

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO

CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO

**As funções extrajudiciais do Ministério Público:  
natureza jurídica, discricionariedade e limites**

São Paulo  
2011

CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO

**As funções extrajudiciais do Ministério Público:  
Natureza Jurídica, Discricionariedade e Limites**

Dissertação apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de São Paulo para  
obtenção do título de Mestre em Direito do  
Estado.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Sylvia Zanella  
Di Pietro.

São Paulo  
2011

## RESUMO

RIBEIRO, C. V. A. **As funções extrajudiciais do Ministério Público: natureza jurídica, discricionariedade e limites.** 2011. 193f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

O Ministério Público, desde o período imediatamente anterior à Constituição da República de 1988, recebeu novas funções que não faziam parte da clássica titularidade da ação penal pública. Juntamente com essa novel plêiade de funções, atribuiu-se também à instituição novas ferramentas para a consecução de suas finalidades, marcadamente ligadas à tutela e à defesa de interesses metaindividuais. O manejo desses instrumentos no âmbito do próprio Ministério Público possibilita, em grande medida, a resolução concertada de conflitos, contornando a morosidade e a onerosidade do sistema judicial. Essas atividades, que possuem natureza jurídica de função administrativa, apresentam muitas zonas de discricionariedade, que, mal interpretada e manejada, pode desbordar em arbitrariedade disfarçada de independência funcional. Com isso, filtros e balizas ao exercício dessas atividades protojudiciais do Ministério Público são sugeridos, bem como se demonstram alguns mecanismos de controle que poderão ser utilizados, de maneira anterior ou posterior, para o exercício, pelo Ministério Público, de suas funções administrativas finalísticas na tutela e na defesa de interesses de massa.

Palavras-chave: Atividade extrajudicial (protojudicial). Função administrativa.  
Discricionariedade. Desvios. Controle.

## ABSTRACT

RIBEIRO, C. V. A. **Public Prosecution's extrajudicial activities: juridical nature, discretion and limits.** 2011. 193f. Essay (Master's Degree) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2011.

The Public Prosecution, since immediately before the promulgation of the 1988 Brazilian Federal Constitution, was endowed with new functions which went beyond its thitherto classic duty of solely acting in public criminal prosecutions. Along with its newly established goals, related to the defense of the so-called meta-individual interests. The use such tools by the Public Prosecution largely enables a concerted resolution of conflicts, by dodging the notorious dilatoriness and high costs of the judicial system. Nevertheless, because the juridical nature of these activities is that of administrative function, they might be tainted by an undesired degree of discretion. Therefore, a poor interpretation or manipulation of such activities might result in arbitrariness, dissembled as functional independence. For this reason, this paper suggests that filters and beacons be established to guide and limit these extrajudicial activities of the Public Prosecution. The paper also presents some control mechanisms, to be wielded either prior or prospective to the actual acting of the Public Prosecution when aiming at defending the people's interests by mean of its administrative functions.

Key-words: Extrajudicial activity (proto-judicial). Administrative function. Discretion. Misconduct. Control.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I</b> .....	17
1.1 MINISTÉRIO PÚBLICO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	17
1.2 RECONSTRUINDO A HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM BUSCA DA GÊNESE DE SUAS FUNÇÕES EXTRAJUDICIAIS NA TUTELA DE INTERESSES METAINDIVIDUAIS .....	19
1.2.1 A primeira fase da instituição.....	19
1.2.2 A gênese da atuação na esfera cível.....	21
1.2.3 O Ministério Público na defesa do interesse público.....	23
1.2.4 A primeira lei orgânica do Ministério Público.....	26
1.2.5 O nascimento da “ação civil pública”.....	27
1.2.6 A doutrina de tutela dos interesses de massa.....	28
1.2.7 A lei de ação civil pública.....	29
1.2.8 O surgimento da atuação extrajudicial.....	30
1.3 O NOVO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO .....	32
1.3.1 A constituinte.....	32
1.3.2 Os alicerces do novo Ministério Público.....	40
1.4 A NATUREZA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ASPECTO ORGÂNICO .....	43
<b>CAPÍTULO II – ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO</b> .....	48
2.1 ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	48
2.2 ATRIBUIÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	52
2.2.1 A gênese: os atendimentos ao público.....	52
2.2.1.1 O Ministério Público Resolutivo .....	53
2.2.1.2 A eficiência dos mecanismos extrajudiciais do Ministério Público .....	57
2.3 FERRAMENTAS EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS DE MASSA .....	63
2.3.1 Inquérito civil .....	64
2.3.1.1 Instrumentos de pluriparticipação nas atividades extrajudiciais do Ministério Público .....	66
2.3.1.2 Recomendação .....	68
2.3.1.3 Ajustamento de conduta .....	70
2.4 FUNÇÕES EXTRAJUDICIAIS NO DIREITO COMPARADO .....	72
2.4.1 Portugal .....	73
2.4.2 Espanha .....	73
2.4.3 França .....	74
2.4.4 Itália .....	75
2.4.5 Inglaterra .....	76
2.4.6 Estados Unidos da América .....	77
2.4.7 Argentina .....	77

2.5 NATUREZA JURÍDICA DAS FUNÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO .....	79
2.5.1 Função .....	80
2.5.2 As funções típicas do Estado .....	81
2.5.3 Função administrativa .....	87
2.5.4 Caracterização da atividade extrajudicial do Ministério Público como função administrativa .....	89
2.5.4.1 As típicas atividades compreendidas na função administrativa .....	94
2.5.4.2 Atividades extrajudiciais do Ministério Público: o reconhecimento de uma nova fronteira nas funções administrativas .....	99
<b>CAPÍTULO III – DISCRICIONARIEDADE NAS ATIVIDADES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>102</b>
3.1 APONTAMENTOS SOBRE A DISCRICIONARIEDADE .....	104
3.1.1 Formas de atribuição da discricionariedade.....	104
3.1.2 Os elementos componentes da discricionariedade.....	113
3.1.3 Sondando a existência de discricionariedade na atividade extrajudicial do Ministério Público .....	115
3.1.3.1 Discricionariedade na valoração do móvel gerador da atuação do Ministério Público .....	115
3.1.3.2 Discricionariedade na eleição do momento de agir .....	117
3.2 DESVIOS NO MANEJO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS .....	123
3.2.1 Instauração do inquérito civil público .....	123
3.2.1.1 Motivar e justificar a instauração do inquérito civil público: uma obrigação constitucional esquecida .....	126
3.2.1.2 O acesso ao teor do inquérito civil público – a verdadeira transparência .....	130
3.2.2 Fase instrutória do inquérito civil público .....	133
3.2.2.1 A requisição com vida própria .....	133
3.2.2.2 A participação dos interessados quando da realização de perícias .....	135
3.2.2.3 Prazo para a conclusão do inquérito civil: celeridade processual .....	137
3.2.3 Fase deliberativa.....	138
3.2.3.1 Discricionariedade na eleição da ferramenta extrajudicial passível de manejo para solução concertada do conflito .....	139
3.2.3.1.1 A carta coringa .....	139
3.2.3.2 A recomendação .....	145
3.2.3.3 Ajustamento de Conduta .....	146
3.3 BALIZAS E FILTROS À ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	147
3.3.1 Legalidade .....	148
3.3.2 Interdição intrínseca à arbitrariedade .....	150
3.3.3 Motivação .....	151
3.3.4 Finalidade .....	153
3.3.5 Procedimentalidade .....	157
3.3.6 Proporcionalidade .....	158
3.3.6.1 Adequação virtual ao atingimento do resultado .....	160
3.3.6.2 Necessidade ou mínima lesão .....	160
3.3.6.3 Proporcionalidade em sentido estrito .....	162
3.3.7 Razoabilidade .....	163

3.3.8 Proteção da confiança legítima .....	166
3.3.9 Eficiência .....	167
3.3.10 Princípios gerais do direito – Segurança Jurídica .....	169
3.3.11 Autovinculação por meio de critérios guias .....	170
3.3.12 Precedentes .....	171
<b>3.4 AS FORMAS DE CONTROLE DA ATUAÇÃO PROTOJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>173</b>
3.4.1 Controle cidadão .....	173
3.4.2 Controle administrativo pelos órgãos da administração superior do Ministério Público .....	175
3.4.3 Controle Judiciário .....	177
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>180</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>185</b>

## INTRODUÇÃO

Pesquisar uma instituição, principalmente quando se tenta aproximar o que deveria ser e o que efetivamente é, é tarefa das mais duras. Quando essa instituição possui atipicidades como as encontradas no Ministério Público Brasileiro, mais sinuosa ainda é a trilha. A dificuldade inicial, e que acompanha todo o trabalho, é ao mesmo tempo obstáculo e estímulo ao desenvolvimento desta pesquisa, na medida em que impõe a revisitação às clássicas doutrinas e institutos da Teoria do Estado e do Direito Administrativo, ladeado de um confronto com as normas edificadoras do Ministério Público no direito brasileiro, que, por muitas vezes, não encontrarão *habitat* certo nas classificações tradicionais.

Essa pesquisa buscou, em um primeiro plano, resgatar a construção dos Ministérios Públicos do Brasil, para, em seguida, apresentar a instituição recebida pelos brasileiros com a Constituição de 1988.

A partir disso, sondando as atribuições conferidas à instituição, seja pelas normas constitucionais, seja pelas normas infraconstitucionais, efetuou-se um corte entre as funções necessariamente exercidas perante o Judiciário, como a promoção da ação penal pública ou a ação civil pública, e as funções que o Ministério Público desenvolve valendo-se de mecanismos próprios, principalmente na tutela de interesses cíveis de massa.

Por meio de comparações, demonstrou-se a maior eficiência e efetividade, além da economicidade, das soluções de conflitos metaindividuais, valendo-se das ferramentas colocadas à disposição do Ministério Público, como a recomendação e o ajustamento de conduta em relação às demandas judiciais.

Para tanto, foram apresentados dados colhidos pela Corregedoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, bem como pesquisa empírica realizada exclusivamente para esse trabalho, onde se sondou, inclusive, a diferença de tempo na obtenção do bem da vida quando se vale de uma ou outra forma de tutela (judicial ou extrajudicial).

Demonstrou-se, também, a preferência *a priori* do legislador pela utilização de quaisquer dos mecanismos de que dispõe o Ministério Público para alcançar seus misteres em detrimento do ajuizamento de ações.

Com a constatação de que há uma via preferencial que deve ser privilegiada pelo

membro do Ministério Público em relação ao demandismo, foram apresentadas as principais ferramentas de que dispõe a instituição para a satisfação de suas obrigações.

Essa apresentação foi posta de acordo com a ordem de manejo preferencial do *iter* de atuação protojudicial da instituição, seguindo uma *ratio* de proporcionalidade – mínima lesão – e eficiência.

Efetuada, pois, o apartamento do que aqui se denomina funções extrajudiciais do Ministério Público, destacando-se que essas funções dizem com a atividade fim da instituição e não com a sua gestão, buscou-se identificar a natureza jurídica dessas funções, partindo-se da clássica divisão de funções do Estado proposta por Montesquieu.

Para tanto, enfrentou-se o problema da caracterização das funções administrativas, optando-se, para fins desta pesquisa, por critérios que, segundo parece, são capazes de destacar a função administrativa das demais exercidas pelo Estado.

Eleitos, pois, os critérios, foi sondado se as funções protojudiciais do Ministério Público enquadravam-se nessas funções. Com a resposta positiva, em um segundo plano, mapeou-se se, no exercício dessas atividades administrativas finalísticas, ao agente ministerial foi tributada alguma discricionariedade e onde ela reside. Antes, e por ser necessário, fixou-se o que se entende por discricionariedade para o presente trabalho, haja vista vasta carta conceitual e a ausência de consenso.

Nesse ponto, lançou-se os olhos para a realidade apresentada pela instituição no manejo de seu ferramental, buscando alguns equívocos e desbordamentos exemplares cometidos pelos agentes do Ministério Público no exercício de suas funções extrajudiciais.

Em seguida, apresentou-se o que se considerou os filtros e as balizas capazes de guiar e frear a atuação protojudicial dos agentes ministeriais, apontando as possíveis formas de controle.

A pesquisa, pois, será dividida em três grandes partes. O primeiro bloco apresentará a instituição a ser pesquisada, o Ministério Público. A apresentação das ferramentas protojudiciais à disposição do Ministério Público para a solução de conflitos ficará no capítulo II, enquanto o último capítulo será dedicado aos desvios na utilização desses mecanismos e ao controle.

Feitas essas explicações, eis o trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletir sobre o Ministério Público Brasileiro demanda, como aqui se tentou fazer, afastar qualquer dimensão do acaso na existência dessa instituição da forma que se apresenta nos tempos atuais.

Relembrar a razão de a instituição ter se afastado do Estado e se aproximado dos cidadãos, recebendo uma carta de deveres funcionais e prerrogativas que lhe impõem sempre mirar no interesse da sociedade – ou das várias sociedades existentes na mesma sociedade – parece ser o ponto mais seguro para retomar o prumo. Nesse momento, precisas são as recordações do então deputado constituinte Ibsen Pinheiro:

Não foi fácil chegar ao novo perfil da instituição. Eu sei porque estava na Constituinte e, designado pelo líder Mário Covas, coordenei a elaboração do texto dos artigos 127, 128 e 129 que compõem a base do Ministério Público na Constituição Federal, conduzindo, também, a pesada negociação que a precedeu, não apenas entre as lideranças políticas, mas muito mais com as corporações interessadas, especialmente as polícias civil e militar, a magistratura e a advocacia. Entre dois amores balançou o coração da Constituinte. Os da direita, conservadores, queriam conservar, naturalmente. Defendiam o mesmo Ministério Público esboçado na França do século 14 e que se subia ao parquet para representar, pelos procureurs du Roi, os interesses do monarca; até que Luiz XIV escancarou e, sendo ele o Estado, por assim dizer, publicizou os promotores. Mas nada que fosse além da defesa do Estado, embora já embrionasse o conteúdo democrático do monopólio da ação penal pública. Particularmente dura (e surpreendente) foi a negociação com o Ministério Público! Seu segmento federal, hoje de longe o mais visível, opôs-se tenazmente às mudanças, engajando na luta sua associação representativa e todos os seus líderes, inclusive um Procurador-Geral da República, tudo porque defendia encarniçadamente o poderzinho de representar judicialmente a União, o que às vezes o empurrava esquizofrenicamente para os dois lados do balcão, na ponta autora e na parte ré de um mesmo feito. Na esquerda havia também adversários da mudança, porque suas lideranças preferiam a solução ascética (e poética) do *ombudsman* escandinavo que, como se sabe, funciona muito bem... na Escandinávia. Por fim preponderou a proposta que vinha do Ministério Público dos Estados avalizada por uma experiência que há muito valorizava a independência funcional e principalmente a distinção entre o fiscal da lei e o procurador do Estado. São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro conduziram essa luta, com apoio de todas as estruturas estaduais. Logo o perfil do Ministério Público que aí está não é causal, nem acidental, mas produto de muita reflexão, muito entendimento, algumas concessões de partes a partes (dada a diferença no mecanismo de provimento do cargo de Procurador-Geral da União e nos Estados, assim como a expressão 'controle externo da atividade policial') e sobretudo muita clareza na idéia-força que moveu a proposta vitoriosa: desenhar uma instituição estatal que não fosse do governo, mas da sociedade, não mais apenas para a histórica função institucional de acusar, mas também a de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Ou ainda, como reza o artigo 129, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. (PINHEIRO, 2000, p. 4):

É desse cais seguro que devem partir as reflexões sobre as funções extrajudiciais do Ministério Público.

A pesquisa sobre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público nessa arena impõe, necessariamente, deixar dois olhos abertos em direções opostas: um mirando para o que juridicamente está posto pelo direito positivo e o outro olhando para o que efetivamente se tem feito com a interpretação que se dá ao direito positivado.

A construção estampada nos textos normativos, sejam constitucionais, sejam infraconstitucionais, aponta para uma atividade do Ministério Público desempenhada na própria instituição, que pode levar à solução de conflitos e garantias dos bens e direitos que são deveres da instituição tutelar, contornando o judiciário, reconhecidamente – e provada nesta pesquisa – ineficiente, principalmente em questões ligadas aos direitos metaindividuais.

Por conveniência de alguns membros da instituição, a natureza jurídica dessas funções não é trazida ao debate. Ao justificar qualquer atuação extrajudicial – pois na judicial há regras claramente estabelecidas pela legislação – com base unicamente na independência funcional e sua interpretação predileta, é pretender afastar qualquer filtro ou baliza para o exercício dessas funções.

De outra banda, ao se agregar o reconhecimento do inquérito como procedimento, no qual todo o sistema jurídico é trazido a campo, afastam-se as decisões de 'presidente do inquérito' ou de autoridade, possibilitando, assim, a busca do consenso e da ponderação de todos os interesses que impactam no caso em questão.

É apenas sob esse enfoque que é possível falar-se em Ministério Público da forma pretendida por Caio Tácito (1998), que reconheceu, na véspera da promulgação da Constituição Federal, e, portanto, à borda do nascimento do Ministério Público contemporâneo, a função de "*Magistratura da Persuasão*".

Há, portanto, uma arena preferível de solução de conflitos de massa, quando a obrigação de tutelar os direitos e deveres ameaçados ou lesados forem do Ministério Público. Essa preferência, conforme detalhado, deriva dos princípios constitucionais da eficiência e da proporcionalidade (mínima lesão).

Com esse reconhecimento preliminar deixa o inquérito civil público de ser apenas, como recorrentemente afirma o Poder Judiciário, instrumento inquisitorial vocacionado à busca de elementos de convicção para a formação da *opinio* do agente ministerial sobre determinado assunto, e, conseqüentemente, para lastrear futura ação judicial. Afasta-se a

instituição, portanto, do demandismo, aproximando-se da resolutividade.

A discussão sobre a natureza jurídica do inquérito civil, aliás, já tomou rumos muito próximos ao que aqui se sustentou em Portugal, principalmente por se reconhecer no inquérito verdadeiro procedimento, possibilitando assim a participação dos interessados, conforme se depreende da lição de Canotilho (1998, p. 127-128):

Por inquérito público entende-se o conjunto de averiguações públicas destinadas a preparar uma decisão administrativa (seja ela um acto, um regulamento ou um contrato administrativo), podendo esse ser aberto a qualquer interessado ou ser limitado por lei a interessados que preencham os requisitos de conexão com a decisão administrativa em preparação. Este instrumento reflecte a importância do princípio da participação dos interessados na formação das decisões administrativas, assumindo grande relevo nos procedimentos de aprovação de instrumentos de planeamento, nos de licenciamento de actividades económicas e quanto a avaliação de impacto ambiental.

Firmada essa base, o inquérito civil público, leito único da atuação administrativa finalística da instituição, passa a ser não mais ferramenta à disposição do Ministério Público, mas, e principalmente, direito do cidadão em ter o seu bem da vida tutelado de forma mais célere, bem como, do ponto de vista do “infrator”, direito em ter sua conduta controlada da maneira menos gravosa possível.

Aliás, tanto o reconhecimento do inquérito civil público como procedimento, quanto sua preferência sobre qualquer outro meio de tutela de bens da vida coletivos, está positivado na lei orgânica nacional do Ministério Público, no inciso II do parágrafo único do artigo 27, de onde ressaír que é dever da instituição *exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal zelando pela celeridade e racionalidade dos procedimentos*.

A partir disso, percebe-se no *iter* da atividade protojudicial do Ministério Público várias zonas de discricionariedade, presentes não apenas na valoração do momento mais oportuno para deflagrar a atuação, como na avaliação da hipótese da norma frente ao substrato fático que lhe descortina, bem como na “eleição” da ferramenta passível de utilização para a solução do problema que lhe é dever solucionar.

Ademais, é flagrante, e esse é um aspecto prático a ser considerado, a discricionariedade presente também no agente da instituição, na medida em que a substituição de um por outro no exercício da mesma função redundará em avaliações díspares em bases idênticas.

Para planificar a atuação administrativa do Ministério Público – indiscutivelmente administrativa e por vezes permeada de discricionariedade – é fundamental controlá-la, como

se faz com qualquer outra atividade administrativa do Estado, valendo-se, para tanto, dos filtros e balizas de controle já existentes no sistema jurídico.

O Ministério Público, ao contrário do que aparentemente parece pretender parcela da instituição e do Poder Judiciário, não é dotado de prerrogativas que lhe garantem mecanismos diferenciados de controle.

A independência funcional não é garantia dada à pessoa do agente, mas aos cidadãos que dependem da atuação ministerial. Ela não afasta o controle judicial e tampouco anula o controle hierárquico. hierarquia essa, queiram alguns ou não, existente na instituição pela própria geografia interna.

A atividade administrativa finalística do Ministério Público – atividade protojudicial – é, ao cabo, exercício de função administrativa plenamente guiável por instrumentos jurídicos e controlável tanto pelos cidadãos quanto pelos sistemas de controle burocráticos, sejam institucionais, sejam judiciais.

Isso afastará a miopia que assola o Ministério Público no sentido de não visualizar no inquérito civil público instrumento tão importante quanto a atuação processual. Ora, a atuação extrajudicial não é facultativa, mas dever do agente ministerial. E se necessário for fazer um catálogo de prioridades, essa avaliação deve ser feita às claras, por meio, igualmente, de procedimento para que o cidadão eventualmente prejudicado possa efetuar o controle inclusive sobre a eleição feita pelo membro da instituição.

As observações de Geisa de Assis Rodrigues (2002, p. 84) servem à reflexão final:

Ao mesmo tempo a natureza dessas atividades extrajudiciais, notadamente porque em regra geral não precisam ser empreendidas dentro de um prazo peremptório, conjugada com a complexidade de algumas matérias, cria o risco de o membro do Ministério Público não saber identificar o que fazer, e, o que é pior, cair na tentação de nada fazer. Como não há uma valorização estatística de realização da atividade extrajudicial, acaba se premiando aquele que nada faz.

Percebe-se que a autora não analisa o inquérito sob a perspectiva do direito administrativo, acabando por deixar transparecer uma 'arbitrariedade' ao membro da instituição de fazê-lo quando quiser.

Somente trazendo o inquérito para a 'vala comum' dos processos em geral, com todas as suas regras, guias e controle, será possível perceber que o quando agir é apenas uma questão de valoração, e não a possibilidade de efetivamente nunca agir.

Mais, ao se reconhecer a presença da hierarquia institucional, associada à nova visão de legalidade muito mais ampla – a juridicidade – fica também possível um controle

preliminar da atuação extrajudicial do Ministério Público, estabelecido, pela própria instituição, com instrumentos valorosos de participação, como as audiências públicas, os critérios guias de atuação dos membros.

Com essa percepção, retira-se o Ministério Público, principalmente no exercício de suas funções extrajudiciais, do Olimpo em que alguns de seus membros imaginam que ele esteja, nivelando a instituição às demais do Estado de Direito Brasileiro, possibilitando, assim, amplo controle de cada um dos “passos” dos agentes ministeriais no exercício de suas funções.

E assim, mais que controle dos próprios atos da instituição em si, será possível um controle muito mais efetivo dos agentes que receberam as atribuições, possibilitando punições pessoais não apenas àqueles que não agem quando devem fazê-lo, prejudicando, principalmente em temas ligados ao direito de massa, vários cidadãos, mas também àqueles que agem em excesso ou destoado das diretrizes institucionais, gerando danos a terceiros.

Apenas ao se admitir o inquérito civil como processo administrativo, sendo a ele aplicável todos os direitos garantidos aos cidadãos nos processos em geral, bem como as balizas de controle aqui trazidas, será possível traçar uma guia de unidade de atuação do Ministério Público, possibilitando o controle do agente que infringe as determinações institucionais ou que é leniente em seu dever de agir.

Será possível, com tudo isso sedimentado na doutrina e jurisprudência nacional, a aplicação analógica do art. 133 do Código de Processo Civil, podendo o agente ministerial ser responsável pessoalmente, quando no exercício de suas funções proceder com dolo ou fraude, ou recusar, omitir ou retardar, sem motivo justo, providência que deva tomar de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado.

Dessa maneira, haverá um Ministério Público efetivamente democrático e de direito, com condutas previsíveis e, principalmente, com agentes que respeitem direitos fundamentais dos cidadãos que cabe à instituição tutelar.

REFERÊNCIAS<sup>65</sup>

ALESSI, R. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Trad. de Buenaventura Pellisé Prats. Barcelona: Bosh, 1970. p. 07-08.

ALEXYS, R. Zum Begriff des Rechtsprinzips. In: \_\_\_\_\_. *Recht, Vermanft, Diskurs*. Frankfurt: Shrkamp, 1995.

ANDRADE, J. C. V. de. *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*. 2. reimpressão. Coimbra: Almedina, ano 2007.

ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. *Justitia*, v. 197, p. 325-335, 2007.

BARNES, J. *La transformación del procedimiento administrativo*. Sevilla: Editorial Derecho Global, 2008.

BASTOS, C. R. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BÉNÔÏT, F.-P. *El derecho Administrativo Francés*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CAPPELLIETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

---

<sup>65</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

CARNELUTTI, F. *Tratatto del processo civile*. Diritto e processo. Napoli: Morano Editore, 1958.

CAVALCANTI, T. B. A teoria do silêncio no direito administrativo. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 77, ano 36, n. 427. p. 579-580, jan/mar. 1939.

CHIOVENDA, G. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva e Cia, 1942.

DA SILVA, L. V. A. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, ano 91, v. 798, p. 26, abr. 2002.

DAL POZZO, A. A. F. Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Dever ou faculdade de agir? In: RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). *Ministério Público: reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

DAROCA, E. D. *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*. 2. ed. Navarra: Aranzadi Editorial, 1999.

DECOMAIN, P. R. *Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1994.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo. Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 1. ed. São Paulo: Atlas, Jurídico, 1991.

\_\_\_\_\_. *Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2001.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público como instituição essencial à justiça. In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: Reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

DWORKIN, R. *A matter of principle*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

\_\_\_\_\_. *Taking rights seriously*. London: Duckworth, 1987.

ENGLISH, K. *Introdução ao pensamento jurídico*. Trad. de João Batista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

ENTERRÍA, E. G. *Democracia, jueces y control de la administración*. Madrid: Thomson Civitas, 2009.

\_\_\_\_\_. *La lengua de los derechos*. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

\_\_\_\_\_.; FERNÁNDEZ, T.-R. *Curso de derecho administrativo I*. 14. ed. Madrid: Thomson Civitas, 2009.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

FERRARI, R. M. M. N. *Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERRAZ, A. A. M. de C. Anotações sobre os Ministérios Públicos Brasileiro e Americano. *Justitia*, São Paulo, v. 50, n. 144, out/dez 1988.

FINGER, J. C. O Ministério Público pós-88 e a efetivação do Estado Democrático de Direito: Podemos comemorar? In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: Reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

FORSTHOFF, E. *Traté de Droit Administratif Allemand*. Trad. de Michel Fromont. Bruxelas: Établissements Émile Bruylant. 1969.

FRAGA, G. *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa, 1973.

FRANCO, S. da C. Sobre a conveniência da ampliação das atribuições processuais do Ministério Público como *custos legis*. *Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo*, 1971. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1973.

GALLIGAN, D. J. *Discretionary powers. A legal study of Official Discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

GARCIA, E. *Ministério Público. Organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008. p. 7.

\_\_\_\_\_. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

GARCÍA, V. A. *El concepto de necesidad en Derecho Público*. Madrid: Ed. Cívitas, 1996.

GARRAUD, R. *Traite théorique et pratique de Droit Penal Français*. Tomo 1º. Paris: L. Larose et L. Tenin, 1913.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.; GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. Madrid: Civitas, 1994.

GORDILLO, A. A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Capítulo IX, Las funciones del Poder, p. IX-3. Disponível em: [http://www.gordillo.com/tomos\\_pdf/1/capitulo9.pdf](http://www.gordillo.com/tomos_pdf/1/capitulo9.pdf). Acesso em: 02/02/2011.

GRAU, E. R. *O Direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996.

GUIMARÃES, B. S. A justa causa nas ações coletivas. In: RIBEIRO, C. V. A. *Ministério Público: Reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

HART, H. L. A. *The Concept of Law ("O conceito de Direito")*. Trad. de Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

HIGHTON, E. I.; ALVARES, G. S. *Mediación para resolver conflictos*. Buenos Aires: Ad Hoc, 1995.

HYMAN, D. Utility consumer dispute settlement: a regulatory model for mediation, arbitration and class advocacy. In: MILLS, Miriam K. (Ed.). *Conflict resolution and public policy*. New York: Greenwood Press, 1990.

JARROSON, C. Justice Douce. Les modes alternatifs de règlement des conflits: Présentation générale. *Revue internationale de droit comparé*, n. 2, p. 325, Avril/Juin. 1997.

JOLOWICZ, J. A.; CAPPELETTI, M. *Public interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. New York: Oceana Publications, 1975.

KELSEN, H. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. de Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria pura do Direito*. Trad. de João Baptista Machado. Coimbra: Armênio Amado, 1939.

LIEBMAN, E. T. *Manual de Direito Processual Civil*. Trad. de Cândido Rangel Dinamarco. v. 1. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Manual de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

LIMA, F. A. N. *A intervenção do Ministério Público no Processo Civil brasileiro como 'custos legis'*. São Paulo: Ed. Método, 2007.

LYRA, R. *Teoria e prática da promotoria pública*. Porto Alegre: SafE, 2001.

MACCORMICK, N. *On reasonableness*. Les notions a contenu variable em Droit. Bruxelles: Bruylant, 1984.

MACHADO, A. C. da C. *A intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989.

MACHADO, S. M. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público I*. 2. ed. Madri: Iustel, 2006.

MALBERG, C. de. *Teoria general del Estado*. 2. Reimpressão. México: Facultad de Derecho/UNAM/Fondo de Cultura Económica, 2001.

MARQUES NETO, F. A. A nova regulamentação dos serviços públicos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1, fev. 2005a. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Agências reguladoras independentes. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005b.

\_\_\_\_\_. Discricionariedade administrativa e controle judicial da administração. In: SALLES, C. A. de. *Processo civil e interesse público*. São Paulo: RT, 2003. p. 181-198.

\_\_\_\_\_. Discricionariedade e regulação setorial: o caso do controle dos atos de concentração por regulador setorial. In: ARAGÃO, A. S. de (coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

\_\_\_\_\_. Entre a independência institucional e o neopatrimonialismo: a distorção da doutrina do promotor natural. In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: Reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010. p. 135-163.

MATTARELLA, B. G. *L'attività in Trattato di Diritto Amministrativo*. In: CASSESE, S. Tomo Primo, Seconda Edizione. Milano: Dott. A Giuffrè Editore, 2003.

MAZZILLI, H. N. *Manual do Promotor de Justiça*. 2. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1991.

\_\_\_\_\_. *O inquérito civil*. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

MAYER, O. *Derecho Administrativo Alemão*. Trad. de Horácio H. Heredia e Ernesto Krotoschko. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1982.

MEDAUAR, O. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2008b.

\_\_\_\_\_. Administração Pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, A. S. de; MARQUES NETO, F. A. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008a.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

DE MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Discricionariedade e controle judicial*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Elementos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 1991.

\_\_\_\_\_. *Elementos do Ato Administrativo*. São Paulo: RT, 1984.

MIRANDA, M. P. de. A recomendação ministerial como instrumento extrajudicial de solução de conflitos ambientais. In: CHAVES, C. et al. (Coord.). *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_. *Comendários à Constituição de 1946*. Tomo III. 3. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

MODESTO, P. Função Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Bahia, n. 5, jan./fev./mar./2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 12/12/2010.

MOREIRA NETO, D. de F. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. *Mutações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORENO, F. S. *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Madrid: Civitas, 1976a.

\_\_\_\_\_. Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico. *REDA*, n. 8, 1976b.

NERY, N. e R. *Código de Processo Civil comentado*. 8ª ed., São Paulo: RT, 2004

NOHARA, I. P. *Limites à razoabilidade nos atos administrativos*. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. *O motivo no ato administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_; MARRARA, T. *Processo Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, R. F. de. *Ato Administrativo*. São Paulo: RT, 1978.

PASSOS, D. *Ministério Público na Constituinte*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1985.

PIERANGELLI, J. H. O Ministério Público órgão da justiça. *Justitia*, São Paulo, PGJ/APMP, n. 61, p. 173, 1968.

PINHEIRO, I. Ministério Público novo de guerra. *Jornal Zero Hora*, 06/09/2000.

RASSAT, M.-L. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1967.

RECASENS SICHES, L. *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa, 1977.

RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: Reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. Os 20 anos da Constituição de 1988 e o exercício de funções administrativas pelo Ministério Público. *Fórum Administrativo*, Fórum, ano 8, n. 92, p. 54, 2008.

RIVERO, Jean. *Droit Administratif*. 5 ed., Paris: Precis Dalloz, 1970

RODRIGUES, G. de A. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta*. Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: CHAVES, C. et al. (Coord.). *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SADEK, M. T. Conjur. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-fev-08/entrevista-maria-teresa-sadek-cientista-politica>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2009.

\_\_\_\_\_. *Diagnóstico dos Ministérios Públicos dos Estados*. Disponível em: [http://www.conamp.org.br/04\\_arquivos/pesquisa/diagMP171006.pdf](http://www.conamp.org.br/04_arquivos/pesquisa/diagMP171006.pdf). Acesso em: 05 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 08/09/2008, com o tema “A construção de um novo Ministério Público Resolutivo”. Disponível em: [http://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7%C3%A3o%20novo%20mp\\_Sadek.pdf?sequence=1](http://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7%C3%A3o%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1).

SCHIRATO, V. R. O processo administrativo como instrumento do Estado e da Democracia. In: MEDAUAR, O.; SCHIRATO, V. R. (Orgs.). *Atuais rumos do Processo Administrativo*. São Paulo: RT, 2010.

SOARES, R. E. *Direito Público e sociedade técnica*. 1. ed. Coimbra: Atlântida, 1969.

STROBEL, B. A justa causa nas ações coletivas. In: RIBEIRO, C. V. A. (Org.). *Ministério Público: reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

STROPPIA, Y. M. C. e S. *Função Administrativa no Estado Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

SUNDFELD, C. A. *Direito Administrativo Ordenador*. 1. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 1992.

TÁCITO, C. Ombudsman – o defensor do povo. *RDA*, Rio de Janeiro, p. 15-25, jan./mar. 1998.

TRASSARD, C. O Ministério Público em França. In: *O papel do Ministério Público*. Coimbra: Almedina, 2008.

ZAGREBELSKY, G. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. 3. ed. Madrid: Trota, 1999.

WATANABE, K. Juizado Especial de Pequenas Causas. *Revista dos Tribunais*, p. 2, 1985.

WEBER, M. A política como vocação. In: \_\_\_\_\_. *Ciência e Política. Duas vocações*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1972.