mais eficiente em suas políticas, ações e medidas, adequando-as às necessidades sociais, políticas ou econômicas.*

Entretanto, o fato de a audiência pública estar fundamentada no direito político de participação não significa que ela somente se dirige ao cidadão em seu sentido restrito. Os seus entes representativos, bem como outras pessoas jurídicas dela também podem participar¹¹. É o que esclarece Mazzilli (1999, p.330):

Além do membro do Ministério Público, que a presidirá, dos funcionários desta instituição, que darão suporte e apoio ao primeiro, e das pessoas que forem nominalmente convidadas para o evento, ainda poderão participar da audiência, sem caráter taxativo: a) representantes de associações civis interessadas; b) as autoridades públicas interessadas ou que tenham competência para analisar a questão em exame; c) as entidades sindicais relacionadas com o objeto da audiência; d) as universidades ou faculdades, bem como entidades acadêmicas que tenham conhecimento técnico sobre o tema em questão; e) especialistas, peritos e técnicos, que compareçam sob convite ou espontaneamente; f) qualquer pessoa que tenha interesse geral na questão objeto da audiência.

É o que também dispõe a Resolução PGJ nº 43/2006, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: *Art. 3º: A audiência é aberta a todos os interessados, pessoas físicas, pessoas jurídicas e demais entidades, que deverão assinar lista de presença, sendo que a participação dar-se-á na condição de expositor ou de colaborador, os quais poderão apresentar informações ou propostas orais ou por escrito quanto aos temas a serem abordados.*

2.3 Audiência Pública pelo Ministério Público (fundamentação infraconstitucional)

No plano infraconstitucional, a realização de audiência pública pelo Ministério Público tem amparo em texto expresso de lei. É o que prevê o art. 27, parágrafo único, IV, da Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:... **Parágrafo único.** No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: IV promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou

especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no 'caput' deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

A Lei Complementar Federal n. 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, não tem previsão expressa sobre a realização de audiência pública pelo Ministério Público da União; porém, isso não impede que os Ministérios Públicos da União a realizem, conforme muito bem ponderou o Procurador da República, Alexandre Amaral Gavronski (p.72-73):

Verdadeiro mecanismo de 'participação' [democracia participativa] do cidadão na tomada de decisões de interesse coletivo, decorrência natural do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil (art. 1º da CF), a audiência pública não depende de lei ou regulamento para ter cabimento; esta só é necessária para fazê-la obrigatória. Por tal razão, assume pouca relevância a omissão da Lei Complementar n. 75/93 sobre o assunto, diferentemente da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que inclui explicitamente dentre as funções da Instituição 'promover audiências públicas para, no exercício da defesa dos direitos assegurados na Constituição, garantir-lhes o respeito por parte dos poderes públicos, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam função delegada (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei 8625/903). Assim, tratando-se de colaboração da cidadania ao Ministério Público, cabe ao membro com atribuição para a matéria decidir se cabe ou não sua realização.

2.4 Princípios, finalidades e objeto da Audiência Pública

A audiência pública é mecanismo constitucional fundamental de participação democrática, decorrente do exercício direto da soberania pelo povo (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) e que se sujeita a vários princípios orientadores. Nesta ocasião, alguns desses princípios merecem especial destaque.

1) Princípio democrático (art. 1º da CF/88). O princípio democrático é o mais importante de todos; 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). A 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 realizada com periodicidade, atendendo-se às 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 constriar 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 no 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 possível¹².

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 audiência¹³. A gravação da audiência, com a subsequente transcrição da fita, é medida que se impõe.

Por tudo que foi dito, existem múltiplas finalidades das audiências públicas, entre elas convém destacar o debate sobre fato determinado, a colheita propostas ou reclamações, a divulgação de medidas e resultados, o exercício da função pedagógica da cidadania.

Geisa de Assis Rodrigues (2002, p.95) aponta as funções da audiência pública, conforme doutrina de Agustín Gordillo: "(...) a audiência pública tem as seguintes funções: a) permite ao administrado verificar objetivamente a razoabilidade da medida administrativa; b) é um mecanismo idôneo de formação de consenso da opinião pública a respeito da juridicidade e conveniência de uma atuação do Estado; c) garante a transparência dos procedimentos decisórios do Estado; d) é um elemento de democratização do exercício do poder; e) é um modo de participação cidadã na gestão da coisa pública, concretizando os princípios políticos e constitucionais de democracia participativa; f) tem uma importante função preventiva, pois pode evitar os prejuízos causados por uma intervenção administrativa inadequada".

Lei infraconstitucional, decisões judiciais ou medidas administrativas não podem limitar, em abstrato, o objeto da audiência pública, tendo em vista a fundamentação constitucional dos seus princípios orientadores, como os acima expostos.

E mais: poderão ser realizadas audiências públicas com periodicidade previamente determinada ou audiências públicas extraordinárias, voltadas para o debate de questões e fatos específicos.

Como mecanismo constitucional que é, a realização de audiência pública poderá se dar de ofício pelos órgãos das instituições democráticas de defesa social, bem como mediante

provocação de interessado ou interessados.

Em relação ao Ministério Público, a audiência pública poderá ser realizada também no curso ou no final do inquérito civil ou de outro procedimento administrativo, assim como fora deles para, entre outras finalidades, colher elementos para a elaboração de programas de atuação funcional da Instituição, gerais, regionais ou locais ou para divulgação de medidas e resultados dos trabalhos institucionais.

Por interpretação analógica ao disposto no §5º, do artigo 5º, da Lei 7.347/85 (LACP), é possível, e até recomendável, a realização de audiências públicas conjuntas entre ministérios públicos diversos: entre os da União e os dos estados-membros ou entre estes.

Precisamente no âmbito da tutela coletiva pelo Ministério Público Federal, aduziu Gavronski (p.72):

Como já referido, a tutela coletiva põe o membro do Ministério Público Federal frente a questões de grande interesse social, estranhas ao Direito e relacionadas a uma conflituosidade que, não raro, importa em difíceis opções, diante da necessária ponderação entre valores contrapostos e de grande significação para a sociedade. Para atuar nessas questões, a audiência pública é um excelente instrumento a nosso dispor se o objetivo for buscar informações gerais junto à comunidade envolvida sobre a violação a direitos coletivos que se apura (espécie de danos que vem causando, sua amplitude e decorrências), identificar a aspiração e as necessidades coletivas em dada questão, repartir com a comunidade interessada a responsabilidade quanto às decisões que se impõem ao membro do Ministério Público Federal (ajuizar ou não uma ação, firmar compromisso de ajustamento de conduta nos termos aceitos pelo infrator ou optar pela discussão judicial, por exemplo) ou mesmo buscar o entendimento entre contendores cuja controvérsia vem afetando a comunidade. Para esta última finalidade, todavia, às vezes uma reunião reservada é mais proveitosa, dependendo do número de pessoas que influenciam na decisão e do grau de belicosidade existente entre os cidadãos afetados e os responsáveis pela violação dos direitos coletivos.

Mazzilli (1999, p. 326-7), ao escrever sobre o objeto da audiência pública a ser realizada pelo Ministério Público, conclui:

Já no que diz respeito às audiências públicas a cargo do Ministério Público, o objeto não é, naturalmente, o mesmo das audiências públicas de caráter político-governamental; as audiências públicas cometidas ao Ministério Público são apenas um mecanismo pelo qual o cidadão e as entidades civis (a entidades chamadas não governamentais) podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais, e, mais especialmente, participar de sua tarefa constitucional consistente no zelo do interesse público e na defesa de interesses metaindividuais (como o efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, o adequado funcionamento dos serviços de relevância pública, o respeito ao patrimônio público, ao meio ambiente, aos direitos dos consumidores, aos direitos das crianças e adolescentes, à produção e programação das emissoras de rádio e televisão, etc.).

2.5 A elaboração dos Programas de Atuação Funcional do Ministério Público e a função pedagógica da cidadania como finalidades nucleares das Audiências Públicas realizadas pelo Ministério Público

Inúmeras são as finalidades da audiência pública pelo Ministério Público¹⁴. Todavia, duas delas merecem especial destaque. A primeira é a elaboração dos Programas de Atuação Funcional.

Com base nas propostas e reclamações colhidas em audiências públicas, o Ministério Público irá elaborar os seus Programas de Atuação Funcional (geral, regional e local), de forma a atuar em sintonia com as reais necessidades sociais. A segunda é a função pedagógica da cidadania a ser exercida pelo Ministério Público perante os cidadãos e seus entes representativos. Por intermédio da audiência pública, os órgãos do Ministério Público podem dialogar com a sociedade, divulgando seus direitos e deveres, especialmente os constitucionais fundamentais, de forma a permitir a sua compreensão e ampliar o seu exercício pelo cidadão comum que não teve oportunidade de passar por uma instrução que siga os princípios informadores constantes do art. 205 da CF/88.

2.6 O mecanismo da Audiência Pública no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Resolução PGJ nº 43/2006)

O mecanismo da audiência pública encontra-se atualmente disciplinado no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais pela Resolução PGJ nº 4/2006. Além das audiências extraordinárias, a referida resolução prevê a realização de *audiências públicas ordinárias* pelo menos uma vez por ano, em uma das regiões administrativas (art. 2º): Capital; Região Central; Região da Mata; Região Sul de Minas; Regiões Triângulo e Alto Paranaíba; Região Centro-Oeste de Minas; Região Noroeste e Norte de Minas; Região Jequitinhonha/Mucuri; Região Rio Doce.

Consta do art. 1º da Resolução PGJ nº 43/2006:

Fica instituído, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o sistema de realização de audiências públicas ordinárias e extraordinárias junto à sociedade civil, como forma de captar informações, fomentar o debate e colher elementos a serem utilizados na elaboração do Plano Geral de Atuação do ano seguinte correspondente, além de outras providências cabíveis. § 1º As audiências públicas ordinárias, de que trata a presente Resolução, serão realizadas com a participação da comunidade em geral, por seus segmentos organizados, tendo como objetivo discutir, ouvir e colher sugestões, demandas e informações de forma democrática e direta, possibilitando, dentro do planejamento estratégico, definir ações institucionais prioritárias do Ministério Público do Estado de Minas Gerais de alcance local, regional e estadual. § 2º A realização de audiências

públicas extraordinárias poderá ser regulada por ato normativo próprio visando atender situações de emergência ou a análise de questões específicas, mantendo-se as diretrizes gerais desta Resolução.

2.7 Do dever constitucional de realização de audiência pública por outras instituições de defesa social (Poder Judiciário, Defensoria Pública etc.)

A audiência pública, conforme afirmado acima, é mecanismo constitucional fundamental de exercício direto da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF/88). Constitui-se em desmembramento do princípio democrático. Assim, todas as instituições de defesa social, com destaque ao Ministério Público, Poder Judiciário e Defensoria Pública, têm o dever de realizá-la com a periodicidade necessária. Esse mecanismo amplia a legitimação social dessas instituições, ao mesmo tempo em que é forte instrumento de exercício da função pedagógica da cidadania como compromisso constitucional do Estado, amplamente considerado, e da própria sociedade (art. 3º, I, 6º, 205, todos da CF).

Contudo, o Poder Judiciário e a Defensoria Pública ainda não implantaram a cultura da realização das audiências públicas, sendo certo que mesmo o Ministério Público até os dias atuais não desenvolveu o seu exercício com a periodicidade e amplitude necessárias.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A audiência pública é um *mecanismo constitucional fundamental* para o processo democrático, por intermédio do qual há o perfeito exercício direto da soberania popular e a ampliação da legitimação social das Instituições Públicas de defesa social (art. 1º, parágrafo único, da CF).

2. A realização de audiência pública é dever constitucional implícito, imposto a todas as instituições públicas de defesa social, como Ministério Público, o Poder Judiciário e a Defensoria Pública.

3. A realização periódica de audiências públicas pelo Ministério Público faz-se como condição necessária, confiada pelo seu compromisso constitucional com o regime democrático (art. 127, *caput*, da CF/88), para que a Instituição amplie e fortaleça a sua legitimação social.

Notas:

¹ Para Mazzilli (2002, p.37): "Nas décadas de 1970 e 1980, principiou o crescimento institucional: a) A EC n. 77/77 passou a exigir uma lei complementar que estabelecesse normas gerais de organização do Ministério Público estadual; b) a Lei Complementar federal n. 40/81 definiu um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público, com suas principais atribuições, garantias e vedações; c) a Lei n. 6.938/81, em seu art. 14, § 1º, cometeu ao Ministério Público a ação reparatória de danos ao meio ambiente e a terceiros; d) a Lei n. 7.47, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Pública) conferiu-lhe a presidência do inquérito civil e a promoção da ação civil pública para a defesa de interesses difusos e coletivos; e) a Constituição de 1988 deu ao Ministério Público brasileiro seu desenvolvimento maior".

² Mais uma vez, esclarece Goulart (1988, p. 98): "Do ângulo político, só poderemos entender o promotor de justiça como trabalhador social, vinculado à defesa da qualidade de vida das parcelas marginalizadas da sociedade, a partir do momento em que rompa as barreiras que historicamente o isolaram dos movimentos sociais, passando a articular sua ação com esses movimentos. Deve assumir o seu compromisso político, não apenas nos aspectos da retórica e das elaborações doutrinárias, mas, sobretudo, na atuação prática, como intelectual orgânico".

³ Estabelece o art. 205 da CF: *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*. Ao comentar o dispositivo, escreveu SILVA, José Afonso da: (...) *O art. 205 prevê três objetivos básicos da educação: (a) pleno desenvolvimento da pessoa; b) preparo da pessoa para o exercício da cidadania; (c) qualificação da pessoa para o trabalho. Integram-se, nestes objetivos, valores antropológico-culturais, políticos e profissionais. Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 784-5.

⁴ Ao sustentar a necessidade de um pensamento complexo, escreveu Morin (2000, p. 207-8): "O conhecimento deve certamente utilizar a abstração, mas procurando construir por referência do contexto. A compreensão dos dados particulares necessita da ativação da inteligência geral e a mobilização dos conhecimentos de conjunto. Marcel Mauss dizia: 'É preciso recompor o todo'. Acrescentemos: é preciso mobilizar o todo. Certamente, é impossível conhecer tudo do mundo, bem como apreender suas transformações multiformes. Mas, por mais aleatório que seja, o conhecimento dos problemas-chave do mundo deve ser perseguido, sob pena da imbecilidade cognitiva. Tanto mais que hoje o contexto de todo conhecimento político, econômico, antropológico, ecológico constitui o próprio mundo. É o problema universal para todo cidadão: como adquirir a possibilidade de articular e organizar as informações sobre o mundo. Mas para articulá-las e organizá-las é preciso uma reforma do pensamento. O pensamento complexo, um pensamento que pensa".

⁵ Diz Mazzilli (1999, p. 325): “Essas audiências públicas já vinham sendo usadas em outros países basicamente como um mecanismo pelo qual o cidadão participa da tomada de decisões de gestão da coisa pública; por meio delas, busca-se envolver os destinatários de uma decisão governamental no próprio processo decisório. Isso permite não só que o governante reúna maiores informações para agir, como ainda confere maior publicidade e legitimidade à solução alcançada (...)”.

⁶ Nesse sentido, escreveu Gavronski, Alexandre Amaral: “É rara a bibliografia sobre o tema, tendo-se subsidiado o autor dos tópicos que Hugo Mazzilli e Geisa Rodrigues dedicam à audiência pública em suas obras *O Inquérito Civil*, Saraiva, 2ª ed., 2000, cap. 33, pp. 399-410 e *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática*, Forense, 2002, pp. 94-96. Diante da falta de doutrina nacional, ambos buscaram na Argentina subsídios, tendo em vista haver naquele País mais detalhado regramento sobre o tema. Mazzilli pautou-se no “Regime legal de audiência pública na Constituição da cidade de Buenos Aires, citando trabalho de Daniel Alberto Sabsay e Pedro Tarak; Geisa Rodrigues pautou-se na doutrina de Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 2. *La Defensa Del Usuário e de administrado*. Mazzilli também valeu-se dos comentários à LONMP de Pedro Decoinain”. *Manual de atuação em tutela coletiva para o Ministério Público Federal*, p. 72, nota. 82.

⁷ Sobre o exercício do poder diretamente pelo povo, aduz SILVA, José Afonso: “O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo. As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos ‘democracia semidireta’, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta, tais como: a iniciativa popular, pela qual se admite que o povo apresente projetos de lei ao Legislativo; o referendo popular, que se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados pelo Legislativo devem ser subjetivos à vontade popular; o plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere porque este ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida (...)”. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 40-1.

⁸ *A audiência pública é um importante instrumento do Estado democrático de Direito construído a partir da extensão do princípio da audiência individual* (RODRIGUES, 2002, p.94)

⁹ *A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema (...)*. (BONAVIDES, 2001, p. 525-6).

¹⁰ O art. 58, § 2º, da CF/88, prevê a realização de audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional.

¹¹ Nesse sentido, sustentou com muita propriedade PACHECO, Denilson Feitoza (texto enviado por e-mail): “Quanto à perspectiva da audiência pública como instrumento da democracia participativa, a configuração mínima juridicamente imaginável desse instituto jurídico seria sua destinação ao cidadão em sentido estritíssimo (eleitor), ou seja, ao brasileiro em gozo dos direitos políticos e em dia com seus deveres eleitorais. Portanto, o cidadão tem o direito fundamental político de exercer a democracia participativa por meio da audiência pública. A rigor, em termos de interpretação sistemático-constitucional, o Estado não poderia sequer ter uma configuração mínima tão restritiva, em que excluísse pessoas jurídicas e entes da sociedade civil, pois não somente viola a noção de democracia participativa como também o pluralismo constitucionalmente estabelecido”.

¹² Gavronski (p.74) demonstra, com muita precisão de raciocínio, a necessidade de expedição de convite ao público com a antecedência necessária e a escolha do local que facilite o acesso dos interessados.

¹³ A respeito da oralidade e informalidade da audiência pública, explica RODRIGUES, Geisa de Assis: O que caracteriza a audiência pública é a existência do debate oral e informal, embora ordenado pelo órgão que a preside, sobre uma medida administrativa qualquer que tenha repercussão social. Na audiência pública, ao mesmo tempo que se informa o teor e implicações da medida administrativa analisada, se consulta a opinião sobre o assunto, sem contudo haver a vinculação da vontade do administrador, posto que na audiência pública se tem voz mas não voto. Não se confunde com os atos de colegiados públicos nos quais só participa quem é formalmente autorizado. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 95.

¹⁴ Afirma Mazzilli (1999, p. 327): *Por meio das audiências públicas, o Ministério Público não se submete a uma assembléia popular; nem nelas se votam opções ou linhas de ação para a instituição, e sim por meio delas intenta o Ministério Público obter informações, depoimentos e opiniões, sugestões, críticas e propostas, para haurir com mais legitimidade o fundamento de sua ação institucional.*

Referências bibliográficas

- 1) ALMEIDA, Gregório Assagra de.; PARISE, Elaine Martins. *Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito*. Tese aprovada por unanimidade no XVI Congresso Nacional do Ministério Público (Ministério Público e Justiça Social), realizado nos dias 6, 7, 8 e 9 de novembro de 2005, em Belo Horizonte (MG) e publicada in *Em defesa da Ética e dos Direitos Fundamentais* (Anais), pela Comissão Organizadora Congresso.
- 2) ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro* um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.
- 3) BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 11ª edição, 2001.
- 4) DE PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 8ª edição, 1984.
- 5) GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Manual de atuação em tutela coletiva para o Ministério Público Federal*, - Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/publicacoes/manual_atuacao_tutela_coletiva_mpf.pdf.
- 6) GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia teoria e prática*. Leme (SP): Editora de Direito, 1988.
- 7) MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Editora Saraiva, 4ª edição, 2002.
- 8) *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- 9) MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis. *A inteligência da complexidade*. Tradução de Nirmar Maria Falci. São Paulo: Editora Peirópolis, 3ª edição, 2000.
- 10) MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Maumann. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- 11) RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.