

OS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Larissa Alves Ocampos*

RESUMO

O presente estudo visa analisar a utilização dos instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público (MP) como forma de induzir o controle social no desenvolvimento de políticas públicas. A atuação extrajudicial ressalta a atribuição negocial e resolutiva da instituição, incumbência moderna que resulta em eficiência e em colaboração para a solução de conflitos. Verificou-se que existe a possibilidade de atuação do MP em todas as cinco etapas do ciclo de desenvolvimento de políticas públicas: montagem de agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação, o que garante à instituição maior legitimidade em suas atividades. Por meio dos métodos hipotético-dedutivo, histórico e monográfico, com abordagem bibliográfica e documental, verificou-se que o Ministério Público afigura-se agente indutor de políticas públicas e de transformação da realidade social, promovendo maior participação da sociedade na definição e no controle dessas políticas, de modo a aprimorar a gestão da coisa pública.

Palavras-Chave: Ministério Público. Atuação extrajudicial. Resolutividade. Políticas públicas. Controle social.

ABSTRACT

The present study seeks to analyze the use of extrajudicial instruments by the Prosecution Service as a form of instigate social control in the development of public policies. The extrajudicial action means a modern Prosecution Service's capacity of case-resolving and results in efficiency and collaboration on conflict resolution. The analysis indicated that the Prosecution Service can act in all five phases of the public policy's development cycle: agenda assemble, policy formulation, decision making, implementation and evaluation, that ensure greater legitimacy in the institution's activities. Through hypothetical-deductive, historic and monographic methods, with bibliographic and documentary approach, the analysis results indicated that the Prosecution Service is an agent able of inducing public policies and transformating the social reality by promoting greater social participation in the definition and in the control of those policies and improving the management of public property.

Keywords: Prosecution Service. Extrajudicial action. Case-resolving capacity. Public policy. Social control.

* Artigo Científico apresentado ao Curso de Especialização Ordem Jurídica e Ministério Público da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT), como quesito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito. Professor Orientador: Pós-Doutor Thiago André Pierobom de Ávila.

INTRODUÇÃO

Em um contexto em que o Brasil vivenciou recentes tragédias, envolvendo diversas espécies de direitos coletivos, como o direito ambiental, o trabalhista e o da criança e do adolescente, percebe-se a crescente insatisfação das vítimas em relação às soluções judiciais apresentadas, caracterizadas pela morosidade e pela não efetividade.

É nesse contexto que o trabalho — utilizando-se do método monográfico, com definições teóricas e abordagem bibliográfica e documental — contextualiza a importância do tema ante a ocorrência de casos concretos que ocasionaram os danos coletivos mencionados e pretende apresentar formas alternativas de resolução de conflitos.

Com a dificuldade de se solucionar tais situações por meios tradicionais de resolução de conflitos, verifica-se que a atuação resolutiva e extrajudicial do Ministério Público adquire protagonismo especial.

Nesse ínterim, pretende-se desenvolver a temática da atuação extrajudicial, conforme a perspectiva de atuação resolutiva da instituição, definindo-a como forma de induzir a participação social no desenvolvimento de políticas por parte do Estado, além de ser instrumento eficiente de reparação de danos ocasionados à coletividade.

Com isso, intenta-se demonstrar que, por meio de atuação extrajudicial constitucionalmente delineada, cabe ao Ministério Público brasileiro também fomentar a participação da sociedade nos serviços colocados à disposição de toda a coletividade.

A abordagem, portanto, inicia-se por meio de método histórico, com a definição das atribuições da instituição definidas pela Constituição Federal de 1988, a qual delineou novas perspectivas de atuação do Ministério Público. Posteriormente, demonstram-se as formas de atuação do *Parquet* passíveis de concretizar a previsão constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna.

Considerando a regulamentação da matéria em diversos normativos, como leis e resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, o trabalho utilizará, quanto à metodologia de pesquisa, especialmente quanto à abordagem, o método dedutivo, no intuito de definir a ocorrência dos fenômenos particulares. Assim, o trabalho avançará na análise de cada instrumento de atuação extrajudicial e na aplicação de tais instrumentos no desenvolvimento de políticas públicas.

Por fim, relaciona-se essa forma de atuação como meio para fomentar a participação social na formulação e no controle da atuação estatal, exercida de modo a concretizar a democracia participativa assegurada em nossa Constituição, conforme os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Em conformidade com os objetivos apresentados, espera-se, com esta pesquisa, contribuir para o aprimoramento de uma concepção de que o Ministério Público brasileiro, notadamente após sua nova conformação constitucional, possui papel de grande relevo na garantia e na defesa de direitos fundamentais, por meio também de instrumentos extrajudiciais.

O presente trabalho visa demonstrar, portanto, que esse papel representa importante modo de fomentar a participação da população na atuação do Estado, de modo democrático e transformador da realidade por essa vivenciada, no desempenho de sua função de fiscal da ordem jurídico-constitucional.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Inicialmente, cabe ressaltar a configuração recebida pelo Ministério Público (MP) em razão da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que estabeleceu a instituição como função essencial à justiça.

Inserida no Capítulo IV, a instituição recebeu da CRFB/88 paradigmas ainda inexistentes, de modo que não mais havia vínculo entre essa e os Poderes Constituídos. Com isso, foram-lhe asseguradas autonomia administrativa e financeira, o que garantiu independência funcional a seus membros e conferiu-lhes garantias idênticas às dos magistrados, resultando em um órgão de fato independente².

Com regramentos estabelecidos a partir do artigo 127 da CRFB/88, o órgão estabeleceu-se como permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Observa-se, então, que o Ministério Público brasileiro é uma instituição que está a serviço da defesa de uma democracia substancial, de direitos fundamentais e de proteção de uma existência digna. Para isso, a Carta Magna confere-lhe atribuições aptas a instrumentalizar tal atuação³.

1.1. A FUNÇÃO DE OMBUDSMAN

Considerando-se a atribuição de concretização e de promoção de direitos e de garantias fundamentais, o artigo 129 da CRFB/88 prevê como uma das funções institucionais do *Parquet* a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”.

Trata-se da materialização de uma constante preocupação em reduzir o distanciamento da norma formal com sua efetiva projeção na realidade, consubstanciando-se o papel de *Ombudsman* por parte do Ministério Público.

Para fins de registro histórico, cabe mencionar que a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais da Assembleia Constituinte, no período prévio à promulgação da Constituição de 1988, apresentou proposta de criação do Defensor do Povo na estrutura institucional brasileira.

Essa figura possuiria como principal atuação a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição, com atribuição para apurar abusos e omis-

2 GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 103.

3 MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 127.

sões de qualquer autoridade e indicar aos órgãos competentes as medidas necessárias à correção ou punição. Por razões políticas, tal figura específica não foi contemplada no texto constitucional, mas a referida incumbência restou prevista no mencionado artigo 129, II. Assim, pode-se afirmar que o Ministério Público é o *Ombudsman* brasileiro, porquanto exerce atividades de fiscalização e de controle dos poderes públicos⁴.

No exercício dessa atribuição, então, o MP recebe denúncias sobre irregularidades no funcionamento dos órgãos e dos serviços públicos, devendo realizar diligências para a elucidação dos fatos. Essa função possui contornos não jurisdicionais, relacionando-se com a provocação de outros órgãos de controle ou, subsidiariamente, com o ajuizamento de ações necessárias à recomposição da situação em ilegalidade⁵.

Como exemplo dessa atuação, verifica-se que a Lei Complementar nº 75/93, em seu artigo 11 e seguintes, estabeleceu a figura do Procurador dos Direitos do Cidadão. Esse é o destinatário de comunicações contra o Poder Público, devendo analisar se os direitos constitucionais foram desrespeitados e notificar o responsável para que adote providências necessárias a prevenir a repetição ou que determine a cessação do desrespeito verificado. Dessa forma, tem-se que essa figura possui relevante papel na aproximação entre os anseios da sociedade e os deveres dos agentes públicos, em verdadeira atuação de *Ombudsman*⁶.

Nessa perspectiva, o Ministério Público dispõe de diversos instrumentos que o possibilitam receber e diligenciar sobre notícias de irregularidades, além de promover a adequação de condutas do poder público, os quais serão mais à frente esposados.

1.2. O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Outro aspecto adicionado à instituição, com a nova ordem constitucional, é sua atuação resolutiva e extrajudicial. Conforme o neoconstitucionalismo, a CRFB/88 adotou nova *summa divisio*: regulamentou os direitos coletivos, no plano da teoria dos direitos fundamentais, ao lado dos direitos individuais, consagrando uma dicotomia constitucionalizada, que deve orientar as atribuições do Ministério Público⁷.

Conforme o aspecto de Estado Democrático de Direito, a Carta Constitucional estabelece um Estado centrado no indivíduo e no coletivo, visando promover a proteção efetiva tanto do direito individual quanto do direito coletivo e de suas diversas espécies.

O novo papel constitucional conferido ao MP alinha-se, portanto, a essa concepção. A instituição caracteriza-se como indutora de transformação da realidade social, na medida em que promove a defesa dos direitos e dos interesses coletivos em geral, galgados a direitos fundamentais.

4 SILVA, Alexandre Assunção e. **Ministério Público: doutrina e regime jurídico**. São Paulo: Edipro, 2014, p. 105.

5 GARCIA, op. cit., p. 595.

6 SILVA, op. cit., p. 107.

7 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015, p. 91.

Com o alargamento dessas funções de tutela de direitos difusos e coletivos, o *Parquet* ocupa espaço de destaque perante a sociedade. Essa atuação o aproxima dos atores sociais e da comunidade interessada, intermediando a promoção de tais interesses perante os poderes constituídos e, portanto, promovendo a pacificação social. Nessa perspectiva, a atuação do MP torna-se mais democrática, promovendo o acesso à Justiça pelos cidadãos e conferindo-lhe legitimidade perante esses⁸.

Ainda, considerando a instituição como órgão de promoção e de defesa do regime democrático, cuja atuação deve se pautar pela legitimidade social e pelo intuito de promover o acesso à Justiça, incumbe-lhe concretizar os preceitos de democracia participativa e deliberativa, que preconizam o diálogo e a busca do consenso⁹.

Nesse contexto, o governo tem a obrigatoriedade de justificar suas decisões perante os cidadãos, livres e iguais, em processos cujos motivos devem estar acessíveis aos participantes, de modo que seja atingida uma conclusão mutuamente aceita. Com isso, há a incorporação da ideia de “prestação de contas” (*accountability*) por parte dos governantes, quando da tomada de decisão, o que reforça a confiança social nas instituições públicas¹⁰.

Esse novo modelo de governança participativa afeta as instituições políticas, e, principalmente, instituições jurídicas como o MP. Quando este atua para promover a prestação de contas sobre as decisões políticas dos governantes, incrementando a transparência e controle social destas decisões, o MP colabora decisivamente para promover o regime democrático e participativo.

Conforme o alargamento das atribuições da instituição por parte da Constituição e, tendo em vista o contexto de democracia deliberativa do consenso, passaram a existir dois modelos constitucionais do Ministério Público: o demandista, de atuação jurisdicional; e o resolutivo, de atuação extrajurisdicional.

O Ministério Público Resolutivo é uma postura institucional que assume uma identidade proativa específica; que atua antes que os fatos se tornem conflituosos, utilizando seu poder de articulação e seus mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar a Justiça¹¹.

A atuação extrajudicial afigura-se importante instrumento de acesso à Justiça e à concretização de direitos fundamentais, posto que a atuação negocial, além de conferir legitimidade democrática à atuação do Ministério Público, pauta-se por soluções menos morosas e mais alinhadas às vontades das partes envolvidas na conflituosidade social.

8 ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. **O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas.** Disponível em: <[9 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *op. cit.*, p. 91.](https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=MP+e+controle+social+de+pol%C3%ADticas+p%C3%ABlicas&ie=UTF-8&oe=UTF-8#>>. Acesso em 15 ago. 2018, p. 185.</p></div><div data-bbox=)

10 CAMBI, Eduardo. **Desjudicialização de políticas públicas e o novo código de processo civil: contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos.** In: A & C: revista de direito administrativo & constitucional, v. 16, n. 64, p. 225-251, abr./jun. 2016, p. 232.

11 RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica.** Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>>. Acesso em 20 set. 2019. 2015, p. 400.

A relevância dessa forma de atuação resta consubstanciada na edição da Resolução nº 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, e que possui o intuito de conscientizar e de capacitar membros e servidores dos diversos ramos e unidades do MP brasileiro acerca da atuação resolutiva.

Ademais, ainda com o escopo de ressaltar a importância da atuação resolutiva e de conscientizar o Ministério Público brasileiro acerca disso, o CNMP divulgou a Carta de Brasília no ano de 2016. Cuida-se de acordo de resultados celebrado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos ramos e unidades do Ministério Público, com o fito de promover a “modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro”¹².

Dentro do escopo de atuação do MP, verificam-se diversos instrumentos de atuação extrajudicial, alinhados à ideia de resolutividade, que se pautam no diálogo e na construção de soluções compartilhadas. Essa espécie de conduta contribui para tornar as relações entre o Estado e a sociedade horizontais, de modo que aproxima o MP da sociedade e enseja maior legitimidade social em sua atuação, concretizando o papel de *Ombudsman* da instituição¹³.

Conforme preceitua Emerson Garcia:¹⁴.

Não é por outra razão que a doutrina especializada tem preconizado as vantagens do modelo resolutivo em relação ao demandista. O primeiro valoriza a solução do problema em menor tempo e com menor custo, privilegiando a consensualidade e evitando, até o limite do possível, sua submissão aos órgãos jurisdicionais.

O modelo resolutivo é especialmente centrado nos instrumentos de atuação extrajudicial disponibilizados ao Ministério Público, merecendo realce (1) o termo de ajustamento de conduta e (2) a recomendação. Apresentando uma instrumentalidade ao quadrado, pois figuram como instrumentos de delineamento dos referidos instrumentos, tem-se o inquérito civil e a audiência pública, permitindo a colheita dos elementos probatórios necessários ao juízo valorativo a ser realizado pelo Ministério Público.

Assim, esses instrumentos de atuação extrajudicial privilegiam a consensualidade na solução dos conflitos, o que atribui maior legitimidade da atuação do MP perante a coletividade, e proporciona participação social nos processos decisórios, razão pela qual são analisados detidamente adiante.

12 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Disponível em: < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf >. Acessado em: 23 de março de 2019.

13 OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. In: **Revista de direito sanitário**, v. 15, n. 3, p. 142-161, nov./fev. 2014, p. 157.

14 GARCIA, op. cit., p. 599.

2. INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE ATUAÇÃO DO MP

Conforme se observa das últimas décadas, ocorre no contexto brasileiro a insatisfação quanto à atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, o que, aliado ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, acentuou o protagonismo do Poder Judiciário, principalmente no que tange à concretização de direitos sociais.

Ocorre que o processo judicial não privilegia o princípio democrático, posto que não garante a devida participação social, nem de agentes especializados na temática. Em razão do princípio do dispositivo e da inércia jurisdicional, as decisões são impostas unilateralmente, a depender do caso concreto, o que contribui para a promoção da desigualdade.¹⁵

Assim, observa-se um recente movimento de desjudicialização de políticas públicas, enfatizado pelo Novo Código de Processo Civil ao elevar a promoção da solução consensual dos conflitos à norma fundamental expressa e ao prever a criação de setores, sobretudo na Administração Pública, para o desempenho dessa forma de resolução de conflitos, o que privilegia a atuação extrajudicial, resolutiva e autocompositiva do Ministério Público.

Esse novo movimento encontra apoio, também, nos anseios da sociedade brasileira, a qual vivenciou grandes eventos danosos, principalmente na temática ambiental, cujas soluções judiciais não foram suficientes ou não ocorreram em tempo razoável. Com isso, acredita-se que o bem jurídico coletivo tutelado e as vítimas das demandas não obtiveram a devida reparação, o que enseja a preferência a meios negociados de composição de litígios.

2.1. O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle judicial de políticas públicas, vastamente permitido pela jurisprudência pátria e amplamente aplicado, recebe diversas críticas. Inicialmente, cumpre ressaltar que tal controle realiza a microjustiça ao atender uma demanda específica de um dos cidadãos envolvidos na situação ocorrida. Ao agir assim, o magistrado prejudica a isonomia e cria um sistema de distribuição de justiça desigual e excludente¹⁶.

Isso, porque a jurisdição acaba por impor à Administração Pública a criação de “um programa específico e exclusivo que venha a atender a uma situação individual”¹⁷, o que configura um fator de desequilíbrio nas prestações sociais.

Não obstante, o controle judicial de políticas públicas também enseja a eventual tomada de decisões de modo atécnico, posto que as escolhas de políticas públicas fundam-se em elementos técnicos especializados dos quais o Poder Judiciário não dispõe.

Essa falta de especialidade jurisdicional é retratada na denominada “Doutrina Chenery” (*Chenery Doctrine*), a qual defende a insindicabilidade dos atos administrativos por parte do

15 CAMBI, op. cit., p. 233.

16 CAMBI, op. cit., p. 237.

17 CAMBI, op. cit., p. 238.

Judiciário, quando pautados em critérios técnicos-especializados, como no caso da atuação das agências reguladoras brasileiras.

Tal entendimento já fora demonstrado em recente julgado do Superior Tribunal de Justiça:¹⁸

A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola a ordem pública, mormente nos casos em que houver, por parte da Fazenda estadual, esclarecimento de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica.

Segundo a “Doutrina Chenery”, o Poder Judiciário não pode anular um ato político adotado pela Administração Pública sob o argumento de que ele não se valeu de metodologia técnica. Isso porque, em temas envolvendo questões técnicas e complexas, os Tribunais não gozam de expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos ou não.

Assim, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário. STJ. Corte Especial. AgInt no AgInt na SLS 2.240-SP, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 7/6/2017 (Info 605).

Outra crítica realizada ao controle jurisdicional de políticas públicas é a “excessiva duração do processo, a baixa qualidade de resposta jurisdicional e a cultura corporativa”¹⁹. Com a morosidade do Poder Judiciário, surgem alternativas para a solução de conflitos de modo não judicial, o que Eduardo Cambi denomina de **desjudicialização do controle judicial de políticas públicas**.

O método clássico adjudicatório de Justiça efetivamente não consegue solucionar conflitos, porque a tutela repressiva e ressarcitória demonstrou-se insuficiente para a “completa restauração da realidade social deformada pelo ilícito”²⁰. Desse modo, somente com uma atuação proativa, atacando-se diretamente o ilícito e evitando a sua repetição, seria possível maior solução das demandas surgidas.

Com a edição do Novo Código de Processo Civil (CPC/15), esse movimento que privilegia meios alternativos e democráticos de solução de litígio ganha protagonismo. Nesse sentido, o CPC/15 traz o postulado da promoção da solução consensual dos conflitos, em seu artigo 3º, §§ 2º e 3º, e a previsão de criação de centros judiciários para o desempenho dessa função, em seu artigo 165. Ainda, seu artigo 174 determina que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo [...]”.

É possível verificar, então, que o CPC/15 positivou a denominada “Justiça Multiportas” (*Multi-door Courthouse*), a qual possibilita a aberturas de diversas vias para a resolução de conflitos, com procedimentos adaptáveis a cada caso concreto de litígio ²¹.

18 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. **Agravo Interno no Agravo Interno na Suspensão de Liminar e Sentença 2.240-SP**. Relatora Ministra Laurita Vaz. Brasília,-DF, 7 de junho de 2017. Diário de Justiça, Brasília-DF, 20 de junho de 2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-electronica-2018_249_1_capCorteEspecial.pdf>. Acesso em: 9 de março de 2019.

19 CAMBI, op. cit., p. 239.

20 ÁVILA, Luciano Coelho. **Políticas públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2016, p. 27.

21 DAHER, Lenna. Acesso à justiça e a atuação negocial do ministério público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos. In: **Boletim científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, v. 16, n. 50, p. 11-40, jul./dez. 2017, p. 15.

Desse modo, os novos parâmetros delineados pelo CPC/15 ressaltam as ondas de acesso à Justiça, as quais representam fases de reforma nos sistemas processuais, com o intuito de superar resoluções tradicionais e simples, para se alcançar diversos meios legítimos de proteção de direitos, os chamados meios alternativos de solução de conflitos (*alternative dispute resolution*)²².

O mencionado movimento de reformulação processual ficou conhecido como “ondas renovatórias do acesso à justiça”. A primeira onda refere-se à assistência judiciária aos necessitados, relacionada ao obstáculo econômico do acesso à justiça. A segunda, por seu turno, relaciona-se à representação de interesses difusos em juízo, contornando o obstáculo organizacional do acesso à justiça. Por fim, a terceira reflete a concepção de instituir técnicas adequadas para se alcançar uma solução ao conflito de forma efetiva e em tempo razoável²³.

Ante o exposto, tem-se que o sistema jurídico brasileiro passou a endossar, com ênfase, a solução extrajudicial e consensual de conflitos, a qual enseja maior participação democrática, além da participação de agentes envolvidos e que possuem conhecimento técnico sobre os temas em conflito, o que sana as críticas levantadas sobre o controle judicial de políticas públicas.

Além disso, trata-se de meio preventivo, que possibilita evitar que tais ilícitos se perpetuem ou se repitam, além de compor os diversos interesses dos atores envolvidos. Nesse sentido, Ricardo Magalhães de Mendonça preconiza que²⁴:

[...] uma solução negociada é a que melhor atende os interesses conflituosos, pois parte da perspectiva da aceitação mútua, contrapondo-se à impositividade ou imperatividade própria da jurisdição, com toda a carga de litigiosidade. Além disso, tem a vantagem de dispensar as partes de todas as agruras de um processo lento e dispendioso, com manejo de recursos e resistências às mais diversas.

Em um movimento de reformulação processual, o qual busca trazer novos métodos de solução de demandas e de concretização de direitos, o Ministério Público surge como instituição constitucionalmente incumbida de instrumentos de garantia de acesso à Justiça e de participação e controle democráticos, em uma esfera de atuação negociada e consensual.

2.2 OS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do contexto já esposado, é possível concluir que a atuação extrajudicial do MP permite a negociação com os agentes envolvidos, sejam eles públicos ou privados, responsáveis pela implementação de políticas públicas, no que tange às demandas sociais, à fixação de prazo para providências e à

22 DAHER, op. cit., p. 37.

23 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editora, 1988, p. 31-73.

24 MENDONÇA, Ricardo Magalhães de. As soluções consensuais para as controversias sobre políticas públicas. In: **Temas atuais do Ministério Público Federal**. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 341.

adequação orçamentária. Tal possibilidade confere maior agilidade para a efetividade dos direitos fundamentais sociais, além de ser importante instrumento democrático de atuação²⁵.

Atento à relevância dessa atuação, o CNMP editou a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, a qual estabelece a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Essa recomendação foi aprovada em consonância com a já mencionada Resolução CNMP nº 118/2014, no intuito de promover uma atuação institucional socialmente efetiva, o que supõe o fomento a uma atuação crescentemente resolutiva, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e nos menores tempo e custo sociais possíveis.

Nesse contexto, a supracitada recomendação estabelece que cada ramo e cada unidade do Ministério Público brasileiro deve adotar medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a desenvolver uma cultura institucional orientada para a entrega de resultados socialmente relevantes, sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, considerando as peculiaridades locais existentes.

Haja vista o estímulo à atuação resolutiva extrajudicial, além dos benefícios já levantados, o Ministério Público dispõe de relevantes instrumentos para a concretização dessa atividade, os quais serão apresentados detalhadamente.

De início, cumpre discorrer acerca do inquérito civil, previsto no artigo 129, III da CRFB/88. Trata-se de procedimento preparatório, extrajudicial, administrativo e pré-processual. É de atribuição privativa do MP, mas sem vincular sua atuação. Ou seja, sua instauração não obriga a instituição a ajuizar a correspondente ação civil pública²⁶.

Ademais, em seu curso, devem ser promovidas diligências no sentido de elucidar o fato objeto de investigação. Ao final, o MP pode promover o arquivamento, celebrar termo de ajustamento de conduta, formular recomendações ou ajuizar ação civil pública.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução CNMP nº 23/07, que dispõe sobre a tramitação do inquérito civil. Também, foi editada a Resolução Conjunta CNMP-CNJ nº 2/11, que dispõe sobre o cadastro nacional dos inquéritos civis, ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta.

O inquérito civil, então, não se resume a mero instrumento preparatório de ação civil pública, mas se afigura como “meio de aperfeiçoamento da democracia participativo-deliberativa na tomada de decisões sobre políticas públicas, ao abrir um espaço público à argumentação, à participação social e à construção de deliberações coletivas”²⁷.

Além desse instrumento, há o termo de compromisso de ajustamento de conduta, o qual encontra previsão na Lei de Ação Civil Pública, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código de Defesa do Consumidor.

25 CAMBI, op. cit., p. 241.

26 GARCIA, op. cit., p. 453.

27 CAMBI, op. cit., p. 241.

Cuida-se de ajuste que possui força de título executivo extrajudicial, conforme o artigo 784, IV do Código de Processo Civil, que pressupõe um acordo entre o MP e o atual ou iminente violador da norma. Nesse, são estabelecidas obrigações a serem cumpridas de modo a recompor a legalidade da situação, além de serem fixadas penalidades por eventual inobservância da avença²⁸.

Observa-se, portanto, que o termo de ajustamento de conduta possui maior efetividade na solução do conflito do que a sentença judicial, mormente quando envolve direitos fundamentais transindividuais, porquanto há consenso obtido pelas partes envolvidas, o que melhor soluciona a conflituosidade social²⁹.

Também, cumpre ressaltar a atribuição extrajudicial de o MP expedir recomendações. Essas encontram previsão no artigo 26, VII da Lei nº 8.625/93 e no artigo 6º, XX da Lei Complementar nº 75/93 e possuem o intuito de promover a adoção de providências por parte de órgãos estatais envolvidos em atos de legalidade questionável.

O CNMP, no exercício de suas atribuições, editou a Resolução CNMP nº 164/17, a qual disciplina a expedição de recomendações por parte do Ministério Público brasileiro. Em seu artigo 1º, há o conceito do instituto:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.

Verifica-se então que a recomendação não possui efeito coercitivo, sendo mera faculdade e não se constituindo em determinação. Assim, é possível que o órgão destinatário dessa não endosse o entendimento do MP e, convicto da legalidade de seu ato, continue a exercê-lo. Cumpre frisar, também, que o descumprimento da recomendação relaciona-se com o fato de essa não ser instrumento negocial, mas sim de comunicação unilateral.

Em que pese não possuir efeito coercitivo e não ser condição de procedibilidade de futura responsabilização, a recomendação não pode ser considerada como simples sugestão sem força cogente. Isso porque o seu recebimento e não atendimento fortalece a prova do dolo do agente e possibilita a responsabilização penal, civil e administrativa, não obstante demais medidas, em havendo a necessidade de correção do ato ilegal³⁰.

28 GARCIA, op. cit., p. 456.

29 CAMBI, op. cit., p. 241.

30 ÁVILA, T.A. P.; MARTINS, T. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. **Boletim científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, v. 16, n. 49, p. 139-173. Jan./jun. 2017, p. 159.

Por seu turno, na hipótese de necessidade de aperfeiçoamento do modo de concretização de direitos fundamentais, a recomendação afigura-se relevante instrumento de diálogo interinstitucional. Nos casos em que há situação controvertida que viola tais direitos e, se prolongada no tempo, pode ensejar responsabilização do Administrador, além dos casos em que há situação de iminente violação de direitos, entre outros, a recomendação apresenta-se como ferramenta que explicita a posição do MP sobre uma situação potencialmente controvertida e indica a postura jurídica considerada lícita e esperada pela instituição³¹.

Haja vista a importância de ambos os instrumentos, e com o fito de melhor compreender sua aplicação, cumpre ressaltar as principais distinções entre o compromisso de ajustamento de conduta e a recomendação.

A primeira distinção refere-se à legitimidade: na recomendação, apenas o Ministério Público possui legitimidade para sua expedição e, no termo de ajustamento de conduta, os diversos legitimados para propositura da ação civil pública possuem legitimidade, nos termos do art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85. Outra distinção é a possibilidade de se fixar multa diária no compromisso de ajustamento de conduta, o que não pode ser feito na recomendação, por ser ato unilateral. Ainda, verifica-se que a recomendação possui caráter preventivo, de modo que se mostra desnecessária a adoção de mais providências caso o agente público corrija sua postura após o recebimento dessa; por outro lado, o termo de ajustamento de conduta possui caráter repressivo, sendo manejado após a constatação do dano. Por fim, conforme já explicitado, o termo de ajustamento de conduta possui força de título executivo extrajudicial, ao passo que a recomendação não possui a mesma força executiva³².

Outro instrumento extrajudicial é a realização de audiências públicas, nos termos do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993. Essas buscam contribuir para o processo decisório do órgão competente, ouvindo-se a população em geral ou setores específicos, com representatividade adequada e que ostentem *expertise* singular na matéria³³:

As audiências públicas, quando conduzidas pelo Poder Público, apesar de apresentarem uma funcionalidade imediata, a de instrumentalizar uma decisão a ser proferida pelo órgão competente, possuem outra, de caráter mediato, que assume grande importância no aprimoramento do Estado e das Instituições, aproximando-as do verdadeiro detentor do poder, o povo. De modo mais objetivo: são relevantes instrumentos de democracia participativa.

Assim, a audiência pública é importante instrumento de concretização do papel do Ministério Público na defesa do regime democrático, conferindo-lhe legitimação na promoção do acesso à Justiça.

Acerca desse instrumento, o CNMP editou a Resolução CNMP nº 82/2012, que dispõe em seu artigo 1º, § 1º:

31 ÁVILA, T. A. P.; MARTINS, T. op. cit., p. 154.

32 ÁVILA, T. A. P.; MARTINS, T. op. cit., p. 158.

33 GARCIA, op. cit., p. 495.

§ 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais 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 ou para prestar contas de atividades desenvolvidas. (Redação dada pela Resolução nº 159, de 14 de fevereiro de 2017)

Conforme Eduardo Cambi³⁴:

A audiência pública pode ser considerada uma modalidade semidireta de participação política e administrativa, pois agrega ao modelo de democracia representativa um meio de recolher manifestações de pessoas e entidades interessadas nas decisões a serem tomadas, em busca de responsividade e eficiência. Com isso, amplia-se a legitimidade e a responsabilidade sociais do Ministério Público. Enquanto forma de participação política, as audiências públicas permitem o máximo de legitimidade na proteção do Ministério Público dos direitos fundamentais sociais dependentes de políticas públicas eficientes.

Tem-se, portanto, que as audiências públicas são verdadeiros instrumentos de aperfeiçoamento da democracia, possibilitando uma participação efetiva da sociedade, interessada na decisão estatal acerca de determinada política pública.

O procedimento administrativo também é instrumento extrajudicial de atuação do *Parquet* e encontra regulamentação na Resolução CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017. Trata-se de instrumento próprio da atividade-fim, que se destina às hipóteses elencadas no art. 8º da mencionada resolução:

Art. 8º O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a:

- I – acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado;
- II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições;
- III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis;
- IV – embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

Parágrafo único. O procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

Observa-se que o procedimento administrativo possui aplicação residual em relação ao inquérito civil e é destinado ao monitoramento do cumprimento do termo de ajustamento de conduta. Cumpre destacar, ademais, sua função de acompanhar e de fiscalizar políticas públicas ou instituições, o que consubstancia o relevante papel do MP no ciclo de políticas públicas, adiante esposado.

Outra atribuição importante é a possibilidade de participação dos membros do MP em conselhos externos à instituição que compõem, nos termos do art. 6º, § 1º, da LC nº 75/1993:

34 CAMBI, op. cit., p. 242.

§ 1o Será assegurada a participação do Ministério Público da União, como instituição observadora, na forma e nas condições estabelecidas em ato do Procurador-Geral da República, em qualquer órgão da administração pública direta, indireta ou fundacional da União, que tenha atribuições correlatas às funções da Instituição.

Apesar desta previsão se referir aos membros do MPU, ela se aplica subsidiariamente aos MPs estaduais, nos termos do art. 80 da Lei nº 8.625/1993. Essa participação em colegiados permitirá ao membro ter voz e voto em reuniões sobre temas importantes de diversas áreas de atuação, obtendo a oportunidade de concretizar a vontade da coletividade, além de entrar em contato com agentes estatais de outros Poderes Constituídos. A atuação de acompanhamento de projetos desenvolvidos por órgãos públicos igualmente permitirá uma atuação proativa em evitar ilegalidades.

Uma maneira de controle da Administração Pública é a participação popular nas lides administrativas. A legislação, então, prevê mecanismos para promover essa participação, como os conselhos, que possuem composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil e existem em diversas áreas como saúde, assistência social, meio ambiente, proteção da criança e do adolescente, sistema carcerário, etc³⁵. A participação do MP em tais conselhos permite o contato com seus membros, possibilitando diálogo e construção de deliberações importantes para a sociedade.

Cumprido ressaltar, no entanto, que a participação do Ministério Público nesses órgãos colegiados ocorre no interesse das atribuições conferidas à instituição, de forma que não se pode configurar como consultoria a órgãos públicos, atuação vedada no art. 129, IX da CRFB/88.

Ademais, o MP também promove projetos e programas sociais, que são importantes meios de atuação extrajudicial, cujo desenvolvimento diminui o hiato entre a instituição e a realidade vivenciada pela comunidade local. Desse modo, trata-se de importante estratégia de promoção e de concretização de interesses coletivos.

A referida participação dos membros do MP em órgãos colegiados externos à instituição, bem como o desenvolvimento de projetos e de programas sociais, demonstram que o órgão ministerial muitas vezes não age de modo isolado em sua atuação extrajudicial.

Também se chega a essa conclusão, quando da análise de outra modalidade de atuação ministerial, qual seja, a articulação do trabalho em rede. Isso, porque atendimentos pontuais e desconcertados são incapazes de resolver problemas multicausais, o que impõe a construção de uma atuação interdisciplinar. O *Parquet*, em conjunto com outros órgãos públicos, atua em busca de uma solução coletiva e cooperativa, interação essa que enseja a formação de novos conhecimentos que redefinem constantemente as ações a serem adotadas. Dessa forma, com uma intervenção orgânica e coletiva, há efetivamente um impacto nas relações sociais, posto que é possível expandir a efetividade de cada integrante da rede, que antes atuava de modo isolado³⁶.

35 FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da administração pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 156.

36 ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Articulação do trabalho em rede para a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar. **Violência contra a mulher: um olhar do Ministério Público brasileiro**. Brasília: CNMP, 2018, p. 159-160.

Também são instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público os canais de comunicação com a sociedade para receber notícias de irregularidades. Cabe mencionar aqui as ouvidorias, canal de comunicação direta entre o MP e a sociedade, que foi regulamentado pelo CNMP na Resolução nº 95/13, cujo artigo 2º menciona:

Art. 2º As Ouvidorias do Ministério Público representam um canal direto e desburocratizado dos cidadãos, servidores e membros com a instituição, com o objetivo de dar efetividade, manter e aprimorar um padrão de excelência nos serviços e atividades públicos.

Outro importante canal de comunicação do *Parquet* com a sociedade é o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), regulamentado pelo art. 6º da Resolução CNMP nº 89, de 28 de agosto de 2012:

Art. 6º Cada Ministério Público deverá regulamentar em sua estrutura administrativa a unidade responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), acessível por canais eletrônicos e presenciais, em local e condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos em suas respectivas unidades; e
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

§ 1º O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) poderá ser operacionalizado pela Ouvidoria ou por outra unidade já existente na estrutura organizacional do Ministério Público.

§ 2º O Ministério Público deverá disponibilizar formulário eletrônico para a apresentação de pedidos de informação, a serem respondidos preferencialmente em formato eletrônico, franqueando-se ainda ao interessado optar pelo encaminhamento da informação por correspondência, caso em que assumirá os custos correspondentes, quando não preferir retirá-la na sede do órgão.

Por fim, outra relevante forma de atuação extrajudicial do MP é a possibilidade de emitir relatórios, sobretudo os periódicos de avaliação de políticas públicas, com fulcro no art. 27, parágrafo único, IV da Lei nº 8.625/1993. Trata-se de ferramenta que promove a análise das políticas desenvolvidas, além de possibilitar o acesso à informação da atuação pública e do próprio *Parquet*.

Portanto, observa-se que tais possibilidades de atuação caracterizam-se como importantes formas de resolução extrajudiciais de conflitos, que ocorre de maneira menos morosa que a judicialização, promovendo-se soluções às demandas recebidas pelo órgão em sua condição de *Ombudsman*.

Esses promovem a atuação do MP no controle da atividade estatal, notadamente quanto à elaboração de políticas públicas e à prestação de serviço público consequente desse planejamento. Assim, tais instrumentos permitem ao MP exercer³⁷:

[...] uma participação socialmente mais efetiva no controle e monitoramento adequados das fases de planejamento das políticas públicas sociais, incluindo as etapas de construção da agenda governamental, formulação da política e até mesmo da tomada de decisão política. Ao assim

37 ÁVILA, op. cit., p. 98.

agir preventivamente, antes mesmo da fase de implementação das políticas públicas, não estará o Ministério Público a dispor do interesse social que move sua atuação, mas, pelo contrário, atuará desde o início, como verdadeiro órgão indutor do planejamento de referidas políticas, sobretudo as de índole social, pautado pela busca da afirmação/concretização da ordem jurídica, cuja defesa lhe compete [...].

Portanto, os instrumentos extrajudiciais do MP, em sua atuação resolutiva, ensejam maior participação e controle social, além de efetivarem uma solução do conflito em tempo razoável e por meio do consenso das partes envolvidas.

Além disso, concretizam direitos ao interpretar o direito posto, definindo uma norma ao caso concreto, por meio de elementos essenciais para sua implementação, como condições e especificações³⁸. Desse modo, a atuação resolutiva também é forma de induzir a produção de direito alinhado à ordem jurídico-constitucional, cuja defesa incumbe ao MP.

3. O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 inaugurou nova percepção das prestações estatais, para além das modificações no relevante papel do Ministério Público, já aqui esposadas. No que tange à organização da conduta estatal, a Carta Magna prevê que o Estado não deve apenas garantir as liberdades de seus cidadãos, a partir de condutas omissivas, mas também exigir prestações.

Trata-se de novo paradigma de atuação estatal, o qual prevê direitos e garantias por meio das denominadas normas programáticas, normas-objetivo ou de estrutura. Conforme as lições de Silvio Roberto Matos Euzébio³⁹, as normas-objetivo são “normas instituidoras ou com pretensão à implementação de Políticas Públicas. São normas com a finalidade de interferência/modificação de uma dada realidade social”.

Como é cediço na doutrina brasileira, todas as normas constitucionais possuem eficácia, mesmo que mínima, de modo que todas possuem força normativa. Nesse contexto, não apenas as normas programáticas instituidoras de direito possuem eficácia, bem como a própria política pública, como instrumento de concretização de tal direito, possui força normativa.

Isso, porque, caso apenas os direitos explicitamente reconhecidos na carta constitucional fossem caracterizados como legítimos direitos fundamentais, e, de outro lado, as políticas públicas fossem relegadas à ampla discricionariedade administrativa e legislativa, sem força normativa, tais direitos positivados não gozariam de suficiente proteção⁴⁰.

Em razão disso, menciona-se que os instrumentos de concretização dos direitos previstos em normas programáticas, quais sejam, as políticas públicas, gozam de jusfundamentalidade. Nesse trilhar, os destinatários dessas normas constitucionais são verdadeiros⁴¹:

38 ÁVILA, op. cit., p. 93.

39 EUZÉBIO, Silvio Roberto Matos. A implementação e o controle das políticas públicas através do inquérito civil, recomendação, termo de ajustamento, e da ação civil pública pelo Ministério Público do futuro. In: **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, n. 4, jan./dez. 2014, p. 142

40 ÁVILA, op. cit., p. 142.

41 ÁVILA, op. cit., p. 144.

[...] **legítimos credores** de um **direito fundamental de caráter implícito** ou inerente, de natureza instrumental, aos **adequados planejamento e execução de políticas públicas eficazes e efetivas**, voltados ao atendimento, na maior medida e intensidade possíveis, do **conteúdo essencial** de cada um dos referidos direitos. (grifos do autor)

Com isso, em razão de o próprio instrumento estatal de concretização possuir força normativa, cuida-se de relevante ferramenta passível de exigibilidade e de controle social.

3.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Conforme Eduardo Cambi, as políticas públicas são “programas de ação governamental destinados a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁴². Trata-se, então, de procedimentos coordenados pelo governo, desenvolvidos com o fito de possibilitar uma escolha racional e coletiva de prioridades na concretização de direitos.

Ainda, de acordo com Analúcia Hartmann, política pública é aquela que “visa definir ou estabelecer uma meta de finalidade coletiva”⁴³. Essa, portanto, é efetivada por meio da função administrativa estatal e deve encontrar seu fundamento de validade na Constituição Federal antes de ser executada. Isso, porque é a Constituição que deve nortear a escolha dos interesses coletivos essenciais que deverão ser concretizados para a satisfação social⁴⁴.

As políticas públicas são instrumentos de concretização de direitos fundamentais, que possuem como destinatário principal o cidadão, demonstrando-se a importância da participação popular em todo seu processo de elaboração e de execução.

Essa participação se expressa na possibilidade de contraditório no processo público de escolhas, algo de suma importância nas sociedades complexas contemporâneas, no contexto de democracia participativa.

A experiência revela, no entanto, que a definição das prioridades na atuação estatal nem sempre se pauta pela vontade popular. Isso gera um contexto no qual o aparelho estatal impossibilita a inclusão de determinadas parcelas da população, impedindo seu acesso a direitos fundamentais.

Dessa forma, a participação popular na formulação dos programas de governo legitima o processo de definição de metas e de prioridades, em consonância com o Estado Democrático de Direito constitucionalmente delineado. Assim, o controle externo desses processos assegura que não ocorra o desvirtuamento do interesse público que motiva a criação do programa de governo⁴⁵:

O controle externo da atuação ou omissão do Estado em relação a políticas públicas é uma forma de salvaguardar a realização de direitos fundamentais previstos na Constituição. O Mi-

42 CAMBI, op. cit., p. 234.

43 HARTMANN, Analúcia. A ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais. In: Rocha, João Carlos de Carvalho; Henrique Filho, Tarcísio H. P.; Cazetta, Ubiratan. **Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p.404.

44 ISMAIL, op. cit., p. 181.

45 ISMAIL, op. cit., p. 183.

nistério Público, enquanto instituição permanente de defesa da cidadania, é órgão de controle da Administração pública e tem como dever, entre outras funções, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade.

Nesse contexto, a atuação proativa do Ministério Público no controle externo da concretização das diversas políticas públicas relacionadas aos direitos fundamentais sociais “passa pelo acompanhamento da construção das políticas públicas e pelo monitoramento de sua efetiva implementação e execução”⁴⁶.

Na atividade de desenvolvimento dessas políticas, há um espaço inicial de liberdade de escolha ao Administrador, caso em que cabe à instituição promover alternativas aos conflitos existentes por meio de soluções colaborativas e convergentes, por meio do diálogo interinstitucional e da concretização dos anseios da sociedade⁴⁷.

Desse modo, o Ministério Público, no uso de suas atribuições outorgadas pela Constituição Federal, notadamente no desempenho de sua função de fiscal da ordem jurídica, possui formas de atuação proativa e resolutiva, com o escopo de concretizar tais direitos básicos e de garantir a devida participação social no ciclo de políticas públicas. Com essa atuação, o MP transforma a sociedade, na medida em que fiscaliza o respeito aos princípios constitucionais.

Portanto, quando a instituição recebe a notícia da prática de conduta potencialmente desviante, a proteção jurídica coletiva preventiva justifica interações entre o órgão de controle externo e a Administração, de modo a sugerir alterações de procedimentos que ensejam a redução do arbítrio e da discricionariedade do gestor e que possibilitam a inclusão de determinadas parcelas da população antes excluídas. Tais tratativas ocorrem fundamentalmente por meio de reuniões com negociações recíprocas ou mediante recomendações, quando o MP já possui uma posição fixa sobre o tema. Se as tratativas administrativas restarem infrutíferas, há a possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário para a alteração desses procedimentos tendencialmente abusivos⁴⁸.

Nesse contexto, verifica-se que a solução administrativa extrajudicial deve ser priorizada em casos que permitem maior discricionariedade por parte do administrador público, na medida em que se pauta em um tipo de *agreement* mais flexível, com possibilidades de correções e adaptações, mas nem por isso menos eficaz. Isso, porque as normas aplicáveis ao caso concreto não descrevem taxativamente as medidas a serem tomadas (*soft law*), o que possibilita relativização da rigidez dos pressupostos que permitem intervenção para proteção de interesses juridicamente relevantes⁴⁹.

Mesmo ante a discricionariedade, tais escolhas do gestor não são completamente arbitrárias, porquanto os princípios, como o da proporcionalidade, da igualdade e da impessoalidade, além da obrigatoriedade da realização do interesse público, balizam essas opções⁵⁰. Assim, a intervenção preventiva do MP nesses casos, mesmo que mais flexível, possui sua relevância.

46 ÁVILA, T.A.; MARTINS, T. op. cit., p. 151.

47 ÁVILA, T.A.; MARTINS, T. op. cit., p. 152.

48 ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 435.

49 ÁVILA, op. cit. p. 412.

50 ÁVILA, op. cit. p. 424

Como visto em tópico anterior, reuniões administrativas explicitam a posição do MP sobre determinada situação controvertida, além de fortalecerem a prova do dolo do agente público em caso de não atendimento da recomendação expedida. Dessa forma, esses instrumentos possuem sim poder dissuasivo e eficácia, de modo que o socorro judicial é necessário somente em caso de a negociação não ser exitosa.

Por outro lado, havendo a consolidação de uma ilegalidade, exige-se intervenção com conteúdo mais construtivo sob pena de medidas judiciais. Nessa hipótese, afasta-se da produção flexível de avenças e aproxima-se da produção tradicional do direito cogente (*hard law*), em razão de descumprimento de obrigação constitucional ou legal que permeia o interesse coletivo, por meio de acordos que prevêm penalidades por eventual descumprimento da obrigação, podendo ser exigidas judicialmente.

Verifica-se, por derradeiro, que a atuação do MP de modo flexível ou mais construtivo gera interação entre *soft* e *hard law*, sendo essa uma relação de complementaridade, sem posição excludente. O modo de atuação depende, então, da situação concreta e de seus pressupostos fáticos.

A atuação do MP pauta-se em levar as demandas da sociedade aos poderes públicos responsáveis por sua concretização, ouvindo os cidadãos interessados e os próprios agentes estatais, com o intuito de se chegar a um consenso. Por conseguinte, tal atuação possui respaldo e legitimidade democráticos.

Ao longo de todo o ciclo das políticas, cabe ao MP atuar de modo consensual, ou inclusive por meio de medidas constritivas, com o fim precípua de mobilizar a sociedade diretamente interessada e, ao final, cumprir à instituição prestar contas quanto aos resultados dessa atuação democrática, munindo a coletividade com as devidas informações.

Trata-se de atuação do MP que explicita sua função de transformador da realidade social, no cumprimento da atribuição constitucional de defesa da ordem jurídica. Diante de tal relevância, passa-se à análise dessa atuação em cada etapa do ciclo das políticas públicas.

3.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em que pese não haver consenso na doutrina em relação ao conceito e às fases de desenvolvimento de políticas públicas, serão aqui utilizadas as etapas mencionadas por Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl⁵¹, dentro do ciclo de políticas públicas denominado de *public policy-making*.

Esses definem cinco etapas, quais sejam, a montagem da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. Conforme a já ressaltada relevância da participação social, induzida pelo Ministério Público, cabe então demonstrar as possibilidades

51 HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

de atuação dessa instituição em cada uma dessas etapas, com base nos já demonstrados instrumentos extrajudiciais.

De início, a fase de montagem de agenda constitui a forma de o governo estabelecer prioridades em sua atuação, o que possui grande relação com o papel de *Ombudsman* do Ministério Público.

No exercício dessa atribuição, o MP ouve as demandas da sociedade, reduzindo o distanciamento dos órgãos públicos com a população destinatária do serviço público. Desse modo, cabe à instituição levar tais demandas ao poder público, o que enseja o reconhecimento de necessidades antes marginalizadas e excluídas pela atuação estatal⁵².

Nessa fase, portanto, o MP age aproximando os interesses da sociedade com a atuação do poder público, de modo que esses interesses passem a integrar a agenda política.

Na segunda fase, qual seja, a de formulação da política pública, ocorre o planejamento da atividade a ser desenvolvida. Cuida-se de atuação precípua do Poder Executivo e Legislativo, razão pela qual, inicialmente, poder-se-ia defender a ausência de atuação do MP. Isso, porque esse possui, como principais atuações, a de controle e a de fiscalização, que ocorrem em momento posterior⁵³.

Ocorre que, a partir da nova configuração dada à instituição pela Carta de 1988, o Ministério Público possui papel proativo na defesa de interesses difusos e coletivos. Nesse contexto, a instituição pode atuar de modo preventivo e em etapas anteriores à sua normal atividade. Como exemplo, a participação de membros em conselhos externos à instituição permite o contato de seus membros com representantes dos Poderes Constituídos mencionados.

Não obstante, o MP pode participar na discussão legislativa das propostas, em audiências públicas, ou ainda encaminhar representações ao Poder Legislativo para o aperfeiçoamento da legislação, conforme permite expressamente o art. 6º, inciso XVIII, alínea “b”, da LC nº 75/1993.

Verifica-se que nessa etapa cabe ao MP participar do diálogo interinstitucional, tendente à formação da vontade coletiva, fomentando a participação democrática de outros Poderes Constituídos, sem prejuízo da participação da sociedade, não impondo de modo unilateral a linha política que deve ser seguida. Então, deve a instituição instrumentalizar uma ação comunicativa democrática que, na expressão de Habermas, explicita um modo de institucionalizar formas procedimentais de participação discursiva na formação das políticas públicas⁵⁴.

Na etapa de tomada de decisão por parte do administrador, há a definição de quais políticas serão realizadas e de que forma serão concretizadas. Quando realizada de modo ilícito ou em oposição ao interesse da sociedade, essa fase gera a judicialização da política pública.

Conforme já demonstrado, a judicialização da política possui o lado negativo de delegar a tomada de decisão ao Poder Judiciário, que o faz de modo unilateral e impositivo, sem respaldo democrático de participação social. Ainda, a atuação judicial desenvolve-se com limitações de

52 BORBA FILHO, Moisés Ferreira. O papel do Ministério Público no ciclo das políticas públicas. In: **Publicação da Escola da AGU**, n. 23, out. 2012, p. 82.

53 BORBA FILHO, op. cit., p. 83.

54 HABERMAS, 1997, p.182 *apud* ÁVILA, T.A.; MARTINS, T. op. cit., p. 152.

impossibilidade de atuação em áreas de controle estritamente político e não jurídico, portanto afetas, em um primeiro momento, à discricionariedade administrativa.

Nesse sentido, com o intuito de conferir a devida participação social a essa etapa, cabe ao Ministério Público, de modo proativo e resolutivo, atuar ouvindo a sociedade e expressando sua vontade, por meio dos seus instrumentos extrajudiciais.

Pode-se mencionar, então, a possibilidade de utilização de audiências públicas por parte do MP, como forma de receber as demandas da sociedade. Ainda, pode a instituição utilizar-se dos termos de ajustamento de conduta ou de inquéritos civis para influenciar os administradores públicos na etapa de tomada de decisão.

Assim, mesmo havendo espaço de discricionariedade para a tomada de decisão por parte do Administrador, cabe ao MP atuar de modo colaborativo, ouvindo as demandas da sociedade e as limitações do próprio poder público, com o desiderato de alcançar consenso e de construir decisões coletivas, em verdadeira concretização do princípio democrático.

Conforme já relatado, a discricionariedade encontra limitações de ordem principiológica e no próprio interesse coletivo, de forma que a atuação do MP, em consonância com os anseios da sociedade, impõe-se.

Na quarta etapa, referente à implementação das políticas públicas, nem sempre a Administração Pública cumpre com preceitos delineados pela Constituição da República. Então, o MP “aparece preponderante na medida em que exige o cumprimento das políticas firmadas na CF/88”⁵⁵.

Nesse íterim, cabe ao MP pleitear a concretização não só dos direitos fundamentais previstos pelo texto constitucional, mas também do próprio correto desenvolvimento da política pública já formulada em nível legislativo e regulamentar. Como visto, esses direitos, bem como a política pública em si, como instrumento de concretização dos primeiros, possuem força normativa e exigibilidade.

Ante a ausência de implementação das políticas públicas negligenciadas pelo poder público, cabe ao *Parquet* se utilizar de instrumentos extrajudiciais, como as recomendações, os termos de ajustamento de conduta e os mecanismos de diálogo interinstitucional. Com essa atuação, evita-se a judicialização da mora do administrador, possibilitando a rápida resolução do conflito, além de se promover a adequada participação social nessa fase do ciclo das políticas públicas.

Cabe lembrar que, a depender do caso concreto, é necessário que o MP utilize medidas mais constritivas e coercitivas em sua atuação, notadamente em casos de já haver consolidação de ilegalidades.

Por fim, na etapa de avaliação, verifica-se que há três tipos básicos de aferir e analisar os resultados: avaliação judiciária, administrativa e política⁵⁶. A avaliação judiciária relaciona-se à verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais e legais que envolvem a política

55 BORBA FILHO, op. cit., p. 84.

56 BORBA FILHO, op. cit., p. 85.

pública. Trata-se de âmbito original de atuação do Ministério Público, judicializando as incorreções para avaliação pelo Poder Judiciário, por meio da ação civil pública.

Por seu turno, a avaliação administrativa “relaciona-se com a aferição do custo/benefício envolvido em cada política e compreende diversas etapas menores que são as avaliações de esforço, desempenho, eficácia, eficiência e processo”⁵⁷.

Essa avaliação também relaciona-se com o sistema de justiça, posto que também cabe ao Ministério Público avaliar as políticas públicas desenvolvidas, notadamente quanto ao princípio constitucional da eficiência no direcionamento da atividade estatal.

Assim, a avaliação realizada pelo MP não se restringe apenas à judiciária, devido à ampliação de seu papel estampado na Constituição Federal de 1988. O controle e a fiscalização da atividade estatal ocorrem também por meio de seus instrumentos extrajudiciais, como inquéritos civis e procedimentos administrativos para acompanhar as políticas públicas. A externalização dessa atividade de monitoramento poderá ocorrer por meio dos relatórios anuais ou periódicos pelo MP, conforme previsto na mencionada Lei nº 8.625/1993.

A terceira espécie de avaliação é a política, na qual as consequências de determinada política pública são sopesadas quanto aos interesses inerentes ao jogo político.⁵⁸ Trata-se de âmbito de atuação inerente aos Poderes Executivo e Legislativo.

Ainda que não caiba ao MP determinar opções políticas, cabe-lhe, enquanto *Ombudsman* constitucional dos direitos fundamentais, dialogar com os Poderes Constituídos para apontar possíveis caminhos de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Esta atividade de fiscalização política qualifica o regime democrático, pois fomenta a transparência e controle social, na medida em que impulsiona os Poderes Constituídos a exporem as razões de suas opções políticas, a justificarem o porquê de determinados resultados não terem sido alcançados e a levarem em consideração, ainda que de forma não vinculante, as avaliações de efetividade realizadas pelo *Ombudsman*. Mesmo quando os Poderes Constituídos discordam do relatório por ele produzido, o diálogo qualifica o regime democrático.

Nesse contexto, mesmo no campo do controle político, no qual há efetivamente um “espaço de liberdade de escolha ao Administrador público, entende-se que ainda aí há um espaço importante para a atuação fiscalizatória do Ministério Público, na qualidade de promotor qualificado do debate democrático”⁵⁹.

Considerando que a atividade de fiscalização por parte do MP, no viés administrativo ou político, consubstancia importante instrumento de atuação democrática, deve pautar-se pela transparência. Cabe ao *Parquet*, então, promover a divulgação dos resultados dessa etapa de avaliação, de modo a permitir o acompanhamento da conclusão da política pública por parte da coletividade.

57 BORBA FILHO, op. cit., p. 85.

58 BORBA FILHO, op. cit., p. 85.

59 ÁVILA, T.A.; MARTINS, T. op. cit., p. 152.

Ainda, para além da promoção da transparência da atividade da Administração Pública, tal divulgação enseja o acesso à informação relativa à própria atuação do Ministério Público no caso concreto. Nesse sentido, com o MP promovendo a transparência não só da política pública em si, mas também de seu trabalho, amplia-se a legitimidade e a confiança social na instituição.

Ante todo o exposto, tem-se que a atuação do Ministério Público encontra-se presente em todo o ciclo das políticas públicas, desde sua priorização na agenda política até sua implementação e avaliação. Como opção, cabe ao membro do MP, com fulcro em sua independência funcional, escolher entre judicializar as demandas que eventualmente surjam, ou buscar resolvê-las de modo negocial e resolutivo, na seara política.

Com base no novo delineamento constitucional da instituição, verifica-se que a atuação do membro deve pautar-se na proatividade e na busca de resultados efetivos ao interesse social, cuja defesa lhe cabe.

Observa-se, então, que a atuação no ciclo das políticas públicas, pautada em instrumentos extrajudiciais, concretiza o papel proativo delineado pela Constituição de 1988. Com esses instrumentos, o Ministério Público consegue incluir a comunidade na tomada de decisão estatal, por serem meios democráticos consensuais de debate aberto.

Dessa forma, a atuação da instituição ganha legitimidade, mobiliza e empodera a sociedade, além de induzir um maior controle e participação social, fortalecendo a democracia participativa.

Não obstante, a atuação extrajudicial exige a negociação e a cooperação com outros órgãos e agentes públicos. Isso ressalta que o MP não consegue isoladamente promover alterações nas políticas públicas, dependendo de diálogo e de consenso com os representantes estatais⁶⁰.

Assim, a atuação negocial e colaborativa do MP em interação com outros órgãos fortalece seu papel como indutor de políticas públicas. Isso, porque essa atuação privilegia o diálogo interinstitucional, inclui no debate parcelas da população antes excluídas e fomenta uma verdadeira ação comunicativa democrática.

Tem-se, portanto, que a atuação resolutiva extrajudicial nos ciclos das políticas públicas afigura-se instrumento de extremo relevo à função constitucional conferida ao Ministério Público. Por essa razão, deve tal atuação ser priorizada, conscientizando-se os atores envolvidos sobre sua importância, o que exige uma mudança de cultura institucional.

4. A TRANSPARÊNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE SOCIAL

Conforme já explicitado, após o ciclo das políticas públicas, que conta com a vigilante atuação do Ministério Público, os resultados desse processo e a atuação do MP devem ser divulgados, com o escopo de disponibilizar informações à sociedade, destinatária da política pública

60 GOMES, Décio Alonso. Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público. In: **Revista do Ministério Público/Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 36, abr./jun. 2010, p. 33.

desenvolvida. Essa forma de prestação de contas à coletividade, em verdadeiro *accountability* social da parte do MP, concretiza-se por meio da transparência.

A transparência pública, decorrência do Estado Democrático de Direito, é definida pelo princípio da publicidade, presente na Carta Constitucional do art. 37, *caput*. Essa prima pela redução do distanciamento entre Estado e população destinatária dos serviços públicos, além de legitimar a atuação estatal.

A transparência pode ser de natureza ativa ou passiva. A passiva ocorre quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo⁶¹. A obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas está prevista no artigo 10 da Lei de Acesso à Informação:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Pode-se concretizar tal publicidade por meio das ouvidorias ou pelo SIC, canais de comunicação direta entre o MP e a sociedade, já esposados neste trabalho. Assim, com a solicitação do cidadão, é possível obter maiores informações sobre a tramitação de procedimentos adotados pelo *Parquet* e as providências diligenciadas por ele, ressalvados os casos de sigilo.

Por outro lado, a iniciativa do órgão público de dar divulgação às informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, denomina-se princípio da transparência ativa. Isso, porque parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade⁶².

A transparência ativa é um primoroso instrumento de divulgação de informação à sociedade. Por meio dela, é possível, então, que o cidadão exerça o controle sobre o desenvolvimento de políticas públicas mediante a atuação do MP.

O CNMP, por meio das Resoluções nºs 86 e 89, ambas do ano de 2012, regulamentou a Lei de Acesso à Informação, mormente quanto aos aspectos da transparência ativa. No caso da Resolução nº 89/2012, em seu artigo 7º, o normativo preconiza a transparência dos dados da atividade-fim, para além da publicidade e da transparência de informações da atividade meio da instituição:

Art. 7º Cada Ministério Público deverá disponibilizar, em seus respectivos sítios eletrônicos, em campos facilmente acessíveis, sem necessidade de cadastro prévio, e em linguagem de fácil compreensão, sem prejuízo do disposto na Resolução CNMP no 86, de 21 de março de 2012, informações de interesse coletivo ou geral que produzam ou tenham sob sua responsabilidade, dentre elas:

61 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Lei de acesso à informação para Estados e Municípios**. p. 17.

62 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *op. cit.*, p. 14.

[...]

VIII - termos de ajustamento de conduta firmados;

[...]

XI - relação de membros que participam de Conselhos e assemblhados, externamente à instituição;

XII - recomendações expedidas;

XIII - audiências públicas realizadas;

XIV - registros dos **procedimentos preparatórios**, procedimentos de investigação criminal, **inquéritos civis** e inquéritos policiais, incluindo o respectivo andamento no âmbito do Ministério Público, observado o disposto no parágrafo único do art. 5o;

[...] (grifo nosso)

Há então o reconhecimento da importância da transparência das informações da atividade-fim, principalmente porque, com essa, atribui-se conhecimento aos cidadãos, destinatários dos serviços públicos prestados pela Administração e controlados pelo MP por meio desses instrumentos.

Outrossim, o MP, com a atribuição de agente fiscalizador desses serviços e de defensor de direitos fundamentais, deve também primar pelo correto uso dos instrumentos extrajudiciais, incentivando-se tal atuação resolutiva e priorizando a transparência dessa atuação, como forma de gestão democrática da coisa pública.

Por todo o exposto, tem-se que a constante e relevante atuação do Ministério Público no processo de desenvolvimento de políticas públicas enseja a necessidade de divulgação dessas informações para a sociedade, destinatária da política pública desenvolvida.

A transparência, em sua modalidade ativa ou passiva, encarrega-se de disponibilizar toda a atuação do MP no ciclo das políticas públicas, notadamente quanto aos seus resultados, ao detentor do poder: o povo. Ainda, possibilita à instituição efetivamente receber as demandas da sociedade e concretizá-las, sendo canal de participação democrática.

Cuida-se, portanto, de instrumento de prestação de contas à coletividade, no desempenho de *accountability* social, o que concretiza o primado da democracia participativa. Verifica-se, por derradeiro, que a transparência é modo de induzir o controle social de políticas públicas, por meio da inclusão de suas demandas no processo decisório e da prestação de contas dos seus resultados.

CONCLUSÃO

Com a Constituição da República de 1988, verifica-se que o Ministério Público ganhou grande relevo perante as demandas da sociedade. Incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a instituição possui protagonismo na tutela da coletividade.

Considerando, ainda, sua atribuição de zelar pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e os serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, cabe ao *Parquet* defender os interesses dos cidadãos perante os órgãos públicos, assegurando-lhes um serviço público de qualidade e concretizador de direitos fundamentais.

Haja vista as previsões constitucionais, a instituição adquiriu diversas atribuições, entre elas a de ser canal de aproximação dos anseios da sociedade com os agentes públicos, consubstanciada na função de *Ombudan*. Além dessa, ressalta-se também a atribuição de promover a pacificação social, por meio da resolutividade dos conflitos baseada no consenso, o que fortalece a democracia participativa. Trata-se do denominado “Ministério Público Resolutivo”.

Como consequência desses dois relevantes papéis, a instituição possui instrumentos de atuação extrajudicial, previstos na própria Constituição Federal, bem como na legislação esparsa, como a Lei de Ação Civil Pública ou as leis orgânicas do MPU e dos MPs estaduais.

Tais instrumentos revelam-se como alternativa à tradicional forma de solução de conflitos, qual seja, a judicialização. Isso, porque essa forma tradicional não tem conseguido resolver as demandas de modo satisfatório, ante a demora em sua tramitação, além da falta de participação social e técnica no processo decisório.

A sociedade brasileira, tendo em vista a ocorrência de recentes tragédias que ensejaram danos coletivos, sobretudo na temática ambiental, tem anseio de soluções e de reparações rápidas aos eventos ocorridos. No entanto, a judicialização desses casos não conseguiu promover a resposta desejada pela coletividade, o que fortalece o recente movimento de desjudicialização das demandas.

É nesse contexto que a atuação extrajudicial e resolutiva do Ministério Público ganha relevância e configura-se alternativa democrática e eficaz à demanda da sociedade. A instituição, então, munida de instrumentos como termos de ajustamento de conduta, inquéritos civis, recomendações, audiência públicas, participação em conselhos externos à instituição, procedimentos administrativos e relatórios anuais de avaliação de políticas públicas, é capaz de intervir, repressiva ou preventivamente, nas situações danosas à coletividade.

No caso específico das políticas públicas, as quais também são instrumentos de que dispõe o administrador público, a atuação do Ministério Público impõe-se, haja vista tratar de ferramenta que concretiza direitos fundamentais. Considerando que a Constituição Federal possui em seu texto normas programáticas, e que as políticas públicas são formas de concretizá-las, tanto os direitos expressamente previstos como o mencionado instrumento possuem em si força normativa e devem ser concretizados.

Ante a exigibilidade de tais preceitos como obrigação ao Poder Público, e tendo em vista que as políticas públicas possuem como destinatária principal a coletividade, cabe ao Ministério Público atuar de modo vigilante na defesa dos interesses sociais, assegurando a devida participação dos cidadãos ao longo de todo o processo. Com isso, a instituição promove o princípio da democracia participativa e concretiza sua função de fiscal da ordem jurídico-constitucional, em consonância com suas atribuições constitucionais.

Em razão desse importante papel das políticas públicas na promoção de direitos e do controle social, além dos diversos instrumentos extrajudiciais colocados à disposição do MP, observa-se a possibilidade de atuação dessa instituição em todas as etapas do ciclo das políticas públicas.

Nesse ínterim, seja na fase de montagem da agenda, na formulação da política, na tomada de decisão, na implementação e na avaliação, o *Parquet* dispõe de diversos instrumentos extrajudiciais, resolutivos e, sobretudo, democráticos para defender o interesse da sociedade.

Para além da atuação direta nas etapas do ciclo das políticas públicas, também cabe à instituição dar transparência às atividades desenvolvidas pelo próprio *Parquet* e aos resultados obtidos no desempenho dessas atribuições. Seja na modalidade ativa ou passiva, a transparência é ferramenta de *accountability* social, ou seja, é por meio dela que o MP efetivamente presta contas à sociedade e a inclui no processo decisório estatal.

Observa-se, assim, a relevância do desempenho de atividades ao longo de todo o desenvolvimento das políticas públicas e, mais ainda, a transparência dessa atuação. Deve, portanto, haver incentivos não só à atuação extrajudicial e resolutiva do Ministério Público, mas também à transparência dessa atribuição.

Como conclusão, tem-se que os instrumentos extrajudiciais de atuação do MP são formas de induzimento da participação e do controle social no planejamento estatal de concretização de direitos fundamentais. Isso enfatiza o papel de defesa do regime democrático de que o MP dispõe, além de ressaltar a atribuição de agente indutor da transformação social, que deve ser conciliada com a função de fiscal da ordem jurídico-constitucional. Isso, porque o MP induz transformações na sociedade quando fiscaliza o respeito aos princípios constitucionais.

No que tange às políticas públicas, portanto, o Ministério Público atua de modo a ouvir as demandas dos cidadãos e a concretizar seus anseios. Com isso, sua atuação ganha legitimidade e promove a democracia participativa. Ao longo do desenvolvimento de suas atividades resolutivas e extrajudiciais, cabe ao MP incluir as demandas da sociedade nos processos decisórios.

Nesse contexto, deve o MP mobilizar a sociedade, possibilitando que se organize e se empodere frente ao agente causador do dano social e ao Poder Público. Com essa atuação, o MP reduz a distância entre os anseios sociais e os administradores responsáveis pelo desenvolvimento de serviços públicos, que possuem como destinatários a própria sociedade.

Com isso, os instrumentos extrajudiciais, no seu uso colaborativo e negocial, constituem verdadeiros meios democráticos consensuais de debate aberto, posto que possibilitam que os desejos da sociedade sejam ouvidos, o que fortalece a democracia participativa, além de permitir diálogo interinstitucional e atuação colaborativa entre os agentes estatais.

Assim, tais instrumentos são utilizados com o desiderato de possibilitar a formação da vontade coletiva, fomentando a participação democrática e instrumentalizando uma ação comunicativa democrática, conforme expressão de Habermas.

Por fim, o intuito do presente estudo foi demonstrar que os instrumentos extrajudiciais do Ministério Público têm por foco a sociedade. Esses ensejam maior participação social nos debates das políticas públicas, não obstante promover controle de seus resultados.

A atuação da instituição, portanto, sempre deve pautar-se nos anseios dos cidadãos, ouvindo a comunidade potencialmente atingida pela atuação estatal foco da demanda. Tal atuação extrajudicial e negociada promove a participação e o controle sociais, concretizando o princípio da democracia participativa e atribuindo legitimidade à atuação vigilante e resolutiva do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Luciano Coelho. **Políticas públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. (MARTINS, Teofábio Pereira). A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. **Boletim científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, v. 16, n. 49, p. 139-173. Jan./jun. 2017.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Articulação do trabalho em rede para a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar. **Violência contra a mulher: um olhar do Ministério Público brasileiro**. Brasília: CNMP, 2018, p. 141-163.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 12 ago. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em 23 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em 23 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em 23 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em 23 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em 23 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 23 ago. 2018.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 23 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. **Agravo Interno no Agravo Interno na Suspensão de Liminar e Sentença 2.240-SP**. Relatora Ministra Laurita Vaz. Brasília,-DF, 7 de junho de 2017. Diário de Justiça, Brasília-DF, 20 de junho de 2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/stj-revista-eletronica-2018_249_1_capCorteEspecial.pdf>. Acesso em: 9 de março de 2019.

BORBA FILHO, Moisés Ferreira. O papel do Ministério Público no ciclo das políticas públicas. **Publicação da Escola da AGU**, n. 23, out. 2012.

CAMBI, Eduardo. Desjudicialização de políticas públicas e o novo código de processo civil: contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. **A & C: revista de direito administrativo & constitucional**, v. 16, n. 64, p. 225-251, abr./jun. 2016, p. 232.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editora, 1988.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Disponível em: < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf>. Acessado em: 23 de março de 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em: < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf>. Acesso em 30 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4891/&highlight=WyJyZWVvWVuZGFcdTAwZTdcdTAwZTNvIiw1NF0=>. Acesso em 31 de março de 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução Conjunta nº 2, de 21 de junho de 2011**. Institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e ajustamentos de conduta, e dá outras providências. Disponível em: < [>. Acesso em 29 ago. 2018.](http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/86/&highlight=WzIsIjInLmIjInIi0=)

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/501>>. Acesso em 29 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 86, de 21 de março de 2012.** Dispõe sobre o “Portal da Transparência do Ministério Público”. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/780>>. Acesso em 29 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012.** Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/795>>. Acesso em 29 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 95, de 22 de maio de 2013.** Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/352>>. Acesso em 29 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>>. Acesso em 29 ago. 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 164, de 28 de março de 2017.** Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4884>>. Acesso em 29 ago. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Lei de acesso à informação para Estados e Municípios.** 1. ed. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf/view>. Acesso em 15 set. 2018.

DAHER, Lenna. Acesso à justiça e a atuação negocial do ministério público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos. **Boletim científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, v. 16, n. 50, p. 11-40, jul./dez. 2017.

EUZÉBIO, Silvio Roberto Matos. A implementação e o controle das políticas públicas através do inquérito civil, recomendação, termo de ajustamento, e da ação civil pública pelo Ministério Público do futuro. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, n. 4, p. 141-157, jan./dez. 2014.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da administração pelo Ministério Público.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico.** 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOMES, Décio Alonso. Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 19-42, abr./jun. 2010.

HARTMANN, Analúcia. A ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais. In: Rocha, João Carlos de Carvalho; Henrique Filho, Tarcísio H. P.; Cazetta, Ubiratan. **Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 403-416.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. **O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas.** Disponível em: <<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=MP+e+controle+s+ocial+de+pol%C3%ADticas+p%C3%ADlicas&ie=UTF-8&oe=UTF-8#>>. Acesso em 15 ago. 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 9^a. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MENDONÇA, Ricardo Magalhães de. As soluções consensuais para as controvérsias sobre políticas públicas. In: Vitorelli, Edilson. **Temas atuais do Ministério Público Federal**. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 325-347.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista de direito sanitário**, v. 15, n. 3, p. 142-161, nov./fev. 2014.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Justitia**. São Paulo, n. 70-71-72 (204/205/206), p. 395-430, jan./dez. 2013-2014-2015. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>>. Acesso em 20 set. 2018.

SILVA, Alexandre Assunção e. **Ministério Público: doutrina e regime jurídico**. São Paulo: Edipro, 2014.