



Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas

Gregório Assagra de Almeida, Martha Silva Beltrame e Michel Betenjane Romano

1 - INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois modelos de Ministério Público. O demandista, que atua no plano jurisdicional, e o resolutivo, que atua no plano extrajurisdicional. Em seu modelo resolutivo, o Ministério Público assume importante papel na resolução das controvérsias, dos conflitos e dos problemas ligados à sua área de atribuição constitucional.

É nesse contexto que o presente texto apresenta algumas questões importantes sobre o Ministério Público a partir do novo constitucionalismo, levando-se em consideração, principalmente, a ideia de que a Constituição possui força normativa irradiante sobre toda ordem jurídica a ela vinculada e, também, a importância dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais para a efetivação do ideário de uma sociedade justa, livre, solidária, fraterna, com a promoção da erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais, conforme está consagrado nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 3º).

O novo perfil constitucional do Ministério Público impõe uma releitura da atuação jurisdicional e extrajurisdicional da instituição. A capacitação dos membros e servidores da instituição para a resolução das controvérsias, conflitos e problemas pelo diálogo e pelo consenso passa a ser um caminho necessário a ser trilhado pelo Ministério Público como instituição constitucional fundamental de acesso à justiça. A negociação e a mediação são técnicas

legítimas para ampliar e consagrar a dimensão constitucional do Ministério Público como garantia fundamental de acesso à justiça da sociedade.

2 - O NOVO PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 - A NOVA *SUMMA DIVISIO* CONSAGRADA NA CF/1988 E SUA IMPORTÂNCIA PARA A COMPREENSÃO DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PLANO DA ATUAÇÃO JURISDICIONAL OU EXTRAJURISDICIONAL

Para fins de proteção e efetivação dos direitos e interesses, a *summa divisio* *Direito Público* e *Direito Privado* não foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A *summa divisio* constitucionalizada no país é *Direito Coletivo* e *Direito Individual*. O texto constitucional de 1988 rompeu com a *summa divisio* clássica ao dispor, no Capítulo I do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais –, sobre *os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos* ⁶³.

Para o novo constitucionalismo democrático, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais contêm valores que devem irradiar sobre todo o sistema jurídico, de forma a constituírem a sua essência e a base que vincula e orienta a atuação do legislador constitucional, do legislador infraconstitucional, do administrador, da função jurisdicional e até mesmo do particular. A partir dessas premissas, no contexto do sistema jurídico brasileiro, a dicotomia *Direito Público* e *Direito Privado* não mais se sustenta. Outros argumentos de fundamentação, tanto no viés constitucional quanto no aspecto teórico, dão embasamento a essa assertiva.

Apesar da autonomia metodológica e principiológica do *Direito Coletivo* brasileiro, não sustentamos a sua interpretação na condição de novo ramo do *Direito*; como não entendemos que o *Direito Individual*, que compõe a outra dimensão da *summa divisio* constitucionalizada no país, seja outro ramo do *Direito*. Na verdade, o *Direito Coletivo* e o *Direito Individual* for-

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



mam a *summa divisio* consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No Direito Coletivo, existem ramos do Direito, tais como o Direito do Ambiente, o Direito Coletivo do Trabalho, o Direito Processual Coletivo e o próprio conjunto, em regra, do que é denominado de “Direito Público”, que estaria dentro do Direito Coletivo, existindo, contudo, exceções. Da mesma forma, no Direito Individual, há vários ramos do Direito como o Direito Civil, o Direito Processual Civil, o Direito Individual do Trabalho, o Direito Comercial etc.

O Estado Democrático de Direito, na hipótese, especialmente o brasileiro (art. 1º da CF/1988), está inserido na sociedade⁶⁴, regido pela Constituição, com a função de proteção e de efetivação tanto do Direito Coletivo quanto do Direito Individual. É um Estado, portanto, da coletividade e do indivíduo ao mesmo tempo ⁶⁵. Com isso, conclui-se que existem dimensões do que é denominado, pela concepção clássica, de “Direito Público” também no Direito Individual, como é o caso do Direito Processual Civil, de concepção individualista⁶⁶.

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

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

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

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

Ademais, a visão atual em torno do acesso à justiça e da efetividade dos direitos, atrelada ao plano da titularidade, confirma a nova *summa divisio* adotada na CF/1988. A titularidade e a proteção estarão sempre relacionadas a direito individual ou a direito coletivo amplamente considerado⁶⁷.

O Ministério Público atua na defesa da Constituição e é representante adequado para atuar nos dois planos da nova *summa divisio* (direitos coletivos amplamente considerados e direitos individuais indisponíveis). Além de guardião da Constituição, na sua condição de Lei Fundamental da ordem jurídica, a instituição ministerial atua na defesa de todos os direitos ou interesses coletivos em geral (difusos, coletivos e individuais homogêneos), bem como na defesa dos direitos individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, e art. 129, III, da CF/88)⁶⁸.

2.2 - DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO *CUSTOS LEGIS* PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO *CUSTOS SOCIETATIS* (*CUSTOS JURIS*) E GUARDIÃO DA ORDEM JURÍDICA

Na defesa dos interesses primaciais da sociedade, o Ministério Público deixou de ser o simples guardião da lei (*custos legis*). Assume agora, pelas razões já expostas, o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*) e, fundamentalmente, o papel de guardião do próprio direito (*custos juris*), conforme ensinamento de Cláudio Souto.^{69 70}

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

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

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

70 A respeito já assinalou MACHADO, Antônio Alberto: “[...] Esse desafio de ruptura com o modelo tradicional da ciência e da praxis do direito, reproduzido pelo ensino jurídico brasileiro, essencialmente normativista e com evidentes traços ainda do modelo coimbrão, assume uma clara importância histórica que vai além da mera ampliação dos limites e possibilidades de atuação de um dos operadores jurídicos tradicionais. A existência de um ‘custos juris’ com possibilidade de empreender a defesa jurídico-prática da democracia e de um ‘custos societatis’ destinado a defender os direitos fundamentais da sociedade, representam não apenas uma conquista efetivamente democrática da sociedade brasileira, mas também uma autêntica possibilidade de ruptura com o positivismo do direito liberal que desde o século passado sustentou, ‘nos termos da lei’, as bases oligárquicas do poder social, econômico e político no País.” **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**, p. 197-8.



É nessa concepção de *custos societatis* e *custos juris* que o Ministério Público, no seu papel demandista, tornou-se o mais atuante legitimado para a defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos no Brasil.

Essa hegemonia da instituição, na defesa dos interesses massificados, decorre certamente de dois fatores básicos. O primeiro está fundamentado no seu próprio novo perfil constitucional como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos *interesses sociais* (art. 127, *caput*, da CF). O outro fator decorre do próprio exercício prático de suas atribuições constitucionais, o qual tem amparo nas garantias constitucionais e nos mecanismos de atuação funcional que são inerentes ao Ministério Público.

Gustavo Tepedino ressalta esse novo papel outorgado pelo Constituinte de 1988 ao Ministério Público, alçado como o principal agente de promoção dos valores e direitos indisponíveis, o que lhe conferiu, nas palavras desse autor, *função promocional*, especificada no artigo 129 da CF/1988.⁷¹

Na condição de guardião da ordem jurídica, assume papel de destaque a atuação do Ministério Público no controle da constitucionalidade, tanto no controle concentrado e abstrato quanto no controle difuso e incidental. Convém destacar, também, a importância da atuação do Ministério Público para o controle extrajurisdicional da constitucionalidade, que poderá se dar quando a instituição expede recomendação para provocar, perante o Poder Legiferante, o autocontrole da constitucionalidade⁷². A tomada de Termo de Ajustamento de Conduta também é um excelente mecanismo para viabilizar o controle extrajurisdicional da constitucionalidade das leis ou dos atos normativos pelo Ministério Público.

No anteprojeto da nova Lei da Ação Civil Pública, Projeto de Lei nº 5.139/2009, inserido do II Pacto Republicano de Estado e que tramitou no Congresso Nacional, o Ministério Público era tratado como guardião da ordem jurídica e não como mero fiscal da lei, sendo que consta do seu artigo 6º, § 2º: “O Ministério Público, se não intervier no processo como parte,

⁷¹ **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 300.

⁷² ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**, p. 770-3.

atuará obrigatoriamente como fiscal da ordem jurídica”⁷³. Portanto, a redação proposta guardava relação de perfeita e correta adequação com a terminologia constitucional (art. 127, caput, da CF/1988). Esta orientação também consta da nova Proposta de CPC para o Brasil, que tramita no Congresso Nacional (Art. 179. O Ministério Público será intimado para, no prazo de trinta dias, intervir como fiscal da ordem jurídica. Art. 180. Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público: I – terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo; II – poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer).

2.3 - O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS SUAS ATRIBUIÇÕES E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS COMO CLÁUSULAS PÉTREAS (SUPERCONSTITUCIONAIS): A INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O SEU DEVER CONSTITUCIONAL DE PROCURAR RESOLVER AS CONTROVÉRSIAS E CONFLITOS PELO DIÁLOGO E PELO CONSENSO

As cláusulas pétreas exercem papel de suma importância em uma Constituição democrática e cidadã como é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nelas estão assentadas todas as garantias máximas da sociedade, as quais são protegidas contra o poder reformador, principalmente para impedir retrocessos.

A Constituição Federal de 1988 arrola as cláusulas pétreas ou superconstitucionais no § 4º do artigo 60, no qual consta: *Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I — a forma federativa de Estado; II — o voto direto, secreto, universal e periódico; III — a separação dos Poderes; IV — os direitos e garantias individuais.*

As cláusulas superconstitucionais no *neoconstitucionalismo* devem ser protegidas contra o poder reformador e, ao mesmo tempo, elas assumem uma

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



função ativa, no sentido de que devem ser efetivadas e concretizadas materialmente. Constituem, assim, ao mesmo tempo, função de proteção e função de efetivação/concretização da Constituição. ⁷⁴

O artigo 127, *caput*, da CF/1988, diz expressamente que o Ministério Público é *instituição permanente*. Com base na interpretação lógica e na sua correta e perfeita relação com a interpretação teleológica, verifica-se que a Constituição, ao estabelecer que o Ministério Público é instituição permanente, está demonstrando que a instituição é cláusula pétrea, que recebe proteção total contra o poder reformador, ao mesmo tempo em que impõe a sua concretização social como função constitucional fundamental.

Não bastasse isso, observa-se que o Ministério Público tem o dever de defender o regime democrático, conforme está expresso no próprio artigo 127, *caput*, da CF/1988. O regime democrático, na sua condição de regime do Estado da cidadania brasileira, é cláusula pétrea, com previsão, inclusive, no artigo 60, § 4º, incisos II e IV, da CF/88. Ora, se a instituição ministerial é defensora do regime democrático, torna-se inquestionável a sua inserção no plano das cláusulas pétreas. ⁷⁵

Ademais, o Ministério Público também é instituição essencial à justiça, outra cláusula superconstitucional. Se o Ministério Público é essencial à justiça e se a justiça é cláusula pétrea, ele também é cláusula pétrea.

74 Para VIEIRA, Oscar Vilhena: “O Estado democrático-constitucional tem historicamente articulado a convivência de um Direito com pretensão de legitimidade e um poder coercitivo que garante respaldo a esse Direito e, ao mesmo tempo, é por ele domesticado. A finalidade de uma teoria das cláusulas superconstitucionais é que o processo de emancipação humana, que o constitucionalismo democrático vem realizando, possa ser preservado e expandido ao longo do tempo [...]”. **A Constituição e sua reserva de justiça**, p. 227.

75 Nesse sentido, manifestou GARCIA, Emerson: “Além da necessária adequação material que deve existir entre referido preceito e a legislação infraconstitucional, o fato de o Constituinte originário ter considerado o Ministério Público uma Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado traz reflexos outros, limitando, igualmente, o próprio poder de reforma da Constituição. Com efeito, partindo-se da própria natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, toda ela voltada ao bem-estar da coletividade, protegendo-a, em especial, contra os próprios poderes constituídos, a sua existência pode ser considerada como ínsita no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la (art. 61, § 4º, IV, da CF/1988)”. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**, p. 47.

Os princípios, as atribuições e garantias constitucionais do Ministério Público conferem a própria dimensão constitucional da instituição, além de revelarem o seu verdadeiro e legítimo papel social. A supressão ou restrição desses princípios e atribuições representam a supressão e a restrição do próprio Ministério Público em sua dimensão substancial. O Ministério Público, como instituição constitucional, é cláusula pétrea. Como consequência, os seus princípios, as suas atribuições e garantias constitucionais, as quais lhe dão dimensão constitucional e revelam o seu legítimo valor social, também estão inseridas como cláusulas pétreas ou superconstitucionais. Essas cláusulas compõem o núcleo de uma Constituição no Estado Democrático de Direito. Por isso, elas não podem ser eliminadas nem restringidas. Todavia, elas podem ser ampliadas. As atribuições e garantias constitucionais do Ministério Público, situando-se no âmbito das cláusulas superconstitucionais, podem ser ampliadas, mas não restringidas ou eliminadas da Constituição. Da mesma forma, o caráter nacional do Ministério Público, a sua indivisibilidade, unidade, independência funcional, orçamentária e administrativa, também são cláusulas superconstitucionais.

Tais diretrizes interpretativas vinculam o legislador constitucional, o infra-constitucional, o administrador, o particular e todos os operadores do direito, bem como as instituições de fiscalização do Ministério Público. Não fosse isso, ainda impõem, pela intensa carga de concretização normativa que carregam, a efetivação concreta da Constituição e das suas instituições democráticas, dentro das quais se insere o Ministério Público⁷⁶.

Todavia, não é razoável interpretar as garantias e princípios constitucionais do Ministério Público para servirem de barreira que impeça a eficácia social

⁷⁶ Essas assertivas são reforçadas com os ensinamentos de Emerson Garcia: “Por ser inócua a previsão de direitos sem a correspondente disponibilização de mecanismos aptos à sua efetivação, parece-nos que a preservação da atividade finalística do Ministério Público está associada à própria preservação dos direitos fundamentais, o que reforça a sua característica de cláusula pétrea e preserva a unidade do texto constitucional”. Conclui o autor: “Além disso, a limitação material ao poder de reforma alcançará, com muito maior razão, qualquer iniciativa que, indiretamente, busque alcançar idêntico efeito prático (v.g.: redução das garantias e prerrogativas de seus membros e supressão da autonomia da Instituição, tornando-a financeiramente dependente do Executivo e, com isto, inviabilizando a sua atuação, que é o elemento indicativo de sua própria existência)”. **Ministério Público:** organização, atribuições e regime jurídico, p. 48.



da atuação da instituição. Com isso, as prerrogativas do órgão da instituição não podem ser utilizadas para o benefício particular do seu próprio titular. Nesses casos, princípios como a independência funcional e a inamovibilidade se destinam a proteger o cargo contra investidas arbitrárias, quaisquer que sejam elas. O membro da instituição não poderia, por exemplo, utilizar-se da independência funcional para deixar de cumprir atribuição constitucionalmente estabelecida; da mesma forma, a inamovibilidade não pode servir de óbice que impeça a redistribuição de atribuições em determinada comarca ou unidade de serviço quando patentemente injusta e desproporcional. A interpretação, portanto, das garantias e atribuições do Ministério Público como cláusulas superconstitucionais deve ser direcionada para proteger a instituição, de modo a fortalecer os seus compromissos constitucionais com a sociedade e com os valores que compõem o regime democrático.

A CF/1988 valorizou o Ministério Público, seus princípios, atribuições e garantias constitucionais, da mesma forma que valorizou os direitos constitucionais fundamentais arrolados no seu Título II. Ela consignou expressamente, em rol exemplificativo, várias atribuições ao Ministério Público no artigo 129, cuja leitura deve estar unida à do artigo 127, que é a cláusula-mãe do Ministério Público, sendo que a leitura do artigo 127, por sua vez, está associada à do artigo 1º da CF, que estatui o Estado Democrático de Direito.

A vedação à representação judicial e à consultoria jurídica de entidades públicas pelo Ministério Público, prevista no artigo 129, IX, da CF/1988, é limitação às atribuições da instituição que, indireta e reflexamente, fortalecem a dimensão do Ministério Público como legítimo defensor da sociedade e da ordem jurídica democrática.

É de se consignar que a norma de encerramento prevista no artigo 129, IX, da CF/1988, que permite que sejam conferidas ao Ministério Público novas atribuições compatíveis com sua finalidade, é norma constitucional que mantém perfeita sintonia com o artigo 127, *caput*, e, especialmente, com a cláusula aberta dos direitos e garantias constitucionais, prevista no artigo 5º, § 2º, da CF/1988.

Da mesma forma, a CF/1988 conferiu ao Ministério Público inúmeras garantias, com especial destaque para os artigos 127 e 128. Logo no § 1º do

artigo 127, a Constituição consagra a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional do Ministério Público como princípios institucionais. O § 2º do mesmo artigo assegura ao Ministério Público a sua autonomia funcional e administrativa. Adiante, no artigo 128, § 5º, estão previstas as principais garantias do Ministério Público, sendo elas: vitaliciedade após dois anos de exercício; inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público; irredutibilidade de subsídios.

As vedações, que em verdade são garantias indiretas e reflexas da própria instituição, estão no § 5º do artigo 128 da CF/1988, a saber: não receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; não exercer a advocacia, salvo exceção constitucionalmente prevista no ADCT; não participar de sociedade comercial, salvo na forma da lei; não exercer, ainda que em indisponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; não exercer atividade político-partidária; não receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

É nesse contexto que o estudo e a interpretação das atribuições e garantias constitucionais do Ministério Público dependem, fundamentalmente, da análise das respectivas normas constitucionais no plano das cláusulas pétreas ou superconstitucionais.

Por outro lado, o Estado Democrático de Direito abrange, principiologicamente, a democracia participativa e a democracia deliberativa, que impõem, sempre que possível, o diálogo e a busca do consenso. Essas diretrizes do diálogo e do consenso devem traçar também a atuação das instituições do acesso à justiça, especialmente o Ministério Público, como uma das principais instituições do Estado Democrático de Direito e com natureza institucional de garantia fundamental de acesso à justiça da sociedade. Em relação ao Judiciário, há dever expreso nesse sentido no CPC, que prevê, no artigo 125, inciso IV, que a qualquer momento o Juiz deverá procurar conciliar as partes. Pelo princípio da simetria constitucional, essa mesma orientação também se aplica ao Ministério Público no exercício de suas funções. Portanto, nas duas dimensões da sua atuação, jurisdicional ou extrajurisdicional, é dever dos órgãos do Ministério Público procurar solucionar as controvérsias ou os conflitos pelo diálogo e pelo consenso.



Quando a Constituição determina que incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, esse dever constitucional deve ser interpretado para conduzir a instituição a uma metodologia de atuação que humanize a resolução das controvérsias e conflitos. A resolução pelo diálogo e pelo consenso é a via legítima que deve ser priorizada pela instituição.

2.4 - ALGUNS FATORES CONSTITUCIONAIS DE AMPLIAÇÃO DA LEGITIMAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO DOS MEMBROS E SERVIDORES DA INSTITUIÇÃO PARA A PRIORIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DAS CONTROVÉRSIAS, CONFLITOS E PROBLEMAS

O Ministério Público brasileiro passou a ser, a partir da CF/1988, uma instituição de promoção social, com atribuições constitucionais para atuar em todas as áreas relacionadas com a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essas diretrizes constitucionais demonstram a importância da preocupação com a legitimação social do Ministério Público como instituição de acesso à justiça.

O fato de os membros do Ministério Público não serem, nos termos do modelo constitucional brasileiro, escolhidos diretamente pelo povo, não impede, porém, 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 da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/1988).

Não é, contudo, qualquer tipo de atuação que irá constituir-se em fator de ampliação da legitimação social do Ministério Público; daí a importância em se compreender o verdadeiro perfil constitucional da instituição e suas dimensões no novo constitucionalismo.

Partindo dessa nova leitura constitucional dos compromissos e desafios do Ministério Público brasileiro, apresentaremos, na sequência, alguns fato-

res constitucionais importantes para a ampliação da sua legitimidade social; outros existem, mas são apresentados neste capítulo aqueles que são os mais relevantes nesta etapa de maturação e de construção do Ministério Público como instituição constitucional e garantia de acesso à justiça da sociedade, com destaque para a necessária capacitação dos membros e servidores em técnicas para a resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas.

2.4.1 - PRIORIZAÇÃO DA ATUAÇÃO PREVENTIVA

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/1988). Por intermédio da tutela jurídica preventiva, poderá ser atacado, em uma das suas dimensões, diretamente o ilícito, evitando-se a sua prática, continuidade ou repetição. Com isso, evita-se o dano, que é objeto da tutela jurídica repressiva, mais precisamente a ressarcitória. Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente, a saúde do consumidor, a criança e o adolescente, o idoso, a saúde pública etc.), não são passíveis de reparação *in natura*. Portanto, só restaria, nesses casos, uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde 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/1988)⁷⁷.

Ora, se ao Ministério Público, como instituição, incumbe a defesa do regime democrático, a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito. Contudo, como é cediço, a atuação da instituição no país ainda é predominantemente repressiva, que se dá em grande parte nos momentos patológicos da conflituosidade social.

⁷⁷ Sobre o tema, ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins, **Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito**. In MPMG Jurídico, Publicação da Procuradoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ano I, n. 1, setembro 2005, p. 13-6. Também, ALMEIDA, Gregório Assagra de, **Manual das ações constitucionais**, p. 151-4.



É de se destacar que a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica. Mesmo para o Ministério Público demandista, a priorização da atuação preventiva é fundamental, principalmente quanto ao ajuizamento de ações civis públicas de tutela inibitória, evitando-se, assim, a prática do ilícito, sua continuidade ou repetição.

2.4.2 - 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/1988)

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 artigo 205 da CF, especialmente o *pleno desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania*⁷⁸. 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 participe efetivamente do processo de democratização da sociedade brasileira e, com isso, não fiquem dispersos e sujeitos a manobras imorais e espúrias do poder político e econômico⁷⁹.

⁷⁸ 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, p. 784-5.

⁷⁹ Ao sustentarem a necessidade de um pensamento complexo, escreveu MORIN, Edgar: “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 aleatória 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 infor-

Esse compromisso com a *função pedagógica da cidadania*, além de fundamentar-se no parágrafo único do artigo 1º a CF/1988, em que 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 artigo 3º, I, da CF/1988, constituindo-se, também, em *direito social fundamental* (arts. 6º e 205, ambos da Constituição), fundado na própria *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III, da CF/1988). 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 artigo 127, *caput*, da CF/1988.

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, ampliando a sua legitimação social.

2.4.3 REALIZAÇÃO PERIÓDICA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O mecanismo da audiência pública é um forte canal de ampliação e de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público, seja por permitir um diálogo mais direto com a sociedade, seja por permitir que a instituição estabeleça seu programa de atuação funcional a partir das propostas e reclamações da própria sociedade.⁸⁰

A audiência pública encontra-se fundamentada no princípio constitucional do exercício direto da soberania popular, estabelecido no artigo 1º, parágrafo

mações sobre o mundo. Mas para articulá-las e organizá-las é preciso uma reforma do pensamento”. **O pensamento complexo, um pensamento que pensa.** In *A inteligência da complexidade*, MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Lê. Tradução de Nirimar Maria Falcí. São Paulo: Editora Peirópolis, 3ª edição, 2000, p. 207-8.

80 Nesse sentido, ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; GONÇALVES, Samuel Alvarenga. **Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público.** In MPMG Jurídico, Publicação da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ano 1, abril/maio/junho 2006, n. 5, p. 9-15.



fo único, da CF/88. Prevê o referido dispositivo constitucional que *toda 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 públicas ⁸¹.

Com efeito, a audiência pública é desmembramento *direto do princípio democrático*, estatuído no artigo 1º, *caput*, da CF/1988, que tem a cidadania como um dos seus fundamentos (art. 1º, I, da CF/1988) ⁸².

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* ⁸³.

Assim, *audiência pública* é o mecanismo constitucional pelo qual as autoridades públicas e agentes públicos em geral abrem as portas do poder

81 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 semi-direta’, 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 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.

82 Sustenta RODRIGUES, Geisa de Assis: “A audiência pública é um importante instrumento do Estado democrático de Direito construído a partir da extensão do princípio da audiência individual [...]”. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 94.

83 Afirma BONAVIDES, Paulo: “A democracia positivada enquanto direito de 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 [...]”. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 11ª edição, 2001, p. 525-6.

público à sociedade, para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania popular, em suas várias dimensões. A audiência pública permite a apresentação de propostas, 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.

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/1988), 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 Público⁸⁴; 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.

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

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

[...]

⁸⁴ O art. 58, § 2º, da CF/1988, prevê a realização de audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional.



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 nº 75/1993, 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 por esse ente; porém, isso não impede que os Ministérios Públicos da União a realizem⁸⁵.

A audiência pública é mecanismo constitucional fundamental de participação democrática, decorrente do exercício direto da soberania pelo povo (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988), e que se sujeita a vários princípios orientadores.

Existem múltiplas finalidades das audiências públicas, entre elas convém destacar o debate sobre fato determinado, a coleta de propostas ou reclamações, a divulgação de medidas e resultados e o exercício da função pedagógica da cidadania.⁸⁶

85 Nesse diapasão, GAVRONSKI, Alexandre Amaral: “*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.*” **Tutela coletiva:** visão geral e atuação extrajudicial. Brasília: ESMPU Manual de atuação, p. 90-1, 2006.

86 RODRIGUES, Geisa de Assis aponta as funções da audiência pública: “[...] 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

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 anteriormente 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 interessados.

Em relação ao Ministério Público, a audiência pública poderá ser realizada também no curso ou 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.⁸⁷

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”. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 95.

87 GAVRONSKI, Alexandre Amaral: “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 contendedores 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”. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial.** Brasília: ESMPU Manual de atuação, 2006, p. 89-90.



Inúmeras são as finalidades das audiências públicas que poderão ser realizadas pelo Ministério Público⁸⁸. 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 artigo 205 da CF/1988⁸⁹.

O Conselho Nacional do Ministério Público disciplinou a audiência pública, no âmbito do Ministério Público brasileiro, por intermédio da Resolução nº 82/2012. Consta do artigo 1º da referida Resolução:

Art. 1º Compete aos Órgãos do Ministério Público, nos limites de suas respectivas atribuições, promover audiências públicas para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade e na identificação das variadas demandas sociais.

§ 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais

88 Afirma MAZZILLI, Hugo Nigro: *“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”*. **Inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 327.

89 ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; GONÇALVES, Samuel Alvarenga. **Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público**. In MPMG Jurídico, Publicação da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ano 1, abril/maio/junho 2006, n. 5, p. 13-14.

homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação.

§ 2º O Ministério Público poderá receber auxílio de entidades públicas para custear a realização das audiências referidas no caput deste artigo, mediante termo de cooperação ou procedimento específico, com a devida prestação de contas.

2.4.4 - COMBATE ARTICULADO E SISTEMATIZADO DAS CAUSAS GERADORAS DE DESIGUALDADES SOCIAIS (ART. 3º E ART. 127, *CAPUT*, DA CF): DA PERÍCIA PARA AS ESTATÍSTICAS E INDICADORES SOCIAIS — NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL E FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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

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

Levar avante essa prática transformadora (práxis) é cumprir uma função política maior, que implica a substituição de uma dada ordem por outra ordem social, mais justa, na qual prevaleçam os valores universais da democracia. A realização prática dessa função política maior dá-se no ‘movimento catártico’ que promove a transição da sociedade, dos seus movimentos, das suas organizações e de suas instituições do ‘momento corporativo’ e



particularista para o ‘momento ético-político’ de modificação do real.^{90 91}

Portanto, para o Ministério Público cumprir essa sua tarefa constitucional não mais se sustenta o modelo institucional antigo que ainda se arrasta pelo país. É preciso avançar com o planejamento funcional e nas estratégias de atuação. A atuação individual e intuitiva dos membros do Ministério Público deve ser superada por um novo modelo, em que o compromisso com a transformação social, o planejamento estratégico e a eficiência passem a ser condições naturais em todos os âmbitos da atuação institucional, jurisdicional ou extrajurisdicional.

A atuação repressiva, amparada geralmente nas espécies clássicas de prova (prova pericial, testemunhal etc.), deve ceder espaço para a atuação a partir das estatísticas e dos indicadores sociais⁹². Para tanto, é imprescindível que

90 Todavia, adverte GOULART, Marcelo Pedroso que o Ministério Público ainda não conseguiu superar muitas barreiras: a velha Instituição (pré-88) morreu; porém o novo Ministério Público (pós-88) ainda não se firmou: “No nível institucional, portanto, o Ministério Público ainda não superou, plenamente, o ‘momento corporativo’, fato que impõe a aceleração do ‘movimento catártico interno’. Do contrário, a ‘passividade’ poderá tomar conta da Instituição, levando-a à ‘impotência objetiva’, ao não cumprimento da sua função política e dos objetivos que lhe foram postos pela Constituição. Esse tipo de ‘comportamento passivo-impotente’ poderá acarretar a perda de legitimidade (de sustentação social) e levar ao retrocesso na configuração formal-institucional do Ministério Público”. **Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional.** In Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713.

91 **Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional.** In Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p.713-4.

92 A respeito do surgimento dos indicadores sociais e da sua importância para demonstrar que crescimento econômico não é evidência certa da melhoria das condições de vida das pessoas, escreve JANNUZZI, Paulo Martino: “O aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsecamente ligados à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Embora seja possível citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nos anos 20 e 30, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 60 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nesse período começaram a se avolumar evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições sociais da população em países do Terceiro Mundo. A despeito do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), persistiam altos os níveis de pobreza e acentuavam-se as desigualdades sociais em vários países. Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social [...]”. **Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil.** In <http://comciencia.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>, p. 1, acesso aos 03.06.2008, 12h30min.

o Ministério Público, em todas as suas esferas, constitua núcleos de estudos e estatísticas de atuação funcional e realize parcerias importantes com centros de estudos e pesquisas, bem como com universidades que possam fornecer-lhe elementos que deem a ele condições adequadas para atacar, racionalmente, as causas geradoras das graves injustiças sociais⁹³.

Portanto, não mais se sustenta a predominância de uma atuação repressiva, condutora da continuidade das injustiças sociais. É importante combater, por exemplo, as reais causas geradoras da criminalidade, o que deverá ser feito a partir dos indicadores sociais e de diagnósticos sociais específicos, os quais necessitam ser realizados com periodicidade pela instituição, por intermédio de suas parcerias.

2.4.5 - PROVOCAÇÃO ARTICULADA E SISTEMATIZADA DO CONTROLE JURISDICIONAL (ABSTRATO/CONCENTRADO E DIFUSO/INCIDENTAL) E EXTRAJURISDICIONAL DA CONSTITUCIONALIDADE

Na condição de guardião da ordem jurídica, assume papel de destaque a atuação do Ministério Público na proteção da Constituição, o que se dá tanto no controle concentrado e abstrato quanto no controle difuso e incidental da constitucionalidade. Também é fundamental a atuação da instituição no controle extrajurisdicional da constitucionalidade, que poderá ocorrer pela expedição de Recomendação para provocar, perante o Poder Legiferante, o autocontrole da constitucionalidade, bem como por intermédio da tomada

93 Esclarece JANNUZZI, Paulo Martino: “Diferentemente de outros países latino-americanos, no Brasil, as estatísticas sociais, econômicas e demográficas usadas para construção dos indicadores são produzidas, compiladas e disseminadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal ou estadual. Através de uma rede capilarizada pelo território nacional, com delegacias estaduais e agências municipais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cumpre seu papel de agente coordenador do Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informação proveniente de ministérios e como agente disseminador de estatísticas. As agências estaduais de estatísticas também compilam uma ampla variedade de dados administrativos produzidos pelas secretarias de Estado e, em alguns casos, também produzem dados primários provenientes de pesquisas amostrais. Alguns ministérios e secretarias estaduais também têm órgãos encarregados da produção ou organização de seus dados administrativos. Assim, o IBGE, agências estaduais de estatísticas e ministérios/secretarias integram, pois, o Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas no Brasil”. **Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil.** In <http://comciencia.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>, p. 3, acesso aos 03.06.2008, 12h. e 30min.



de Termo de Ajustamento de Conduta, que é, também, um excelente mecanismo para viabilizar o controle extrajurisdicional da constitucionalidade das leis e atos normativos.

Os mecanismos processuais de proteção em abstrato e concentrado contra a inconstitucionalidade das leis e atos normativos, exercido perante as Cortes Constitucionais, não exclui a existência de outras formas de controle, tais como os exercidos pelos próprios Poderes Legiferantes, por intermédio do autocontrole da constitucionalidade, ou pelo Chefe do Poder Executivo, neste caso por meio do exercício do poder do veto. O referido mecanismo não exclui, ainda, o controle difuso e incidental da constitucionalidade, que possui natureza de garantia constitucional fundamental (art. 5º, XXXV, da CF/1988)⁹⁴.

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

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

Um dos fortes mecanismos de atuação do Ministério Público, que decorre da Constituição e está previsto expressamente no plano infraconstitucional, é a Recomendação, que poderá ser dirigida aos Poderes Públicos em geral e até mesmo aos particulares, a fim de que sejam respeitados os direitos assegurados constitucionalmente.⁹⁵

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

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

O vício da inconstitucionalidade é o mais grave no âmbito de uma ordem jurídica democrática que valoriza a Constituição como a base do sistema. É por intermédio do controle da constitucionalidade que se faz observar a supremacia e a rigidez constitucionais, impedindo que leis e atos normativos infraconstitucionais possam colocar em risco os valores primaciais da sociedade, já consagrados constitucionalmente. Daí a importância da priorização, do planejamento e da sistematização dessa atribuição constitucional pelo Ministério Público, na sua função de guardião da ordem jurídica (art. 127, *caput*, da CF/1988).⁹⁶

2.4.6 - A NECESSIDADE DE SISTEMATIZAÇÃO E MAIOR INVESTIMENTO NA ATUAÇÃO EXTRAJURISDICIONAL

O modelo tradicional e antigo do Ministério Público, de caráter demandista, ainda é o que prevalece. Em inúmeras situações, os membros do Ministério Público, com destaque para as comarcas do interior, estão sufocados de atribuições processuais em demandas judiciais.

Nessas hipóteses, a atuação resolutiva, no plano extrajudicial, acaba sendo prejudicada, impedindo a devida inserção social da instituição ministerial. E o pior: o Judiciário vive uma verdadeira crise de efetividade, o que acaba por recair também sobre o Ministério Público e, nesses casos, em dose muito pesada, principalmente em razão do interesse social que está quase sempre presente nas demandas judiciais que justificam a sua atuação.

A atuação extrajudicial por intermédio das Recomendações, dos inquéritos civis, das audiências públicas e dos TACs é uma via necessária e muito eficaz para o Ministério Público cumprir os seus compromissos constitucionais perante a sociedade e ter ampliada a sua legitimidade social.

Por isso, são imprescindíveis a sistematização e a ampliação do investimento para fortalecer a atuação extrajudicial do Ministério Público. A mudança cultural interna para a compreensão do modelo de Ministério

⁹⁶ Nesse sentido, cabe destacar que foi criada, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade (Resolução PGJ-MG nº 75/2005), com as finalidades já apresentadas.



Público resolutivo faz-se necessária, especialmente com o preparo dos seus membros e servidores para o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos sociais.

2.4.7 - ATUAÇÃO VINCULADA À ESPECIFICAÇÃO FUNCIONAL DA INSTITUIÇÃO

O novo modelo constitucional implantado na CF/1988 para o Ministério Público vincula sua atuação e revela a real dimensão da sua especificação funcional. O artigo 127, *caput*, da CF é a cláusula-mãe e de toda e qualquer atribuição do Ministério Público, seja no plano da sua normatização em abstrato, seja no âmbito de sua aferição concreta. A cláusula aberta de encerramento das atribuições institucionais previstas no artigo 129, IX, da CF/1988, deve ser lida em perfeita sintonia com o artigo 127, acima citado.

Com efeito, a base da especificação funcional do Ministério Público é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Qualquer espécie de atuação institucional deve estar atrelada a essas diretrizes constitucionais. As atribuições arroladas no artigo 129 da CF estão em perfeita correlação com o artigo 127, *caput*, da CF.

Lei infraconstitucional não poderá conferir ao Ministério Público atribuição que não observe essas diretrizes principiológicas. Leis anteriores à CF/1988, que se divorciaram do novo modelo constitucional, não foram recepcionadas. Tudo isso decorre da força normativa e irradiante da Constituição.

2.4.8 - ACOMPANHAMENTO DA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL E A FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PROVIMENTOS JURISDICIONAIS

Para o jurista Marcelo Zenkner, o Ministério Público precisa ingressar em uma nova fase, em que são fundamentais os resultados adequados e efetivos da sua atuação funcional. Em palestra proferida no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Zenkner afirmou que não é suficiente que o membro da instituição simplesmente ajuíze a ação e passe para o Poder Judiciário o problema. Torna-se cogente, como fator de ampliação da sua legitimação

social, que ele também acompanhe efetivamente a tramitação processual e tome medidas para garantir o rápido e adequado andamento processual, bem como a execução dos provimentos jurisdicionais, especialmente no que tange aos processos coletivos, em razão dos seus impactos sociais⁹⁷.

Estamos de pleno acordo com o talentoso jurista, que tem desenvolvido parte dos seus estudos para aprimorar a efetividade da atuação do Ministério Público⁹⁸. Em tempos atuais, a leitura do direito não mais se sustenta no plano abstrato; o plano da concretização é fundamental para compreensão do direito no neoconstitucionalismo.

É importante também que o membro da instituição acompanhe toda a instrução e diligencie para a produção necessária das provas para alcançar o resultado adequado da prestação jurisdicional. Nos Tribunais, é relevante o acompanhamento dos recursos e das ações de competência originária pelo órgão da instituição, que deverá até mesmo fazer sustentação oral nas hipóteses cabíveis.

2.4.9 - ADEQUAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO AO PLANEJAMENTO FUNCIONAL ESTRATÉGICO DA INSTITUIÇÃO

O planejamento estratégico deve vincular todos os órgãos do Ministério Público. Não pode o órgão de execução alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação funcional da instituição, presentes nos seus planos e programas de atuação.

Nesse sentido, Marcelo Pedroso Goulart propõe uma revisitação na leitura dos princípios institucionais do Ministério Público. Diz ele que, no âmbito do seu objetivo estratégico de promoção da transformação social, o Ministério Público deve definir políticas públicas nos seus Planos e Programas

⁹⁷ A palestra foi proferida na Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em Belo Horizonte, no dia 22 de janeiro de 2008, às 14h, para o curso de formação dos novos Promotores de Justiça do XLVII Concurso, com o seguinte título: **Inquérito civil: técnicas de investigação em improbidade administrativa, formalização de TAC e de Recomendação.**

⁹⁸ Vale a pena destacar a seguinte obra do autor: **Ministério Público e efetividade do processo civil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.



de Atuação Institucional, com a fixação de metas prioritárias que orientem a atuação dos órgãos de execução e até mesmo da Administração Superior. Essas metas prioritárias devem ser seguidas pela instituição e por seus membros como decorrência do *princípio da unidade institucional*.

Para o autor, o *princípio da unidade* ganhou na CF/1988 conotação política, que supera as dimensões meramente administrativas que estavam presentes em sua concepção clássica, passando a informar e a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público⁹⁹. Afirmo, também, Marcelo Goulart que o princípio da independência visa garantir ao órgão da instituição o exercício independente das suas atribuições funcionais

[...] tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público). Por força desse princípio, consagrou-se o seguinte aforismo: o membro do Ministério Público só deve obediência à sua consciência e ao direito¹⁰⁰.

A independência funcional seria, nesse sentido, uma garantia da própria sociedade, antes mesmo de ser uma garantia do membro do Ministério Público, conforme conclui Marcelo Goulart:

O Ministério Público concretiza o objetivo estratégico abstratamente previsto na Constituição por meio da execução das metas prioritárias dos Planos e Programas de Atuação. Essas metas decorrem de imposição constitucional, portanto, contemplam hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público¹⁰¹.

99 Conceitua GOULART, Marcelo Pedrosa: “*PRINCÍPIO DA UNIDADE — a atuação dos membros do Ministério Público deve estar voltada à consecução da estratégia institucional, qual seja: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição da República*”. **Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional**. In Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 714.

100 **Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional**. In Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 715.

101 **Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional**. In Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do

2.4.10 - REVISITAÇÃO DA ATUAÇÃO COMO ÓRGÃO INTERVENIENTE NO PROCESSO CIVIL COM BASE NA TEORIA DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS

São fundamentais a releitura e a reestruturação da atuação do Ministério Público no processo civil como órgão interveniente, com base na Teoria dos Direitos Fundamentais, especialmente naquilo que se relaciona com o direito à vida e sua existência com dignidade, núcleo básico e irradiante do sistema constitucional (Título II da CF/1988).

Devem ser destacadas também as hipóteses de interesse social, como as situações em que esteja presente, no processo civil, a necessidade de aferição da função social da propriedade, da função social do contrato e da função social da empresa. Nessas demandas, mesmo que sejam partes pessoas capazes (por exemplo, pessoas físicas ou empresas), também é necessária a participação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil, o que se daria por força de disposição constitucional que determina que a instituição atue na defesa dos interesses sociais (art. 127, *caput*, da CF/1988).

2.4.11 - UTILIZAÇÃO DOS PROJETOS SOCIAIS COMO NOVOS MECANISMOS DE ATUAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

O rol dos instrumentos de atuação do Ministério Público não é exaustivo, o que também ocorre em relação às suas atribuições constitucionais, consoante se interpreta do artigo 129, IX, da CF/1988. Ademais, os direitos e garantias constitucionais fundamentais são consagrados tanto em dimensão formal quanto em dimensão material, nesse caso pela adoção da cláusula aberta prevista no § 2º do artigo 5º da CF/1988. Com efeito, tudo isso impõe uma atuação criativa do Ministério Público, tanto no plano jurisdicional quanto no extrajurisdicional, sendo que neste a instituição assume verdadeira função resolutiva.

Além do inquérito civil, da recomendação e do TAC, que possuem amparo no texto constitucional e no infraconstitucional, outros mecanismos legítimos, fundamentados no interesse social, poderão ser utilizados pelo Minis-

Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: CONAMP, 2007, p. 715-6.



tério Pública para a defesa da sociedade (art. 1º, 3º, 127, *caput*, e art. 129, II, III e IX, todos da CF/1988). Com base na multifuncionalidade dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, as técnicas de atuação devem ser flexibilizadas para atender às necessidades do direito material. Outras técnicas legítimas de atuação também poderão ser utilizadas para atender às necessidades dos direitos e das garantias fundamentais, mesmo que não previstas expressamente em lei, como ocorre com a utilização de projetos sociais como legítimos mecanismos de atuação social pelo Ministério Público.

Os projetos sociais são verdadeiros mecanismos legítimos que poderão potencializar e qualificar a atuação social do Ministério Público, especialmente na promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (art. 3º, art. 127, *caput*, e art. 129, todos da CF/1988).

Nesse sentido foi pautado o belíssimo trabalho teórico, amparado em experiências concretas, desenvolvido pelo Promotor de Justiça Paulo César Vicente Lima, em seu mestrado, ao coordenar vários projetos sociais junto à Bacia do Rio São Francisco, com excelentes resultados concretos, utilizando-os como mecanismo de atuação do Ministério Público, acabando por desenvolver sua pesquisa científica a partir dessas experiências concretas ¹⁰².

Recentemente, foi elaborada a Carta das Famílias, como resultado do I Simpósio dos Direitos das Famílias, realizado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, onde consta a utilização de Projetos Sociais como um dos mecanismos de atuação na tutela coletiva no direito das famílias, conforme registra um dos seus enunciados:

Enunciado 4. O órgão do Ministério Público com atribuição na área da tutela do Direito das Famílias poderá instaurar inquérito civil, expedir recomendações, tomar termo de ajustamento de conduta, coordenar projetos sociais e ajuizar ações coletivas, entre elas a ação civil pública (arts. 3º, 127, *caput*, 129, III, da CF/1988 e art. 1º, IV, da Lei nº 7.347/1985). (aprovado por unanimidade).

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

Essa mesma orientação está presente no inciso XV do artigo 4º da Resolução PGJ nº 67, de 06 de outubro de 2010, que criou, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Coordenadoria de Defesa dos Direitos das Famílias.

Convém registrar a Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3, de 31 de março de 2011, que regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os procedimentos para a instauração, promoção e implementação de projetos sociais (PROPS), além de dar outras providências.

2.4.12 - FORMAÇÃO HUMANISTA, MULTIDISCIPLINAR E INTERDISCIPLINAR DOS MEMBROS E SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A NECESSIDADE DE CAPACITAÇÃO PARA A RESOLUÇÃO DAS CONTROVÉRSIAS, CONFLITOS E PROBLEMAS PELO DIÁLOGO E PELO CONSENSO

Para que haja a concretização do novo Ministério Público, constitucionalmente delineado, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade atrelada aos valores éticos e humanos que compõem o núcleo do direito no pós-Positivismo jurídico. A vida e sua existência com dignidade, em todos os seus planos, devem ser fatores de direcionamento da atuação institucional do Ministério Público.

Conforme bem ressaltou Jorge Alberto de Oliveira Marum:

[...] democracia não significa apenas liberdade, requerendo também justiça social e busca da igualdade material, ou seja, condições de vida, saúde, moradia, educação e alimentação adequadas, o que se realiza mediante a garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais. Daí a profunda ligação entre o regime democrático, que cabe ao Ministério Público defender, e os direitos humanos¹⁰³.

Os cursos de ingresso, de vitaliciamento, de promoção na carreira e outros cursos que visem ao aperfeiçoamento funcional dos membros e servidores

¹⁰³ **Ministério Público e direitos humanos:** *um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller Editora e Distribuidora, 2006, p. 395.



do Ministério Público devem ser tratados a partir de uma visão humanística fundada na solidariedade coletiva e no direito à diferença. Os próprios editais dos concursos públicos para ingresso na instituição devem exigir o conhecimento sobre direitos humanos.

Por outro lado, a formação multidisciplinar e interdisciplinar é fundamental para que os membros e servidores do Ministério Público tenham uma visão mais holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional da instituição.

Uma das características principais dos novos direitos, especialmente os de dimensão coletiva, é a sua extrema complexidade. O operador do direito tem dificuldade para compreender e interpretar adequadamente os direitos coletivos somente com fundamento nas diretrizes estabelecidas pela ordem jurídica. Esses direitos, em geral, exigem um grau de conhecimento que se baseie em outras áreas de conhecimento, tais como a engenharia, a biologia, agronomia, sociologia, economia, ciência política, geologia etc.

A interpretação fundada no diálogo multidisciplinar e interdisciplinar é o melhor caminho para a boa e adequada compreensão dos novos direitos de dimensão massificada. A tendência é no sentido de ampliação desse diálogo com outras áreas de conhecimento, caminho hoje imprescindível para a oxigenação e revigoração do próprio direito como instrumento de justiça e de transformação da realidade social.

Sustentando a necessidade de uma formação crítica e transdisciplinar do órgão do Ministério Público, afirma Antônio Alberto Machado:

[...] na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais', apesar de sua cultura formalista e unidimensional, está em condições de fazer do 'Promotor de Justiça' um operador do direito consciente de suas funções não só jurídicas, mas também políticas e sociais, pelo relacionamento transdisciplinar que doravante estará forçado a fazer entre a estrutura normativa do direito que aplica e as estruturas sociopolíticas que estão na gênese dos conflitos coletivos.¹⁰⁴

104 **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**, p. 194.

A formação humanista e multidisciplinar é fundamental para que a instituição atue de modo humanizado na resolução das controvérsias, conflitos e problemas nos seus diversos campos de atuação. Priorizar a resolução dos conflitos pelo diálogo e pelo consenso é uma legítima maneira de humanização da resolução dos conflitos, fortalecendo a dimensão democrática dos mecanismos de resolução de conflitos com interpretação negociada e construtiva da norma jurídica diante da controvérsia, conflito ou problema a ser solucionado. As dimensões de democracia participativa e deliberativa estão sempre presentes como modelos para privilegiar e priorizar os processos autocompositivos como saída para superar a crise que vive o sistema de justiça.

3 - OS DOIS MODELOS CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: O DEMANDISTA E O RESOLUTIVO E A IMPORTÂNCIA DE OS MEMBROS E SERVIDORES DA INSTITUIÇÃO ESTAREM PREPARADOS PARA A RESOLUÇÃO HUMANIZADA DAS CONTROVÉRSIAS, DOS CONFLITOS E DOS PROBLEMAS

Dentro do novo perfil constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart sustenta que existem dois modelos de Ministério Público: o *demandista* e o *resolutivo*. O Ministério Público *demandista*, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo-lhe a resolução de problemas sociais. Para o autor, isso é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados¹⁰⁵. O Ministério Público *resolutivo* é o que atua no plano extrajudicial, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

Marcelo Goulart ainda ressalta que é imprescindível que se efetive o Ministério Público *resolutivo*, levando-se às últimas consequências o *princípio da autonomia funcional* com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados¹⁰⁶. Para tanto, é imprescindível que o órgão de execução

105 GOULART, Marcelo Pedroso, **Ministério público e democracia — teoria e prática**, p. 96. Também do mesmo autor, *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto, **Ministério público: democracia e ensino jurídico**, p., p. 119-123.

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



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

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

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da ‘sociedade civil planetária’; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação).¹⁰⁷

O Ministério Público *resolutivo*, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os membros da instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros *trabalhadores sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos

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

valores democráticos fundamentais.¹⁰⁸

Alexandre Amaral Gavronski aponta como princípios gerais informadores da tutela extraprocessual coletiva: a) máxima efetividade possível; b) participação; c) criação e concretização dos direitos e interesses coletivos pela construção argumentativa do consenso; d) mínima formalidade necessária; e) complementariedade entre as técnicas extraprocessuais e processuais.¹⁰⁹

Para Luciano Luz Badini Martins e Luciano José Alvarenga, um dos traços característicos do Ministério Público brasileiro é sua legitimidade para atuar para resolver conflitos, sem a necessidade de demandar a intervenção do Judiciário. Para os autores, essa atuação se dá pela utilização de dois instrumentos:

[...] a) a recomendação, pela qual o MP dirige ao Poder Público uma orientação para o aprimoramento da prestação de um serviço de interesse da sociedade; b) o compromisso de ajustamento de conduta, um tipo de acordo extrajudicial (*out-of-court settlement*) por meio do qual uma pessoa ou empresa, que esteja a colocar em risco ou tenha causado danos em bens de interesse coletivo [...], assume obrigações de cessar a atividade ilícita, conformar sua conduta à legislação e reparar os danos causados.¹¹⁰

É nesse contexto que se torna imprescindível a capacitação do Ministério Público para a utilização dos diversos métodos de resolução de controvérsias, conflitos e problemas, especialmente em técnicas de negociação e de conciliação.

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

109 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva for a do processo judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 274-94,

110 MARTINS, Luciano Luz Badini; ALVARENGA, Luciano José. **Ministério Público e atuação conforme territorialidade ecossistêmicas**: as promotorias de justiça hidrográficas. In ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; BADINI, Luciano. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 1.



4 - NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E PROCESSO RESTAURATIVO COMO LEGÍTIMAS TÉCNICAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA

Como necessidade social, o paradigma da resolução adjudicada dos conflitos, representado pela atuação do Judiciário, está se alterando em diversas nações. Até mesmo no Brasil, em que o processo ainda é lento, a sociedade começa a tomar conhecimento de novas formas de solução de controvérsias e conflitos que estimulam preponderantemente a pacificação dos conflitantes e, com isso, possibilitam a celebração de acordos em que todas as partes envolvidas preservam seus interesses, não havendo a dicotomia entre um vencedor e um vencido. Um mecanismo de acesso à justiça em que um sai vencedor e o outro perdedor não resolve, em sua essência, a controvérsia ou o conflito. Ademais, convém ressaltar que a atividade substitutiva da jurisdição é subsidiária à da própria parte envolvida no litígio e, assim, não deve ser o principal método de resolução de conflitos ou de controvérsias, mas apenas um dentre os vários métodos possíveis^{111 112}.

Essas assertivas não pretendem mitigar a importante função do Judiciário, que é uma legítima instituição de acesso à justiça. O objetivo é ressaltar a importância dos novos mecanismos de resolução de conflitos que se mostrem mais flexíveis às suscetibilidades das partes, que estimulem a criação de um ambiente de diálogo e que funcionem como fator de agregação social, preservando os relacionamentos entre as pessoas. Contrapõe-se a atuação cooperativa à competitiva; busca-se a postura colaborativa, no lugar do embate aguerrido e, dessa forma, a realização do escopo social da justiça em seu sentido mais amplo, conferindo a relevância necessária aos mecanismos

111 DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Betenjane. **O acesso à ordem jurídica justa: em busca do processo adequado**. In Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

112 COMOGLIO, Luigi Paolo, FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. **Lezioni sul processo civile**, cit., p. 151 e ss.; PAOLO, Luiso Francesco. **Presente e futuro della conciliazione in Itália**. In: MORAES, Maurício Zanoide; YARSHELL, Flávio Luiz (Coords.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**, cit., p. 576; WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**, cit., p. 684-690.

consensuais de resolução de conflitos e controvérsias.^{113 114}

A “cultura da sentença”, que se materializa na busca preferencial pela solução adjudicada do conflito ou controvérsia, infelizmente ainda prevalece no Brasil. Isto apresenta alguns inconvenientes, pois as partes abrem mão da decisão de questões que poderiam ser resolvidas por elas próprias, e isso gera, de um lado, frustração quando do recebimento da decisão. De outro lado, o número de processos em andamento aumentou e tem aumentado em progressão geométrica, contribuindo para o enorme volume de trabalho de Juízes e servidores do Judiciário, intensificando a demora na prestação jurisdicional. Não é pretensão afirmar aqui que a utilização de meios consensuais de solução de conflitos é a única e principal solução para a atual situação de crise do Judiciário, manifestada pelo congestionamento dos tribunais e pela demora na tramitação dos feitos.^{115 116}

É necessário o despertar dos operadores do direito para as diversas possibilidades e mecanismos de solução de conflitos, superando-se dificuldades operacionais com a utilização de formas autocompositivas de solução de controvérsias, conflitos e problemas para a realização plena do acesso à ordem jurídica justa, por meio de mecanismos autocompositivos.

Como explica Carlos Eduardo de Vasconcelos, negociação, mediação e conciliação são apontados como meios ou métodos de resolução alternativa de disputas (ADRS – *Alternativa Dispute Resolutions*). Esses meios são conhecidos como Meios Alternativos de Resolução de Controvérsias (MASCs), também denominados de Meios Extrajudiciais de Resolução de Controvérsias (MESCs). Ressalta o autor, contudo: “o lugar de aplicação desses meios – ambiente judicial ou não – vem deixando de ocupar a centralidade,

113 DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Betenjane. **O acesso à ordem jurídica justa**: em busca do processo adequado. In Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

114 DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**, cit., v. 2, p. 836-837.

115 DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Betenjane. **O acesso à ordem jurídica justa**: em busca do processo adequado. In Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

116 JUSTIÇA em números: indicadores estatísticos do Poder judiciário – Ano 2004. In: RELATÓRIO Anual 2005. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2005.



daí a tendência em designá-los como meios de Resolução Apropriada (ou Adequada) de Disputas (RAD)”¹¹⁷.

Há várias correntes e modelos no mundo sobre negociação e mediação.

A doutrina estrangeira geralmente destaca dois modelos de negociação. Na *negociação distributiva* as partes competem pela distribuição de um valor fixo. Nesse modelo, o que se questiona é qual das partes irá conseguir o maior valor. Portanto, como consta no guia de negociação da Harvard Business Essentials ¹¹⁸, a ganância de uma das partes se faz às expensas da outra. Já no modelo da *negociação integrativa*, as partes cooperam para alcançar os máximos benefícios, de modo a integrar seus interesses a um acordo que cria ou obtém valores.

Como o Ministério Público é representante adequado da sociedade na defesa dos seus direitos fundamentais, a instituição não tem espaço para transigir sobre o bem jurídico tutelado, de forma que o modelo da negociação integrativa mais se aproxima das suas atribuições como instituição que deve zelar pela justiça, porém com os limites impostos pela defesa da Constituição e dos direitos fundamentais, nos termos das atribuições constitucionais da instituição. Portanto, é importante que se construa um modelo de negociação próprio para a atuação do Ministério Público, o que a instituição tem desenvolvido muito bem, em muitas experiências, com a atuação dos seus membros nos compromissos de ajustamento de conduta.

Por outro lado, em relação à mediação, observa-se que há também vários modelos. Convém destacar aqui alguns deles. Há o *modelo de Harvard*, que adota os métodos da negociação cooperativa, regida por quatro princípios informadores, bem delineados por John M. Haynes: a) a separação das pessoas do problema; b) a concentração nos interesses, e não nas posições; b) a necessidade de inversão das opções de ganhos mútuos; d) a insistência em critérios objetivos. Há o *modelo narrativo sistêmico*, desenvolvido por Sara

¹¹⁷ VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. Editora Método: São Paulo, 2012, p. 41.

¹¹⁸ ESSENTIALS, Harvard Business. **Negociación** – una guía para directivos ocupados (enfoques y conceptos para avanzar). Carlos Ganzinelli (traducción). Barcelona: Deusto, 2004, p. 2.

Cobb, que aborda a mediação como sendo um processo de comunicação entre as partes e seu objetivo é contribuir para que os mediados transformem suas histórias, assim como a maneira de interpretar e de falar a respeito do conflito. As técnicas comunicacionais são fundamentais nesse modelo de mediação. Por outro lado, destaca-se o *modelo da mediação transformadora*, desenvolvido por Joseph P. Folger, em que o mediador deve se comportar para transformar as relações dos mediados, de modo a valorizá-los na condição de pessoas. Nesse modelo o conflito é concebido como uma oportunidade de mudança e de transformação moral, o que traz a ideia de aumento do poder dos mediados (*empowerment*)¹¹⁹.

Acredita-se que o Ministério Público, nos planos de sua atuação, poderá adotar técnicas combinadas desses modelos, adequando-as às realidades dos problemas em que deverá atuar. Existem situações em que deverá ser seguida a informalidade, como nos casos de mediação comunitária, como há outros casos em que a mediação deverá ser um pouco mais formal, como nos casos de mediação familiar de relação de conflituosidade.

A construção de modelos próprios para a atuação do Ministério Público nos processos autocompositivos – tendo em vista, especialmente, as suas funções de fiscal da ordem jurídica e de defensor do regime democrático (art. 127 da CF/1988) – deverá guiar-se pelo modelo de teoria dos direitos fundamentais adotado na CF/1988, levando-se em consideração vários fatores, com destaque para a inserção dos direitos coletivos¹²⁰, amplamente considerados, como direitos fundamentais, assim como para o princípio da transformação social, consagrado nos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, bem delineados no artigo 3º da Constituição.

Observa-se que tendo em vista os limites e as finalidades deste manual, sem espaço para grandes discussões teóricas, a compreensão sobre os mecanismos autocompositivos, principalmente sobre a negociação e a mediação, levou em consideração, fundamentalmente, a adaptação de sentido e de fun-

119 Para uma análise bem didática e sistematizada desses modelos, SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 160-8.

120 Em relação à mediação de conflitos que envolvem direitos coletivos, convém destacar SOUZA, Luciane Moessa. **Mediação de conflitos coletivos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



ção da negociação, da mediação e de outros processos autocompositivos às atribuições constitucionais e infraconstitucionais do Ministério Público.

O que se nota é que a atuação do Ministério Público tem sido bem positiva e tem se destacado, principalmente porque a instituição tem intensificado sua atuação resolutiva, de modo que atualmente são nítidos dois modelos de atuação institucional: o demandista e o resolutivo. O resolutivo, que se materializa pela atuação extrajudicial, utiliza-se predominantemente dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos, principalmente da negociação e da mediação. Contudo, na atuação demandista, como órgão agente ou interveniente nas demandas judiciais, a utilização das técnicas autocompositivas pelo Ministério Público, ainda tímida, é muito importante para ampliar a eficácia da sua atuação.

Tecidas as considerações acima, ressalta-se que a negociação é recomendada ao Ministério Público para as controvérsias ou conflitos em que a instituição possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, CF/1988). A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.

Paulo Valério Dal Pai Moraes e Márcia Amaral Corrêa de Moraes apontam como princípios da boa negociação: a) igualdade e diferença; b) confiança; c) equilíbrio; d) não resistência; e) vinculação ao atendimento do interesse.¹²¹

Já a mediação é recomendada ao Ministério Público para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é relevante a ação, direta e voluntária, de ambas as partes divergentes. Contudo, nos casos de mediação comunitária e de mediação escolar que envolvam a atuação do Ministério Público, é recomendável que sejam regidas pela máxima informalidade possível. Determinado setor da doutrina aponta como princípios da mediação: a) voluntariedade; b) autoridade dos mediados; c)

121 MORAES, Paulo Valério Dal Pai; CORRÊA DE MORAES, Márcia Amaral. **A negociação ética para agentes públicos e advogados**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 89-126.

não adversariedade; d) imparcialidade; e) consensualidade; f) confidencialidade; g) flexibilidade e informalidade. ¹²²

Por outro lado, a conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos. A conciliação deve ser empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, regularmente capacitados para tal atividade, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias. Aplicam-se à conciliação o princípio da informalidade e, no que for cabível, os princípios e regras previstos para a negociação e a mediação.

Há também a atuação do Ministério Público por meio de processos restaurativos, que são recomendados nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o(s) seu(s) autor(es) e a(s) vítima(s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos. Convém destacar que o processo restaurativo, no âmbito do Ministério Público, é aquele em que infrator, vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social. Dessa forma, o processo restaurativo deverá, sempre que possível, ser conduzido por facilitador qualificado, assim entendido aquele certificado pela Escola Institucional ou Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público.

Todos esses métodos, mecanismos ou meios de resolução consensual de controvérsias, conflitos e problemas podem e devem ser utilizados pelo Ministério Público para ampliar a sua legitimação social, promovendo a resolução consensual humanizada das causas submetidas à sua apreciação.

¹²² SANTOS, Ricardo Goretti. Manual de mediação de conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2012, p. 144-5.



5 CONCLUSÕES

1. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inserida no novo constitucionalismo, adotou uma nova *summa divisio* no Título II, Capítulo I, alçando os direitos coletivos no plano da teoria dos direitos fundamentais, ao lado dos direitos individuais, consagrando uma dicotomia constitucionalizada que deve orientar a aferição das atribuições constitucionais do Ministério Público nas dimensões jurisdicional e extrajurisdicional.
2. O Ministério Público brasileiro na Constituição do Brasil de 1988 passou a ser instituição de promoção da transformação da realidade social, assumindo natureza institucional autônoma que o retira da Sociedade Política e o insere, no plano da sua atuação funcional, na Sociedade Civil.
3. Com a CF/1988 passaram a existir nitidamente dois modelos constitucionais do Ministério Público: o demandista, de atuação jurisdicional, e o resolutivo, de atuação extrajurisdicional.
4. A partir da CF/1988, o Ministério Público abandonou a função de mero *custos legis* para assumir a função *custos societatis* e guardião da ordem jurídica (*custos juris*).
5. O Ministério Público é instituição permanente, de forma que ele e as suas atribuições, princípios e garantias constitucionais são cláusulas pétreas (superconstitucionais).
6. Os princípios, as atribuições e as garantias constitucionais do Ministério Público como cláusulas pétreas (superconstitucionais) poderão ser ampliados, mas não poderão ser eliminados ou restringidos.
7. Existem vários fatores constitucionais de ampliação da legitimação social do Ministério Público, sendo que a preocupação com esses fatores é muito importante para a concretização do novo perfil constitucional da instituição, especialmente no que tange à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF).

8. Entre outros, seriam fatores constitucionais de ampliação da legitimação social do Ministério Público: a) a priorização da atuação preventiva; b) o exercício da função pedagógica da cidadania; c) a realização periódica de audiências públicas; d) o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais, especialmente por intermédio da fiscalização orçamentária e) a provocação articulada e sistematizada do controle da constitucionalidade; f) a ampliação e a estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo; g) a atuação vinculada à especificação funcional da instituição; h) o acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; i) a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento estratégico da instituição; j) a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público e a capacitação dos membros e servidores para a resolução das controvérsias e conflitos pelo diálogo e pelo consenso; k) revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil, com base na teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais e nas hipóteses de presença de interesse social; l) utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da instituição.

9. Os membros e servidores do Ministério Público, tanto no modelo demandista quanto no modelo resolutivo, devem estar preparados para a resolução humanizada das controvérsias, dos conflitos e dos problemas.

10. A negociação, a mediação, a conciliação e o processo restaurativo são técnicas legítimas que fortalecem e ampliam a concepção do Ministério Público como instituição constitucional de acesso à justiça e garantia fundamental da sociedade.

11. A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, CF/1988).

12. A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.



13. A mediação é recomendada ao Ministério Público para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é relevante a ação, direta e voluntária, de ambas as partes divergentes.

13. A mediação comunitária e a mediação escolar, que envolvam a atuação do Ministério Público, são regidas pela máxima informalidade possível.

14. A conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos.

15. A conciliação será empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, regularmente capacitado para tal atividade, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis à conciliação o princípio da informalidade e, no que for cabível, os princípios e regras previstos para a negociação e a mediação.

16. Observa-se que a atuação do Ministério Público por intermédio de processo restaurativo é recomendada nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o(s) seu(s) autor(es) e a(s) vítima(s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos.

17. No âmbito do Ministério Público, o processo restaurativo é aquele em que infrator, vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, com a ajuda de um facilitador, participam conjuntamente de encontros, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação ou minoração do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social.

REFERÊNCIAS

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

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

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Codificação do direito processual coletivo brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

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

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: **Revista MPMG Jurídico**. Belo Horizonte: edição 001, setembro 2005, p. 13-6. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/revista-mpmg-juridico.htm>>. Acesso em 13/06/2014.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; GONÇALVES, Samuel Alvarenga. Audiência pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público. In: **Revista MPMG Jurídico**. Belo Horizonte. Ano 1, abril/maio/junho 2006, n. 5, p. 9-15. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/revista-mpmg-juridico.htm>>. Acesso em 13/06/2014.



ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direitos fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo**. In ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas. Teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 2-82.

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

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

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

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil), **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 58:129-73, 2007.

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

BONAVIDES, Paulo. **Os dois Ministérios Públicos do Brasil**: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão *et al* (coords.). Ministério Público e a ordem social justa. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 4. ed., rev. e ampl. São Paulo: 2002.

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

CAPPELLETTI, MAURO; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

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

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

DEMARCHI, Juliana; ROMANO, Michel Betenjane. **O acesso à ordem jurídica justa**: em busca do processo adequado. In Obra em homenagem a Kazuo Watanabe.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**, 6. ed. v. 2. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 836-837.

ESSENTIALS, Harvard Business. **Negociación** – una guía para directivos ocupados (ênfoques y conceptos para avanzar). Trad. Carlos Ganzinelli. Barcelona: Deusto, 2004.

FAVRETO, Rogério, GOMES JÚNIOR, Luiz MANOEL. Anotações sobre o projeto da nova lei da ação civil pública: principais alterações. In **Revista de Processo**: Revista dos Tribunais, v. 176:174-94, ano 34, outubro, 2009.

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

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

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



GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva for a do processo judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 274-94.

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

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia**: teoria e prática. São Paulo: Editora de direito, 1998.

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

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da interdependência funcional. In **Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público**. Salvador: CONAMP, 2007, p. 713-16.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional** — a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, reimpressão 2002.

JANNUZZI, Paulo Martino. **Indicadores sociais e as políticas públicas no Brasil**. Disponível em: <<http://comciencia.br/comciencia/?section=8&edição=33&id=386>>. Acesso em: 03.06.2008.

JUSTIÇA em números: indicadores estatísticos do Poder judiciário — Ano 2004. In: **RELATÓRIO Anual 2005**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2005.

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

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

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

MARTINS, Luciano Luz Badini; ALVARENGA, Luciano José. **Ministério Público e atuação conforme territorialidade ecossistêmicas**: as promotorias de justiça hidrográficas. In ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; BADINI, Luciano. Meio Ambiente. - Coleção Ministério Público e Direitos Humanos. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

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

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

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MILARÉ, Édís (coordenador). **Ação civil pública**: Lei 7.347/85 — 15 anos. São Paulo: RT, 2001.

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

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Privatização do processo? In: **Temas de direito processual**. sétima série, São Paulo: Saraiva, 2004, cit., p. 7-18.

MORIN, Edgar. **O pensamento complexo, um pensamento que pensa**. In: MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean-Louis Lê. A inteligência da complexidade. 3. ed. Trad. Nirimar Maria Falci. São Paulo: Editora Peirópolis, 2000, p. 207-8.



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

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

OUTO, Cláudio. **O tempo do direito alternativo** — uma fundamentação substantiva. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1997.

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

PARISE, Elaine Martins; ALMEIDA, Gregório Assagra; LUCIANO, Júlio César; ALMEIDA, Renato Franco. O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade. In: Revista MPMG Jurídico. Belo Horizonte: edição 001, setembro 2005, p. 16-7. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/revista-mpmg-juridico/revista-mpmg-juridico.htm>>. Acesso em 13/06/2014.

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

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

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

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

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

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

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

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

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

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. Editora Método: São Paulo, 2012, p. 41.

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

WATANABE, Kazuo. **Cultura da sentença e cultura da pacificação**. In: YARCHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Org.). **Estudos em Homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005, p. 684-690.

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

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Trad. Antônio Cabral de Moncada. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.