

LIBERTAS

REVISTA DE PESQUISA EM DIREITO

ISSN: 2319-0159

Recebido em: 27/05/2020

Aprovado em: 27/06/2020

Atuação extrajudicial do Ministério Público: uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo

Extrajudicial performance of the public prosecutor's office:
an empirical approach to its resolute autonomy profile

Lucas Santana de Medeiros¹

Universidade Federal de Goiás, Regional Jataí – Jataí/Goiás

lucassmede@gmail.com

 <http://orcid.org/0000-0002-8132-5573>

Hugo Luís Pena Ferreira²

Professor do Curso de Direito da Universidade Federal de Jataí – Jataí/Goiás

hugopena@ufg.br

 <http://orcid.org/0000-0003-2647-6616>

RESUMO: O artigo analisa aspectos da atuação do Ministério Público em Jataí-GO no período de 12 meses entre os anos 2017-18, com foco nas Promotorias de Justiça com atuação extrajudicial. A pesquisa faz comparação quantitativa entre procedimentos arquivados e procedimentos que resultaram em propositura de ações judiciais, de modo a gerar um quociente de judicialização. Referida comparação é trabalhada para avaliar a hipótese de que a baixa incidência de procedimentos encaminhados para judicialização, dentro do quadro geral de procedimentos extrajudiciais finalizados, pode ser expressão prática de uma capacidade do Ministério Público de atuar direta e autonomamente na solução de conflitos e de influir no formato de políticas públicas. O estudo discute aspectos da trajetória institucional do Ministério Público no Brasil, propondo que capacidade de atuação autônoma está ligada ao alargamento (i) dos instrumentos e (ii) áreas de atuação e (iii) das garantias institucionais do Ministério Público, que recebeu, nesse aspecto, tratamento constitucional espelhado naquele conferido ao Poder Judiciário pela Constituição de 1988. Posto isto, são apontados os desdobramentos das mudanças institucionais, avaliando as possíveis implicações para o posicionamento do Ministério Público no

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Regional Jataí. Advogado.

² Doutor em Direito (UnB). Mestre em Direito (UFSC). Professor do Curso de Direito da Universidade Federal de Jataí (UFJ).



sistema de freios e contrapesos adotado no sistema constitucional brasileiro.

Palavras-chave: Ministério Público. Autonomia. Atuação Extrajudicial. Freios e Contrapesos.



ABSTRACT: The paper analyses aspects of the Public Prosecutor's Office (PPO) in Jataí-GO, considering 12 months between the years 2017-2018, focusing on branches with extrajudicial attributions. The research carries out a quantitative comparison between archived administrative procedures and those which resulted in the filing of lawsuits, as a means to generate a lawsuit-filing quotient. Such comparison aims at testing the hypothesis that a low value for the lawsuit-filing quotient, considering the universe of finalized extrajudicial procedures, might be a practical expression of the capabilities of the PPO of autonomous and direct engagement in the settlement of conflicts and in shaping public policy. The paper discusses aspects of the institutional paths of the PPO, suggesting that its autonomous capacity of action is connected to the broadening of (i) instruments, (ii) issue areas under its competence and also to (iii) the institutional safeguards of the PPO, which attained, in this regard, a constitutional treatment similar to that conferred to the judicial branch. The final section considers impacts of the perceived institutional changes in a broader and more abstract level of analysis, and evaluates possible impacts for the participation of the PPO in the checks and balances system under the Constitution of 1988.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Autonomy. Extrajudicial Performance. Checks and Balances.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1. CONTORNOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA EMPÍRICA E ASPECTOS PRÁTICOS DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM JATAÍ ENTRE 2017 E 2018. 1.1. Desenho da pesquisa. 1.2. Resultados. 2. DISCUSSÃO. 2.1. De impulsionador processual a autoridade final: aspectos da trajetória institucional do Ministério Público relacionados à aquisição de sua capacidade resolutiva autônoma. 2.2. Do controle político pelo Poder Executivo à participação do Ministério Público no sistema de freios e contrapesos. 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 4. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

“Os promotores e procuradores usam suas competências para levar certos tipos de conflito à justiça ou para resolvê-los de forma extrajudicial.” (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 416) O presente artigo objetiva analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público a partir de uma delimitação temporal, espacial e funcional específica (ver seção 2). O texto parte de nível de análise mais circunscrito a outros mais abrangentes, como é possível observar do breve relato de sua estrutura exposto a seguir. A escolha por essa estrutura reflete a percepção de Sadek de ser “uma questão eminentemente empírica a avaliação do grau de autonomia real do Ministério Público.” (2009, p. 7)

A seção 2 relata a pesquisa empírica referente à atuação do Ministério Público em Jataí-GO utilizando dados de perfis institucionais das Promotorias de Justiça da comarca entre os anos de 2017 e 2018. A delimitação proposta compreendeu 1405 autos extrajudiciais finalizados no período de 12 meses, de modo a permitir a comparação quantitativa entre (i) procedimentos arquivados e (ii) procedimentos que resultaram em propositura de ações judiciais. Referida comparação é trabalhada com vistas a avaliar a hipótese de que a baixa incidência de procedimentos encaminhados para judicialização, dentro do quadro geral de procedimentos extrajudiciais finalizados, pode ser expressão prática de uma capacidade do Ministério Público de atuar direta e autonomamente na solução de conflitos e de influir no formato de políticas públicas.

A seção 3, dedicada à discussão dos resultados da pesquisa, inicia pela conexão de referida hipótese a aspectos da trajetória institucional do Ministério Público no Brasil (3.1). De um cenário com atuação subordinada ao Poder Executivo

e caracterizada pelo papel de levar casos criminais aos tribunais, o Ministério Público passou por redefinições de seu perfil institucional ao longo das décadas de 1970 e 1980, marcadamente com a atuação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-8 (CASTILHO; SADEK, 2010). O sentido assumido pela trajetória institucional foi o de alargamento de atribuições, de modo a estender a atuação do Ministério Público a áreas jurídicas diversas e a dotá-lo de instrumentos de atuação independente do Poder Judiciário: como inquérito civil, termos de ajustamento de conduta e a formulação de recomendações. A subseção 3.1 apresenta, além disso, uma comparação entre o Ministério Público e o Poder Judiciário quanto à sua estrutura, garantias institucionais e vedações de seus membros. O paralelo aponta para a autonomia adquirida pelo órgão após a Constituição de 1988.

A subseção 3.2, por sua vez, projeta aspectos de referidas mudanças institucionais a um plano mais geral e abstrato, situado na fronteira entre a Filosofia Política e o Direito Constitucional. Nela, são avaliadas possíveis implicações para o posicionamento do Ministério Público no sistema de freios e contrapesos inscrito na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, levando em conta tanto as possíveis induções resultantes da coleta de dados realizada em Jataí entre os anos de 2017 e 2018 – com ressalvas relativas à transposição e níveis de análise e de recortes temporais – quanto os aspectos da trajetória institucional do Ministério Público no Brasil.

Com referido desenho, o artigo pretende contribuir para o debate sobre a posição do Ministério Público na configuração constitucional no Brasil. Como aponta Kerche, o “número de pesquisas sobre promotores é significativamente reduzido quando comparado aos trabalhos sobre juízes” (2018, p. 567). Referida assimetria não se coaduna com o fato de que o Ministério Público adquiriu, ao longo de sua trajetória institucional, capacidade resolutiva autônoma, de modo a viabilizar a solução extrajudicial de conflitos. A pesquisa relatada a seguir é dedicada a um retrato empírico desse aspecto.

1. CONTORNOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA EMPÍRICA E ASPECTOS PRÁTICOS DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM JATAÍ ENTRE 2017 E 2018

Qual é o grau de autonomia na atuação do Ministério Público em seus procedimentos administrativos? Essa foi a pergunta de partida que resultou na condução do levantamento realizado junto às Promotorias de Justiça da comarca de Jataí-GO. Por limitações na realização da pesquisa e a necessidade de viabilizá-la, tanto a delimitação a uma só comarca quanto a restrição ao intervalo temporal específico de 12 meses foram necessárias. O recorte proposto para a pesquisa resultou no levantamento de dados relativos a 1405 autos extrajudiciais finalizados pelo Ministério Público entre os anos de 2017 e 2018 em referida comarca. Não sendo viável responder à pergunta proposta com uma abrangência maior, propôs-se então a seguinte pergunta de partida: que grau de autonomia das Promotorias de Justiça em Jataí-GO pode ser percebido a partir da análise de procedimentos administrativos finalizados por estas entre os anos de 2017 e 2018?

As subseções seguintes abordam o desenho da pesquisa (1.1) e os resultados obtidos (1.2).

1.1. Desenho da pesquisa

Para responder a essa pergunta, propôs-se a comparação quantitativa entre (i) procedimentos arquivados e (ii) procedimentos que resultaram em propositura de ações judiciais. A comparação entre os destinos dados a esses procedimentos gera um *quociente de judicialização* que pode ser tomado como *proxy* inverso para a variável que a pergunta de partida procura atingir: o grau de autonomia da atuação do Ministério Público em Jataí no período analisado. A fórmula abaixo será aplicada para essa finalidade:

$$\text{Quociente de Judicialização} = \frac{\text{Quantidade de procedimentos judicializados}}{\text{Total de procedimentos finalizados}}$$

Nesse sentido, quanto maior o quociente de judicialização, menor a autonomia do Ministério Público, e vice-versa. A partir disso, consideram-se duas hipóteses:

- 1) A “*hipótese de trabalho*” ou “*hipótese nula*” (H_0) (BARBETTA, 2006, p. 180) consiste na alta incidência de procedimentos cujo destino foi a judicialização, quando considerada a totalidade dos procedimentos administrativos finalizados. A ocorrência de alto *quociente de judicialização* implicará a validação da hipótese nula. Um valor próximo de “1”, por exemplo, representaria a ausência total de autonomia do Ministério Público na solução de seus procedimentos administrativos (atuação completamente vinculada à judicialização).
- 2) A “*hipótese alternativa*” (H_1) ou “*hipótese de pesquisa*” (BARBETTA, 2006, p. 181) afirma a expressividade da atuação autônoma do Ministério Público, representada por baixo valor esperado para o *quociente de judicialização*. O arquivamento da maior parte dos procedimentos administrativos sem que haja judicialização pode ser tomado como indicativo de autonomia. Nesse sentido, a hipótese de pesquisa seria validade pela obtenção de valor resultante do *quociente de judicialização* mais próximo de “0” procedimentos judicializados.

Para testar as hipóteses acima delineadas, foi necessário fazer o levantamento dos procedimentos administrativos finalizados pelas Promotorias de Justiça em Jataí-GO em 12 meses compreendidos entre 2017 e 2018. Cabe esclarecer que a pesquisa contou com delimitação não somente temporal e espacial, mas também em relação às Promotorias analisadas, uma vez que o foco da pesquisa residiu sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público. A compreensão desse aspecto depende tanto de informações relativas às atribuições constitucionais do Ministério Público quanto de dados acerca da maneira como suas Promotorias se encontram organizadas na comarca de Jataí, e resulta em uma *delimitação funcional* para a pesquisa.

O artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 registra as funções institucionais do Ministério Público nos seguintes incisos:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988).

“Como se depreende da leitura do texto constitucional, são muito amplas as obrigações do Ministério Público, indo de sua função mais tradicional, a ação penal, até a defesa de variados direitos sociais, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos.” (SADEK, 2009, p. 4) É possível categorizar os dispositivos acima, correspondentes às obrigações ou competências, em dois agrupamentos.

O primeiro compreende as atribuições do Ministério Público essencialmente vinculadas à sua atuação perante o Poder Judiciário. Nesse grupo estão compreendidos os incisos I, III, IV e V. Esses incisos remetem explicitamente ao engajamento do Ministério Público no âmbito de ações judiciais. O conjunto desses incisos pode ser encarado como referido às “atribuições judiciais do Ministério Público”.

Já o segundo grupo engloba dispositivos que parecem fugir da função estritamente jurisdicional do Ministério Público. A esse grupo podem ser atribuídos os incisos II, III³, VI, VII, VIII e IX. Para que o Ministério Público realize as tarefas arroladas nesses últimos incisos, não se faz estritamente necessária a intervenção do Poder Judiciário, de modo que o(a) próprio(a) representante ministerial poderá ser

³ Cabe observar que o inciso III pode ser categorizado simultaneamente nos dois grupos, uma vez que ele faz menção tanto à propositura da ação civil pública (instrumento de natureza judicial) quanto ao “inquérito civil” – instrumento extrajudicial.



**Atuação extrajudicial do ministério público:
uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo**

responsável por sua concretização, ou seja, ter “por autoridade final o próprio Ministério Público.” (SADEK, 2009, p. 16) As atribuições contidas nesse grupo podem ser consideradas “atribuições potencialmente extrajudiciais do Ministério Público”. É ainda possível agrupar referidas atribuições em três eixos:

Eixo 1 – Atribuições relacionadas aos direitos difusos e coletivos: Incisos III e VI;

Eixo 2 – Atribuições relacionadas às atividades policiais: Incisos VII e VIII;

Eixo 3 – Atribuições residuais: Incisos II e IX.

Referidas considerações são relevantes para compreender a organização das Promotorias de Justiça em Jataí-GO a partir de suas possibilidades de atuação extrajudicial autônoma. Ao tempo de realização da pesquisa, o Ministério Público estava organizado na comarca em sete Promotorias de Justiça com atribuições fixadas pelo Colégio de Procuradores de Justiça, conforme redação do artigo 18, XVII e XVIII, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás (GOIÁS, 1998). A Resolução n.º 02, de 25 de setembro de 2017 do Colégio de Procuradores de Justiça estruturou as Promotorias de Justiça em Jataí nos seguintes termos:

- I – PRIMEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA: atuação perante a 2ª Vara Criminal, exceto nos crimes dolosos contra a vida; controle externo da atividade policial, concorrentemente com a 3ª Promotoria de Justiça;
- II – SEGUNDA PROMOTORIA DE JUSTIÇA: atuação perante a Vara de Família, Sucessões e Cível, bem como na defesa do direito à saúde;
- III – TERCEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA: atuação perante a 1ª Vara Criminal, exceto em matéria de execução penal; controle externo da atividade policial, concorrentemente com a 1ª Promotoria de Justiça;
- IV – QUARTA PROMOTORIA DE JUSTIÇA: atuação perante a 1ª Vara Cível (cível e da infância e juventude), bem como na defesa da infância e juventude, incluindo a visita e fiscalização dos estabelecimentos de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, bem como das unidades de internação e semiliberdade de adolescentes; controle externo da atividade policial relacionado à apuração de atos infracionais, incluindo a visita à repartição policial especializada; defesa dos direitos do consumidor e do direito à educação;
- V – QUINTA PROMOTORIA DE JUSTIÇA: atuação perante o Juizado Especial Cível e Criminal; defesa do meio ambiente e da ordem urbanística, inclusive na fase judicial;
- VI – SEXTA PROMOTORIA DE JUSTIÇA: atuação em matéria de execução penal e nos crimes dolosos contra a vida; atuação perante o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; controle externo da atividade policial relacionado à apuração dos crimes dolosos contra a vida e da violência doméstica e familiar contra a mulher, incluindo a visita às repartições policiais especializadas nestas matérias e aos órgãos de perícia técnica;



VII – SÉTIMA PROMOTORIA DE JUSTIÇA: atuação perante a 2ª Vara Cível (cível, das fazendas públicas, de registros públicos e ambiental), bem como na defesa do patrimônio público; defesa do cidadão, exceto em matéria de saúde; fiscalização das fundações (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, 2017).

A partir disso, é possível compreender a *delimitação funcional* proposta para a pesquisa, que compreende aspectos do perfil funcional emitido por apenas quatro das sete Promotorias de Justiça da Comarca de Jataí. A pesquisa não abrangeu dados relativos à 1ª, 3ª e 6ª Promotorias de Justiça, uma vez que suas atribuições são restritas ao âmbito criminal e, portanto, a atuação do membro do Ministério Público tende a se restringir aos processos judiciais. Nesse sentido, tais Promotorias de Justiça teriam sua atuação associada aos incisos do artigo 129 da Constituição acima associados às “atribuições judiciais do Ministério Público”. Já a 2ª, 4ª, 5ª e 7ª Promotorias de Justiça são responsáveis não apenas pela expressão do entendimento ministerial em processos judiciais, mas também pela *instauração de procedimentos administrativos* presididos pelo próprio membro do Ministério Público. Assim, têm sua atuação referida às “atribuições potencialmente extrajudiciais do Ministério Público”, consoante a categorização proposta anteriormente, e que se encaixa no recorte da presente pesquisa.

Porém, mesmo certos procedimentos de natureza extrajudicial que tiveram sede em algumas dessas Promotorias de Justiça não se encaixam no recorte proposto e foram excluídos. Nesse sentido, não foram considerados os dados relativos aos procedimentos das seguintes classes:

- 1) *Procedimento Preparatório Eleitoral*, constantes nos relatórios da 5ª e 7ª Promotorias de Justiça, uma vez que dizem respeito à atribuições excepcionais e temporárias destas Promotorias;
- 2) *Representação criminal/notícia de Crime*, constante no relatório da 5ª Promotoria de Justiça e *procedimento investigatório do Ministério Público (peças de informação)*, constante no relatório da 7ª Promotoria de Justiça, uma vez que tais procedimentos estão relacionados à atuação criminal dessas Promotorias.

**Atuação extrajudicial do ministério público:
uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo**

Portanto, o recorte da pesquisa resultou na consideração de dados relativos aos procedimentos administrativos finalizados no âmbito da 2ª, 4ª, 5ª e 7ª Promotorias de Justiça da Comarca de Jataí-GO, entre os anos de 2017 e 2018, compreendendo o intervalo de 12 meses anteriores à emissão do relatório de cada uma dessas Promotorias. Mais especificamente, foram considerados os procedimentos relativos à atuação do Ministério Público pertinentes a direitos difusos e coletivos, constantes nos incisos III e VI do artigo 129 da Constituição Federal de 1988.

Tabela 1 – Abrangência temporal dos Perfis Institucionais fornecidos pela 2ª, 4ª, 5ª e 7ª Promotorias de Justiça da Comarca de Jataí-GO

Órgão	Termo inicial	Termo final
2ª Promotoria de Justiça	ago. 2017	jul. 2018
4ª Promotoria de Justiça	out. 2017	set. 2018
5ª Promotoria de Justiça	ago.2017	jul. 2018
7ª Promotoria de Justiça	set. 2017	ago. 2018

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do MPMGO

A coleta dos dados foi feita mediante solicitação, a referidas Promotorias, de seus respectivos relatórios cadastrados no sistema *Atena*, “veículo oficial de registro, controle e acompanhamento da tramitação de documentos, autos judiciais e extrajudiciais no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás.” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, 2012). É importante salientar que o lapso temporal definido no recorte, embora de fato esteja compreendido entre os anos de 2017 e 2018, não é o mesmo em todos os relatórios em razão das diferentes datas de emissão, conforme Tabela 1, acima.



1.2. Resultados

Os relatórios cadastrados no sistema *Atena* e referentes à atuação da 2^a, 4^a, 5^a e 7^a Promotorias de Justiça em sede de direitos difusos e coletivos em Jataí-GO entre os anos de 2017 e 2018 permitiram constatar que foram finalizados 1.405 procedimentos administrativos nos 12 meses anteriores à emissão dos relatórios. A análise dos relatórios segmentou os destinos de finalização em dois grupos, para fins de tabulação dos dados: (i) procedimentos administrativos que resultaram em arquivamento e (ii) procedimentos administrativos cujo resultado foi o encaminhamento para judicialização. Os procedimentos arquivados corresponderam ao montante agregado de 1.305, ao passo que 104 procedimentos foram judicializados.

A tabulação dos dados, tanto em seus valores agregados quanto de forma segmentada por Promotoria de Justiça abrangida na pesquisa, é apresentada na Tabela 2, a seguir. Referida tabela também traz o valor proposto como teste da hipótese de pesquisa, qual seja, o *quociente de judicialização*, resultante da divisão do número de procedimentos judicializados pelo total de procedimentos finalizados (ou seja, judicializados + arquivados).

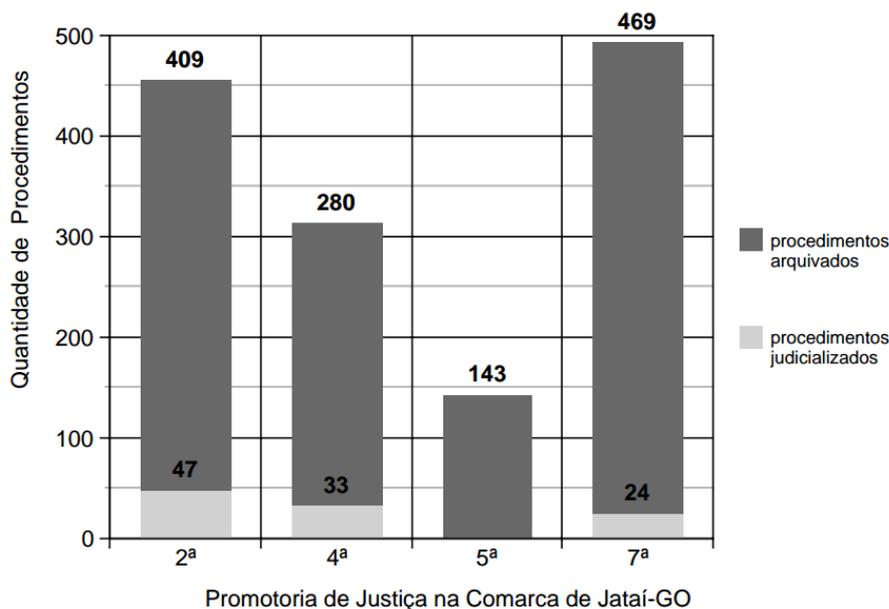
Tabela 2 – Quociente de judicialização de procedimentos por Promotoria de Justiça

Promotoria de Justiça em Jataí-GO	Procedimentos arquivados	Procedimentos judicializados	Total de procedimentos	Quociente de judicialização
2 ^a	409	47	456	0,103
4 ^a	280	33	313	0,105
5 ^a	143	0	143	0
7 ^a	469	24	493	0,049
Agregado	1301	104	1405	0,074

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do MPMGO

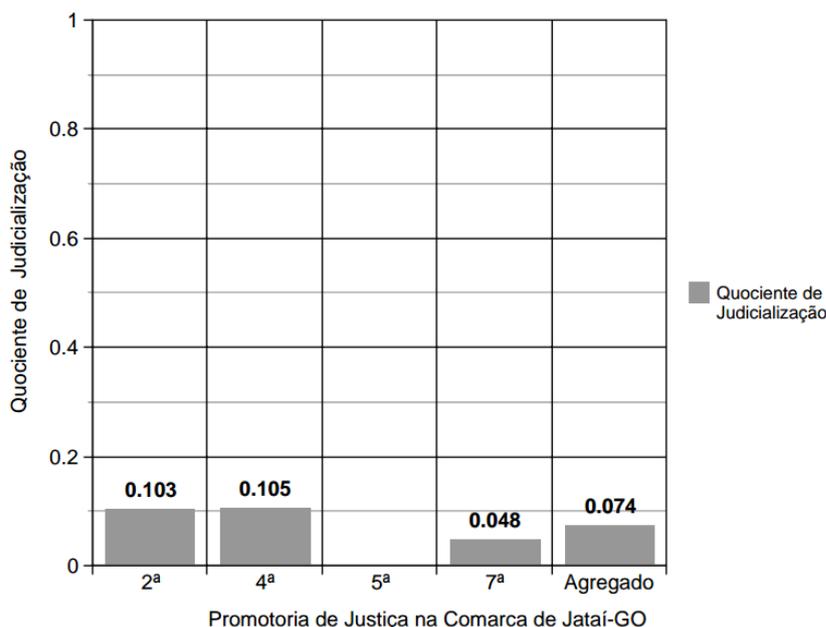
A análise dos dados contidos na tabela permite observar que, em termos absolutos, a 2ª Promotoria de Justiça (família, sucessões, cível e defesa do direito à saúde) tem a maior quantidade de procedimentos judicializados. No entanto, em termos relativos, a 4ª Promotoria (infância e juventude, direitos do consumidor e direito à educação) apresenta quociente de judicialização ligeiramente maior, embora a diferença não seja expressiva – com diferença apenas na terceira casa decimal. Por sua vez, o menor quociente de judicialização foi verificado na 5ª Promotoria de Justiça (juizado especial cível e criminal, meio ambiente e ordem urbanística), cujos procedimentos administrativos finalizados no período não resultaram em judicialização. As proporções entre procedimentos arquivados e judicializados podem ser percebidas no Gráfico 1, ao passo que o Gráfico 2, mais adiante, ilustra os *quocientes de judicialização*.

Gráfico 1 – Procedimentos arquivados/judicializados por Promotoria de Justiça



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do MPMGO

Gráfico 2 – Quociente de judicialização por Promotoria de Justiça



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do MPMGO

Considerada a atuação agregada de todas as Promotorias de Justiça abrangidas na pesquisa, *quociente de judicialização* assume valor de 0,074, ou seja, 7,4% dos procedimentos finalizados foram destinados à propositura de ações judiciais. No entanto, a atuação da 5ª Promotoria de Justiça, sem nenhum caso de judicialização, pode ser encarada como *outlier* (BRADY; COLLIER, 2010, p. 342), uma vez que os números apresentados em seus relatórios se distanciam significativamente das demais Promotorias. A Tabela 3, abaixo, apresenta o resultado de novo cálculo do *quociente de judicialização* agregado. Se antes o quociente era obtido tendo por resultado uma divisão por 1405 procedimentos finalizados, agora, passa a refletir o valor alcançado após a consideração de 1262 como universo dos procedimentos administrativos considerados.

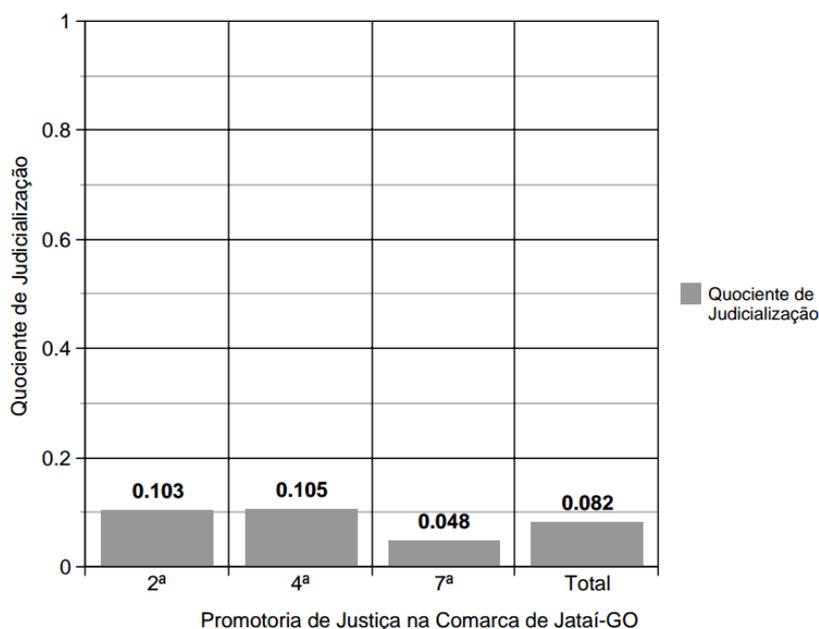
**Atuação extrajudicial do ministério público:
uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo**

Tabela 3 – Quociente de judicialização de procedimentos com exclusão de caso *outlier*

Promotoria de Justiça em Jataí-GO	Procedimentos Arquivados	Procedimentos Judicializados	Total de Procedimentos	Quociente de Judicialização
2 ^a	409	47	456	0,103
4 ^a	280	33	313	0,105
7 ^a	469	24	493	0,049
Agregado	1158	104	1262	0,082

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do MPMGO

Gráfico 3 – Quociente de judicialização por Promotoria de Justiça, ajustado após exclusão de *outlier*



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do MPMGO

Nesse cenário, a 7^a Promotoria de Justiça (cível, fazenda pública, registros públicos e ambiental, patrimônio público, defesa do cidadão e fiscalização das

fundações) passa a ser aquela com menores índices absolutos e relativos de judicialização. Além disso, em contraste com os dados da Tabela 2, o quociente agregado de judicialização aumentou de 0,074 (com *outlier*) para 0,082 (sem *outlier*): uma diferença de 0,6 pontos percentuais.

O tratamento dos dados acima realizado permite uma constatação: com ou sem *outlier*, o quociente de judicialização de procedimentos das Promotorias de Justiça em Jataí em um período de 12 meses compreendido entre os anos de 2017 e 2018 foi baixo: apenas 7,4% ou 8,2% do total de procedimentos administrativos resultaram na propositura de ações. Diante das hipóteses (i) nula e (ii) alternativa apresentadas anteriormente, constata-se que tais índices revelam quociente de judicialização mais próximo de 0 do que de 1. Como resultado, favorece a percepção de que, ao menos para o recorte temporal, geográfico e funcional da pesquisa, a hipótese alternativa estaria validada. Assim, desde que se considere que o *quociente de judicialização* pode ser tomado como *proxy* (inversamente proporcional) para a variável “autonomia”, o resultado obtido sinaliza a expressividade da atuação autônoma das Promotorias de Justiça abrangidas no recorte estudado.

Algumas ressalvas à significância dos resultados da pesquisa são necessárias. Em primeiro lugar, a metodologia aplicada na pesquisa não permite a realização de qualquer inferência estatística. Não é possível, por isso, pretender que os dados pertinentes ao recorte temporal, espacial e funcional da pesquisa sejam projetados para abrangências maiores. Ou seja: a pesquisa é, no fundo, um retrato de aspectos da atuação extrajudicial de certas divisões do Ministério Público em Jataí, no período específico de 12 meses compreendidos entre 2017 e 2018. Nesse retrato, é possível perceber um grau significativo de atuação extrajudicial autônoma. Mas não é certo inferir, a partir dessa abrangência mais restrita, que os dados sirvam para explicar o comportamento em outras comarcas, no Estado ou mesmo em âmbito nacional. Referida constatação não tira a validade, porém, dos dados coletados. A proposta é encarar os resultados da pesquisa como “caso particular do possível”, para tomar a expressão adotada por Pierre Bourdieu (2005, p. 32–3). Desse modo, a impossibilidade de realizar inferência estatística não impede a reflexão acerca das implicações para níveis de análise mais abrangentes.

**Atuação extrajudicial do ministério público:
uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo**

Em segundo lugar, a construção da variável “procedimentos administrativos arquivados” tem uma nuance. Não é possível diferenciar, nos dados coletados, os arquivamentos decorrentes de (i) solução efetiva do mérito do procedimento e (ii) percepção de improcedência do motivo que deu origem à instauração do procedimento, ou seja, arquivamento por inexistência de um conflito ou situação fática a motivar a atuação do Ministério Público. Afinal, procedimentos extrajudiciais do Ministério Público podem ter caráter meramente investigatório e, no curso da investigação, revelar a ausência de conflito, de modo a resultar em arquivamento do respectivo procedimento administrativo. Além disso, é ainda possível que procedimentos administrativos sejam arquivados por perda de seu objeto sem que nem mesmo chegue ao conhecimento das partes que havia sido instaurado um procedimento em seu desfavor. Nessas hipóteses, o arquivamento não chega a se dar como resultado da atuação do Ministério Público. No entanto, como os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa não permitiram a diferenciação da motivação do arquivamento, a variável “procedimentos arquivados” precisa ser encarada mediante essa ressalva.

De todo modo, os resultados permitem considerar que os procedimentos extrajudiciais finalizados pelo Ministério Público e abrangidos na delimitação da pesquisa foram, em sua grande maioria, solucionados no âmbito administrativo, ou seja, sem a interferência da atuação judicial. Esse “caso particular do possível” é uma representação prática – temporal, espacial e funcionalmente situada –, porém não idiossincrática de uma capacidade resolutiva autônoma do Ministério Público. De fato, resultados como *quocientes de judicialização* de 7,4% ou 8,2% dos procedimentos administrativos em Promotorias de Justiça não parecem ser casos isolados. Sadek relata, a respeito de pesquisa que abordava a atividade do Ministério Público no Pará em fevereiro de 1999, que por meio de “procedimentos administrativos, requisição de providências aos órgãos públicos e privados e demais instrumentos extrajudiciais” verificou-se, naquela ocasião, que “90% das questões [foram] resolvidas sem o recurso ao Judiciário” (2009, p. 16) Para além de ocorrer em um ou outro cenário, trata-se de característica mais abrangente e que tem sido percebida na atuação do Ministério Público: a aquisição de um *perfil resolutivo* para sua atuação:



Podemos, então, definir o Ministério Público resolutivo como uma instituição que assume uma identidade proativa específica, atuando antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar, como *prima ratio*, a Justiça (RODRIGUES, 2015, p. 146).

O perfil resolutivo atribuído ao Ministério Público sinaliza que aspectos de sua atuação se dão de maneira autônoma. No âmbito da pesquisa, isso representa que elementos relativos à efetivação dos direitos difusos e coletivos transcorreram em grande parte de modo adstrito ao âmbito administrativo das Promotorias de Justiça, que dispensaram a atuação perante o Poder Judiciário para o desfecho da maior parte de seus procedimentos administrativos finalizados entre 2017 e 2018 em Jataí.

2. DISCUSSÃO

O perfil resolutivo, expressão da capacidade de atuação autônoma do Ministério Público, nem sempre esteve presente em suas configurações institucionais. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, e sobretudo com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a trajetória institucional do Ministério Público foi marcada por mudanças que representaram tanto a expansão de suas atribuições quanto a inserção de mecanismos de atuação e de garantias institucionais que são correlatas à autonomia percebida em “casos particulares do possível” como o retratado nessa pesquisa. Sem pretender generalizar os resultados dessa pesquisa específica, a seção 3.1, a seguir, aborda elementos da trajetória institucional do Ministério Público que são relevantes para a compreensão dos resultados obtidos. A seção 3.2, por sua vez, é dedicada especificamente à discussão do posicionamento do Ministério Público entre os participantes do sistema de freios e contrapesos, em contraposição à sua configuração institucional anterior à Constituição de 1988, de vinculação ao Poder Executivo.

2.1. De impulsionador processual a autoridade final: aspectos da trajetória institucional do Ministério Público relacionados à aquisição de sua capacidade resolutiva autônoma

Compreender a ocorrência do baixo índice de judicialização no contexto abordado pela pesquisa envolve entender como o Ministério Público no Brasil adquiriu capacidade resolutiva autônoma em sua trajetória institucional. A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão nesse processo de autonomização, sobretudo em razão das garantias institucionais conferidas, ao paralelismo com a estrutura do Poder Judiciário e à desvinculação do Poder Executivo. Ainda assim, a noção de autonomização de um ente não pode ser encarada como reflexo tão somente de suas garantias institucionais. Antes mesmo da Assembleia Constituinte de 1987-8, mudanças legislativas atribuíram ao Ministério Público novos instrumentos de atuação e a expansão abrangência de seu leque de atribuições. A trajetória do Ministério Público, desde a década de 1970 até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é marcada (i) pela ampliação de seus instrumentos de atuação (ii), pela expansão de seu leque de atribuições e (iii) pela introdução de garantias institucionais equiparáveis às do Poder Judiciário (ver KERCHE, 2007). As mudanças ocorridas nesses três eixos de reconfiguração institucional precisam ser levadas em conta para compreender a aquisição de capacidade resolutiva autônoma.

Anteriormente a 1988, o Ministério Público enquadrava-se no modelo que Kerche denomina “Ministério Público controlado politicamente” (KERCHE, 2010, p. 113), por ser uma instituição “ligada ao Poder Executivo” (KERCHE, 2007, p. 259). Até o início da década de 1970, seu papel principal consistiu em levar casos criminais aos tribunais, e o instrumento de atuação correlato a essa competência foi a ação penal pública (KERCHE, 2007, p. 271; CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 413). Além desse papel, cabia ao Ministério Público, na área cível, a função de *custos legis* em “processos relativos aos direitos individuais indisponíveis ou envolvendo pessoas consideradas incapazes.” (RIBEIRO, 2015, p. 33). Referida atribuição decorreu do Código Civil de 1916, e foi reforçada pelo Código de Processo Civil de 1939,

“passando a instituição a ofertar pareceres em ações que tinham como objeto os interesses de famílias, crianças, incapazes, bem como em matéria registral.” (RIBEIRO, 2015, p. 33). Ribeiro (2015, p. 33) assinala que este foi o início da fase das funções *parecerísticas* do Ministério Público. Além disso, a Emenda Constitucional nº 16 de 1965, que já sob o período ditatorial alterou o texto da Constituição de 1946, criou a “representação por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo” e atribuiu a legitimidade para sua propositura ao Procurador Geral da República (RIBEIRO, 2015, p. 35).

Em 1973, o Código de Processo Civil determinou que o Ministério Público deveria atuar em todas as causas em que houvesse interesse público, alçando-o ao papel de “guardião do interesse público ampliado” (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 400–1). “Essa nova função de defensor do interesse público desencadeia uma série de ações até então inimagináveis para uma instituição com atuação marcadamente penal e vinculada aos desejos do Executivo.” (RIBEIRO, 2015, p. 36) Essa ampliação no raio de ação decorre, em especial, de não ter havido definição precisa a respeito de “qual seria esse interesse deflagrador da atuação do Ministério Público” (RIBEIRO, 2015, p. 37). *Interesse público* é, afinal, um conceito jurídico indeterminado. “Aprovado o novo código, o Ministério Público tratou de ampliar ao máximo a atuação na defesa do interesse público” (RIBEIRO, 2015, p. 37). Na década de 1970, portanto, há o início da expansão de seu leque de atribuições, mas sem que houvesse ampliação nos instrumentos de atuação ou mudanças no desenho institucional atrelado ao Poder Executivo.

A década de 1980, por sua vez, foi pontilhada por mudanças mais frequentes e “mais importantes” (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 400), e que afetaram os três elementos de análise aqui propostos.

A Lei nº 6938 de 1981, definidora da Política Nacional de Meio Ambiente, conferiu ao Ministério Público nova área e novo instrumento de atuação. O Ministério Público passa a atuar na defesa de um direito difuso, o meio ambiente, e a estar a cargo da propositura da ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 401; ver KERCHE, 2010, p. 108). “Essa norma é, pois, o embrião da tutela pelo Ministério Público dos interesses metaindividuais.” (RIBEIRO, 2015, p. 39)

**Atuação extrajudicial do ministério público:
uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo**

Das mudanças anteriores à Assembleia Constituinte de 1987-8, as mais impactantes em termos de instrumentos de atuação e de abrangência de atribuições do Ministério Público foram as correlatas à Lei 7347 de 1985. Sobretudo por abrir espaço para a atuação extrajudicial. Os novos instrumentos de atuação conferidos ao Ministério Público foram a ação civil pública e o inquérito civil (KERCHE, 2007, p. 274). Quanto a este último, em especial:

A previsão de um instrumento de investigação pré-judicial presidido pelo Ministério Público, um dos legitimados para o ajuizamento de ações civis públicas, não encontra correspondente no direito comparado e inaugura uma nova arena de solução de litígios transindividuais em fase extrajudicial (RIBEIRO, 2015, p. 42).

No bojo do inquérito civil, o Ministério Público passa a se valer de outras ferramentas de atuação, também de natureza extrajudicial, como a formulação de recomendações e a celebração de termos de ajustamento de conduta. Referidos instrumentos, vinculados ao inquérito civil, passam a representar nova gama de possibilidades de soluções não judicializadas de conflitos metaindividuais (RIBEIRO, 2015, p. 43).

Para além das expansões relativas aos instrumentos de atuação, a lei da ação civil pública também foi importante por ampliar a esfera de competência do Ministério Público. Para além de defensor do interesse público, a Lei 7347 de 1985 alçou o Ministério Público a “agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos”⁴ (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 401). Anteriormente à Constituição de 1988, as mudanças relativas ao Ministério Público ocorridas nas décadas de 1970 e 1980 incidiram sobre dois eixos: (i) seus instrumentos de atuação e (ii) seu leque de atribuições, representando alargamentos ou capilarizações. Mas não representaram ruptura com o modelo de Ministério Público politicamente controlado, o que só ocorreria em 1988.

A promulgação da Constituição de 1988 representou, para o Ministério Público,

⁴ A rigor, a proteção dos interesses difusos via ACP somente foi sedimentada na Constituição de 1988, uma vez que a Mensagem nº 359, de 24 de julho de 1985, de José Sarney, vetou dispositivos que faziam alusão a interesses difusos, com justificativa na “insegurança jurídica” decorrente “da amplíssima e imprecisa abrangência da expressão” (BRASIL, 1985).



a constitucionalização do leque ampliado de atribuições e instrumentos de atuação no Art. 129 (ver seção 2). A constitucionalização das conquistas instrumentais e de competência adquiridas nas décadas anteriores, mas até então restritas ao âmbito da legislação infraconstitucional, representaram adensamento da segurança jurídica atribuída às titularidades do Ministério Público. Afinal, a rigidez característica dos dispositivos constitucionais traz maiores dificuldades de alteração normativa, de modo a configurar proteção especial frente à atividade política ordinária.

Porém, a principal novidade introduzida com o desfecho da Assembleia Constituinte de 1987-8 foi a redefinição do desenho institucional do Ministério Público⁵. Retirado da subordinação do Poder Executivo, passou a contar o reconhecimento formal de sua autonomia funcional e administrativa. Com isso, houve migração para o modelo de “Ministério Público não controlado politicamente”, como ocorre na Itália (KERCHE, 2010, p. 116). No caso italiano, porém, o Ministério Público deixa de ser subordinado ao Poder Executivo e passa a integrar a estrutura do Poder Judiciário (KERCHE, 2010, p. 116, 2018, p. 576). Após a Constituição de 1988⁶, o Ministério Público brasileiro deixou de ser vinculado a quaisquer outros poderes⁷, e foi equiparado, em estrutura, garantias institucionais e de seus membros, ao tratamento constitucional conferido ao Poder Judiciário. De fato, a análise comparada do tratamento constitucional⁸ conferido ao Poder Judiciário e ao Ministério Público revela espelhamentos em termos de (i) garantias institucionais e pessoais dos membros; (ii) vedações funcionais e (iii) desenho estrutural, como apontam os quadros a seguir.

⁵ Para diferentes explicações para as dinâmicas relacionadas às transformações no Ministério Público no âmbito da Assembleia Constituinte de 1987-8, ver. Arantes (2002); Comploier (2015); Carvalho & Leitão (2010) e Kerche (2010).

⁶ A rigor, a primeira Constituição a fazer constar o Ministério Público de maneira desvinculada dos demais poderes foi a de 1946. No entanto, a integração à estrutura do Poder Judiciário pela Constituição outorgada em 1967, a Emenda Constitucional nº1, outorgada em 1969, inseriu o Ministério Público no capítulo relativo ao Poder Executivo (RIBEIRO, 2015, p. 34–5).

⁷ Apesar de referidas mudanças, ainda podem ser encontradas caracterizações mais recentes do Ministério Público brasileiro como “órgão que integra o Poder Executivo com independência funcional”(VEGNER, 2012, p. 252).

⁸ Na composição dos Quadros abaixo, foram consideradas as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n 45, de 2004.

**Atuação extrajudicial do ministério público:
uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo**

Quadro 1 – Paralelo das localizações constitucionais relativas às garantias institucionais e pessoais dos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário

Garantia	Ministério Público	Poder Judiciário
autonomia funcional/ administrativa e financeira	Artigo 127, §2º	Artigo 99
Independência	Artigo 127, §1º	Artigo 2º
elaboração própria de proposta orçamentária	Artigo 127, §3º	Artigo 99, §1º
Vitaliciedade	Artigo 128, I, <i>a</i>	Artigo 95, I
Inamovibilidade	Artigo 128, I, <i>b</i>	Artigo 95, II
irredutibilidade de subsídio	Artigo 128, I, <i>c</i>	Artigo 95, III
ingresso na carreira mediante concurso público	Artigo 129, §3º	Artigo 93, I

As garantias constantes no Quadro 1 permitiram, segundo Arantes, “a cada membro do Ministério Público transformar-se numa espécie de agente político da lei rigorosamente independente, livre de constrangimentos significativos, exceto os colocados pela própria consciência.” (ARANTES, 2002, p. 80). Não somente as garantias são equiparadas, mas também as vedações constitucionais à conduta de integrantes do Judiciário e do Ministério Público, como é possível perceber a partir da observação do Quadro 2, acima.

Quadro 2 – Paralelo das localizações constitucionais relativas às vedações pessoais dos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário

Vedação	Ministério Público	Judiciário
receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processos	Artigo 128, §5º, II, <i>a</i>	Artigo 95, parágrafo único, II
exercer a advocacia	Artigo 128, §5º, II, <i>b</i>	Artigo 95, parágrafo único, V
exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério	Artigo 128, §5º, II, <i>d</i>	Artigo 95, parágrafo único, I
exercer/dedicar-se à atividade político-partidária	Artigo 128, §5º, II	Artigo 95, parágrafo único, III
receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei	Artigo 128, §5º, II, <i>f</i>	Artigo 95, parágrafo único, IV

Outra semelhança é notada ao se observar a estrutura do Ministério Público e do Poder Judiciário, cujos contornos gerais são descritos no Quadro 3, abaixo.

**Atuação extrajudicial do ministério público:
uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo**

Quadro 3 – Paralelo das estruturas do Ministério Público e do Poder Judiciário na Constituição e legislação complementar

Atuação	Órgão do Ministério Público	Órgão(s) do Judiciário
Âmbito Federal	Ministério Público Federal (artigo 128, I, a, da Constituição Federal)	Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais (artigo 92, I, II e III da Constituição Federal)
Âmbito estadual/distrital	Ministérios Públicos dos Estados e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (artigo 128, II e I, a, da Constituição Federal)	Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (artigo 92, VII, da Constituição Federal)
Direito do Trabalho	Ministério Público do Trabalho (artigo 128, I, b, da Constituição Federal)	Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais e Juízes do Trabalho (artigo 92, II-A e IV, da Constituição Federal)
Militar	Ministério Público Militar (artigo 128, I, c, da Constituição Federal)	Tribunais e Juízes Militares (artigo 92, VI, da Constituição Federal)
Eleitoral	Ministério Público Eleitoral (Lei complementar n.º 75 de 1993)	Tribunais e Juízes Eleitorais (artigo 92, V, da Constituição Federal)
Controle interno	Conselho Nacional do Ministério Público (artigo 130-A da Constituição Federal)	Conselho Nacional de Justiça (artigo 103-B da Constituição Federal)

Por fim, outro ponto em comum ao Judiciário, embora não de modo exclusivo, é a definição, como crime de responsabilidade, de atos do Presidente da República que atentem contra “o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação”, presente no Art. 85, II da Constituição de 1988.

A breve descrição das alterações na trajetória institucional do Ministério Público, da década de 1970 até a Constituição de 1988 (e suas emendas posteriores), permite observar a presença de elementos de expansão nos três aspectos propostos: (i) instrumentos de atuação (ii) abrangência do leque de atribuições e (iii) garantias institucionais do Ministério Público. A expansão de seus instrumentos de atuação se



deu não somente quanto ao aumento do rol de matérias passíveis atuação mediante deflagração de ações judiciais de sua iniciativa, mas também na atribuição de novos “instrumentos extrajudiciais potentes”, como o inquérito civil público, as recomendações e os ajustamentos de conduta (RIBEIRO, 2015, p. 52). A ampliação de suas atribuições ou competências fizeram com que o Ministério Público, cujo papel anteriormente era adstrito à seara criminal, passasse a contar com um leque amplo e de textura bastante aberta, compreendendo em potencial qualquer assunto afeto às políticas públicas, a partir de seu posicionamento como guardião do interesse público e dos interesses difusos e coletivos⁹. Por último, as mudanças em seu desenho institucional retiraram o Ministério Público da vinculação ao Poder Executivo e o projetaram como ente independente, com garantias, estrutura e até vedações equiparáveis às do Poder Judiciário.

Parece correto sugerir que tais elementos devem ser levados em conta na explicação da aquisição da *capacidade resolutive autônoma* por parte do Ministério Público. Desse modo, é possível interpretar que os baixos *quocientes de judicialização* por parte de Promotorias de Justiça em Jataí observados nos dados relatados na seção 2 podem ser, ao menos em parte, explicados a partir da capacidade resolutive autônoma decorrente da trajetória institucional do Ministério Público. Com isso, sugere-se que o Ministério Público adquiriu condições de atuar como autoridade final em boa parte das questões que aprecia. Essa pesquisa, especificamente, retrata um “caso particular do possível” em que essa atuação como autoridade final correspondeu à grande maioria dos casos compreendidos na delimitação. Outras pesquisas são necessárias para verificar, em recortes mais amplos, a extensão prática dessa capacidade resolutive autônoma. Como aponta Sadek (2009, p. 7), afinal, a avaliação da autonomia real do Ministério Público é uma questão eminentemente empírica.

A constatação prática, ainda que temporal, geográfica e funcionalmente restritas, de uma capacidade resolutive autônoma, somada às transformações de cunho mais geral percebidas em sua trajetória institucional, traz implicações sediadas

⁹ Esse aspecto recebeu reforço pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, que se inserem em “outros interesses difusos e coletivos” sob a tutela do Ministério Público (RIBEIRO, 2015, p. 53).

em outro nível de análise. Para além de uma capacidade resolutiva autônoma, “o Ministério Público exerce função impregnada de relevância estratégica no Estado brasileiro, na medida em que é ator de destaque no controle dos demais ‘poderes’ do Estado.” (RIBEIRO, 2015, p. 58) As transformações institucionais experimentadas pelo Ministério Público, a partir de sua independência dos demais poderes da República e da aquisição mecanismos autônomos de influência sobre a configuração de políticas públicas, despertam indagações sobre a configuração prática do sistema de freios e contrapesos contido no desenho constitucional de 1988.

2.2. Do controle político pelo Poder Executivo à participação do Ministério Público no sistema de freios e contrapesos

Para além da aquisição de uma capacidade resolutiva autônoma, o Ministério Público pós-Constituição de 1988 passou a dar sinais de participação ativa no sistema de freios e contrapesos da República Federativa do Brasil.

Em termos formais, a Constituição de 1988 apenas reconheceu como poderes da República o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, “independentes e harmônicos entre si”, nos termos do Art. 2º. Entretanto, o próprio texto constitucional, como abordado na seção 3.1, conferiu ao Ministério Público tratamento bastante similar ao do Judiciário. Porém, jamais o qualifica como “poder” da República. Seu posicionamento constitucional formal é o de “função essencial à justiça”. Poderá haver dissonância entre a qualificação formal, feita pela Constituição de 1988, e o desenho do sistema de freios e contrapesos nela estabelecido, considerando a configuração do Ministério Público? Referida questão é correlata à aquisição da capacidade resolutiva autônoma do órgão ministerial, uma vez que representa a possibilidade tanto de participar da definição de políticas públicas quanto de atuar como controle ao exercício da autoridade.

De modo geral, o questionamento é pertinente à discussão, desde a filosofia política, acerca dos mecanismos institucionais correlatos ao exercício da autoridade. Após considerável período de prevalência de formulações versadas em termos de “governo misto” (ver SKINNER, 1996, p. 161), teorias de “governo dividido” passaram

a integrar o debate durante a modernidade europeia, pensadas como mecanismos de (auto)limitação do poder do Estado. As teorias de “governo dividido” têm marcante influência nos dias de hoje, seja nos debates de Direito Constitucional, seja nas discussões cotidianas acerca da política. Sua presença é marcada pelo uso de locuções como “separação de poderes” e “freios e contrapesos”. (CASTRO, 2005)

A teoria da “separação de poderes” remonta a John Locke, em suas contribuições no *Segundo tratado sobre o governo civil*, de 1689 (LOCKE, 1994). Em sua formulação, Locke coloca o poder legislativo como superior aos poderes hoje equivalentes ao judiciário e ao executivo (denotando hierarquização entre os poderes que compõem o Estado): “o poder legislativo é o poder supremo em toda comunidade civil.” (LOCKE, 1994, p. 163). Não há igualdade entre os poderes, mas subordinação às formulações do legislativo:

todo o poder que o governo detém, visando apenas só bem da sociedade, não deve seguir o arbitrário ou a sua vontade, mas leis estabelecidas e promulgadas; deste modo, tanto o povo pode conhecer seu dever e fica seguro e protegido dentro dos limites da lei, quanto os governantes, mantidos dentro dos seus devidos limites, não ficarão tentados pelo poder que detêm em suas mãos e não o utilizarão para tais propósitos nem por medidas desconhecidas do povo e contrárias a sua vontade (LOCKE, 1994, p. 166).

O fundamento para a competência do legislativo para elaborar leis, e assim subordinar os demais poderes, é o “consentimento da sociedade, acima do qual ninguém tem o poder de fazer leis” (Locke, 1973, § 134) Embora seja supremo, o poder legislativo encontra limites, em Locke, no elo de confiança mantido com a sociedade. Se este é rompido, dispara o *direito de resistência*, que legitima a destituição do governo. Em Locke, portanto, o mecanismo de limitação à atividade do legislativo não é propriamente *institucional* (Castro, 2005, p. 167), porque não está situada em outro ponto da estrutura do Estado. Em vez disso, o limite é a revolta dos governados – uma questão de *força*:

Se o povo instituiu um legislativo, é porque ele exerce o poder de fazer leis [...] cada vez que uma força qualquer impede o poder legislativo de prestar à sociedade um serviço assim necessário, o povo, cuja segurança e preservação estão em jogo, tem o direito de destitui-lo pela força. Em todos os estados e em todas as condições, o verdadeiro recurso contra a força exercida sem autoridade é opor-se a ela pela força. O uso da força sem

Atuação extrajudicial do ministério público: uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo

autoridade sempre coloca quem a usa em um estado de guerra, como o agressor, o que lhe permite receber como resposta o mesmo tratamento (LOCKE, 1994, p. 176–7).

Embora seja comum “misturar” as contribuições de Locke e de Montesquieu como se ambas fossem relativas à “separação de poderes”, não foram as contribuições de Locke, e sim as de Montesquieu, incorporadas pelo direito constitucional brasileiro. Segundo Marcus Faro de Castro, a noção de freios e contrapesos, em Montesquieu, tem como antecedentes o pluralismo aristotélico e a proposição de Maquiavel de que a “boa constituição” seria aquela que incorpora o *conflito* – e não a harmonia – entre poderes (CASTRO, 2005).

No *Espírito das leis* de Montesquieu, datado de 1748, não há hierarquia entre poderes nem supremacia do legislativo, mas “freios e contrapesos” (MONTESQUIEU, 1996). O sistema de freios e contrapesos explora a rivalidade entre poderes como mecanismo para limitação do comportamento estatal. Dado que aos poderes são atribuídas capacidades de impedir comportamentos dos demais, o sistema de Montesquieu “força” a negociação dos interesses divergentes. Não há harmonia, mas conflitos negociados de poder, que se dão numa arena institucionalizada: “[e]stes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente.” (MONTESQUIEU, 1996, p. 176) Note-se que, para Montesquieu, o limite ao poder do Estado não está situado fora dele, como na proposição de Locke de um direito à resistência. Em vez disso, o modelo de freios e contrapesos propõe uma solução propriamente *institucional* ao problema da limitação do poder.

As instituições que *de fato* dizem “respeito à existência e organização dos cargos de autoridade no seio do Estado”, com influência sobre seu comportamento, têm caráter “politicamente constitucional”. (CASTRO, 2006, p. 43) Não necessariamente participam com exclusividade do sistema de freios e contrapesos os poderes formalmente assim reconhecidos na Constituição. Apesar de não ter nomeado o Ministério Público como *poder*, a Constituição de 1988 adensou as condições para que o órgão participasse tanto dos mecanismos de controle recíproco entre poderes, quanto da definição dos rumos de políticas públicas. Para além de seu



leque de ação bastante abrangente, fundado em conceitos jurídicos indeterminados como *interesse público* e outros, e de garantias institucionais equiparáveis a de outro poder, o Ministério Público, como visto na subseção anterior, passou a contar com instrumentos que lhe propiciaram tanto atuação autônoma quanto capacidade resolutive, com destaque para o inquérito civil, as recomendações e os ajustes de conduta. Ou seja, a possibilidade de atuar em conflitos como autoridade *final*, e pelos mesmos instrumentos adquirir peso na definição do formato de políticas públicas.

Manifestações pontuais e contextualmente delimitadas da capacidade resolutive autônoma, como proposto na presente pesquisa, não permitem a extrapolação automática para constatações em termos do sistema de freios e contrapesos, situado em nível de análise mais abstrato e de maior abrangência. No entanto, proceder desde os resultados da pesquisa empírica, passando pela trajetória do Ministério Público e alcançando o questionamento sobre sua participação no sistema de freios e contrapesos é uma forma de expandir as possibilidades de discussão e interpretação dos dados trabalhados.

Nesse sentido, propõe-se que a verificação prática da capacidade resolutive autônoma por parte do Ministério Público configura elemento com implicações para referido sistema de freios e contrapesos no Brasil. Para além da formalidade, participariam desse sistema, no mínimo, Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Pode-se sugerir, assim, que em vez de um modelo *tripartite*, opere, no Brasil, um desenho (no mínimo) *quadripartite* de freios e contrapesos. Instrumentos extrajudiciais, como as recomendações e os ajustes de conduta, sobretudo quando envolvem administradores públicos, são veículos tanto para que o Ministério Público exerça controle potencialmente autônomo sobre os demais poderes, quanto para que influa no formato de políticas públicas. No entanto, o grau em que a participação do Ministério Público em referido sistema ocorre permanece sendo uma questão empírica, de modo a implicar a necessidade de novas pesquisas para, por exemplo, aferir o grau de cumprimento extrajudicial das recomendações e ajustes de conduta elaborados no âmbito do Ministério Público e que envolvam outros setores da administração pública.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa empírica descrita no artigo, proposta como um “caso particular do possível”, retratou a existência de baixo *quociente de judicialização* como destino dos procedimentos administrativos finalizados por Promotorias de Justiça em Jataí-GO, entre os anos de 2017-8. Apenas 7,4% de um total de 1405 procedimentos administrativos foram judicializados, quando levadas em conta todas as Promotorias abrangidas na delimitação proposta. Quando a Promotoria sem nenhum caso de judicialização é excluída, obtém-se quociente de judicialização ligeiramente maior, de 8,2%.

Os percentuais relativamente baixos de procedimentos encaminhados para judicialização, quando são considerados os totais de procedimentos extrajudiciais finalizados, apontam para a confirmação da hipótese aventada, no sentido de haver capacidade do Ministério Público de atuar direta e autonomamente na solução de conflitos e de influir no formato de políticas públicas. Embora a judicialização permaneça um instrumento possível no horizonte de atuação do Ministério Público, ela não foi o desfecho principal empiricamente observado na delimitação proposta para a presente pesquisa, uma vez que foi constatado grau de autonomia relativamente alto na atuação de Promotorias de Justiça em Jataí-GO a partir da análise de procedimentos administrativos finalizados por estas entre os anos de 2017 e 2018.

Embora não seja possível generalizar referidos dados, uma vez que a metodologia proposta não permite inferência estatística, verifica-se que os resultados obtidos foram bastante próximos do relato de Sadek (2009) a respeito do Pará em 1999, com 90% das questões submetidas ao Ministério Público resolvidas extrajudicialmente. É certo, porém, que referidas considerações levam em conta as atribuições constitucionais do Ministério Público que não estão essencialmente vinculadas à sua atuação perante o Poder Judiciário, como as estabelecidas nos incisos II, III, VI, VII, VIII e IX do art. 129 da Constituição de 1988.

Resultados como os apontados acima são sinalizações de que o Ministério Público adquiriu capacidade resolutiva autônoma para boa parte de suas atribuições

constitucionais, de modo a não depender do Judiciário para a solução de porção considerável dos conflitos que chegam à sua atenção. Não se deve descartar, tampouco, que instrumentos como o inquérito civil, as recomendações e os ajustes de conduta, quando envolvem administradores públicos, representam mecanismos para que o Ministério Público tenha peso na formatação de políticas públicas.

A seção 3.1 do artigo procurou apresentar aspectos que possam contribuir para a explicação da capacidade resolutiva autônoma do Ministério Público, remetendo à sua trajetória institucional. Nesta, foi possível verificar, desde a década de 1970 até a Constituição de 1988, expansões ou intensificações em três eixos. O primeiro consiste nos instrumentos à disposição do Ministério Público. Antes, eram marcadamente judiciais, mas posteriormente passaram a contar com mecanismos extrajudiciais, com destaque para o inquérito civil público, as recomendações e os ajustamentos de conduta. O segundo eixo refere-se à expansão de seu leque de atribuições, papéis ou competências. Num primeiro momento, a atuação do Ministério Público era ligada à esfera penal e à atuação “parecerística”. Ao final da trajetória analisada, o Ministério Público passou a contar com rol constitucionalmente ampliado de atribuições, muitas das quais versadas em termos que caracterizam conceitos jurídicos indeterminados, como “interesse público”. Como resultado, a atuação do Ministério Público alcança potencialmente qualquer questão. Por fim, o terceiro eixo é referido à aquisição de independência dos demais poderes. De uma vinculação inicial ao Poder Executivo, o Ministério Público passou, com a Constituição de 1988, não só à independência dos demais poderes, senão também à equiparação, em estrutura e garantias, ao Poder Judiciário.

A verificação da capacidade resolutiva autônoma e sua ligação com aspectos da trajetória institucional do Ministério Público permitem questionar o perfil do sistema de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição de 1988. Como abordado na seção 3.2, embora o Art. 2º da Constituição aponte como poderes da República o Executivo, Legislativo e Judiciário, também o Ministério Público adquiriu, a partir de sua autonomização, papéis relevantes no sistema de freios e contrapesos. Para além da equiparação ou espelhamento no tratamento constitucional conferido ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, esse questionamento pode ser entendido por outro aspecto: a recomendação, o inquérito civil e o ajuste de conduta são mecanismos que

**Atuação extrajudicial do ministério público:
uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo**

lhes permitem, sem a necessidade de envolver o Poder Judiciário, exercer algum grau de controle sobre os demais poderes e influir no formato de políticas públicas. Tais reflexões levam a questionamentos a respeito da estrutura *tripartite* com que comumente é descrito o sistema de freios e contrapesos da Constituição de 1988. A extensão do grau de participação autônoma do Ministério Público, no que diz respeito ao envolvimento no sistema de freios e contrapesos, é outra questão que pede a realização de novas pesquisas de caráter empírico.

Espera-se que o relato da presente pesquisa possa servir para a compreensão de um aspecto prático da atuação do Ministério Público, mesmo que em um contexto delimitado. O desenho da pesquisa pode ser replicado para outras comarcas e Estados, e estendido para englobar maiores abrangências temporais. Além disso, o questionamento levantado na seção 3.2 pode ser objeto de novas pesquisas voltadas a avaliar o grau de cumprimento espontâneo/extrajudicial de recomendações e ajustes de conduta elaborados pelo Ministério Público, sobretudo os que envolvam administradores públicos. Referidas pesquisas podem contribuir para o estudo e mensuração não só do grau de capacidade resolutiva autônoma do Ministério Público, mas também de seu poder prático de influir no formato de políticas públicas e de atuar extrajudicialmente como mecanismo de controle das atividades da administração pública, permitindo, assim, aferir a extensão empírica de sua participação no sistema de freios e contrapesos no Brasil.



REFERÊNCIAS

- ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.
- BARBETTA, P. A. *Estatística aplicada às ciências sociais*. 6. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- BRADY, H. E.; COLLIER, D. *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- BRASIL. *Mensagem nº 359, de 24 de julho de 1985*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Mvop359-85.htm>. Acesso em: 24 mar. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 mar. 2020.
- CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 2, p. 399–422, 2010.
- CASTILHO, E. W. V. DE; SADEK, M. T. *O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010.
- CASTRO, M. F. DE. Violência, medo e confiança: Do governo misto à separação dos poderes. *Revista Forense*, v. 382, p. 157–180, 2005.
- CASTRO, M. F. Instituições econômicas: Evolução de seus elementos constitucionais na sociedade de mercado. *Revista de Direito Empresarial*, v. 6, p. 41–62, 2006.
- COMPLOIER, M. O Ministério Público e a Assembleia Nacional Constituinte: as Origens de um Texto Inovador. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS*, v. 10, n. 2, 2015.
- GOIÁS. *Lei complementar nº 25, de 6 de julho de 1998*. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7069>. Acesso em: 24 mar. 2020.



KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, p. 259–279, 2007.

KERCHE, F. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In: SADEK, M. T. (Ed.). *O sistema de justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 106–137.

KERCHE, F. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. *Caderno CRH*, v. 31, n. 84, p. 567–80, 2018.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. *Ato conjunto PGJ - CGMP nº 01/2012*. Disponível em:

<http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2019/06/07/08_52_29_278_Ato_Conjunto_1de2012.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. *Resolução nº 2/2017*. Disponível em:

<http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2019/08/15/09_23_45_428_Resolu%C3%A7%C3%A3o_CPJ_2de2017_c_.pdf>.

MONTESQUIEU, C. DE S. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RIBEIRO, C. V. A. *Ministério Público: funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES, J. G. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, v. 14, n. 24, p. 140–178, 2015.

SADEK, M. T. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. T. (Ed.). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 3–22.

SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

VEGNERS, E. C. *Ministério Público* (D. Dimoulis, Ed.) *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.