

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Liana Espínola Pereira de Carvalho

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O artigo analisa o papel constitucional do Ministério Público dos Estados na efetivação de políticas públicas sociais à luz da CF/88 (arts. 127 e 129). A partir do conceito de controle social, descreve o ciclo das políticas públicas e delimita a intervenção ministerial sobretudo nas fases de implementação e avaliação. Mapeia instrumentos judiciais e extrajudiciais - ação civil pública, termo de ajustamento de conduta, recomendações, audiências públicas, inspeções e inquéritos civis- e discute desafios: tensões com a separação de poderes, necessidade de capacitação multidisciplinar e compatibilização entre tutela de direitos e responsabilidade fiscal (LRF). Propõe diretrizes baseadas em evidências, diálogo interinstitucional, transparência e métricas. Conclui que, sem substituir o gestor, o MP atua como agente de transformação social, fortalecendo o controle social, induzindo políticas mais eficazes e reduzindo desigualdades.

Palavras-chave: Ministério Público; políticas públicas; controle social.

Abstract

The article analyzes the constitutional role of Brazil's State Public Prosecutor's Offices in implementing social public policies under the 1988 Federal Constitution (Arts. 127 and 129). Drawing on the concept of social oversight, it outlines the public-policy cycle and situates prosecutorial intervention chiefly in the implementation and evaluation phases. It maps judicial and extrajudicial instruments-public civil action, Term of Adjustment of Conduct (TAC), recommendations, public hearings, inspections, and civil inquiries-and discusses structural challenges: separation-of-powers tensions, the need for multidisciplinary capacity-building, and reconciling rights protection with fiscal responsibility (Fiscal Responsibility Law-LRF). It proposes evidence-based guidelines grounded in inter-institutional dialogue, transparency, and performance metrics. The article concludes that, without supplanting executive discretion, the Public Prosecutor's Office acts as an agent of social transformation, strength-

ening social oversight, inducing more effective policies, and reducing inequalities.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Public policy; Social oversight.

1 Introdução

Este trabalho propõe uma reflexão sobre o papel constitucional dos membros do Ministério Público dos Estados na implementação de políticas públicas sociais, atribuição conferida pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, busca-se também compreender de que forma a instituição pode colaborar da defesa dos interesses sociais indisponíveis.

O Ministério Público, como instituição pública, exerce o controle das políticas públicas em parceria com a sociedade civil, integrando, assim, o que se convencionou chamar de controle social.

O controle social das políticas públicas é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, pois assegura a participação da sociedade na formulação, acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações governamentais. Trata-se de um mecanismo pelo qual a população exerce seu direito de influenciar e monitorar as decisões do poder público, garantindo que as políticas implementadas estejam em conformidade com as reais necessidades coletivas e com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e transparência.

Esse controle pode se dar por meio de diversas instâncias, como conselhos de políticas públicas (ex.: Conselhos de saúde, educação, assistência social, igualdade racial, entre outros), conferências temáticas, audiências públicas, ouvidorias, consultas populares e instrumentos de transparência ativa e passiva, como a Lei de Acesso à Informação. Ele também é potencializado pelo uso das tecnologias da informação, que ampliam o acesso da sociedade aos dados governamentais e possibilitam novas formas de mobilização e fiscalização.

O controle das políticas públicas também é exercido pelos órgãos estatais de fiscalização, como Tribunais de Contas, Controladorias ou o próprio Ministério Público e pode ser complementar e articulado aos mecanismos de controle pela sociedade. Ao envolver a sociedade civil organizada e os cidadãos em geral, o controle social fortalece a prestação

de contas, combate práticas clientelistas e autoritárias e contribui para a construção de políticas públicas mais justas, eficazes e comprometidas com os direitos fundamentais.

2 Definição de políticas públicas

Políticas públicas são ações e diretrizes desenvolvidas e implementadas pelo governo, com a participação de diferentes setores e níveis de poder, para atender às necessidades e aos interesses da sociedade. Essas políticas podem abordar uma ampla gama de áreas, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, assistência social e economia, e têm o objetivo de promover o bem-estar coletivo e reduzir desigualdades.

As políticas públicas passam por diversas etapas, incluindo identificação de problemas e demandas sociais (a partir de estudos, dados e participação da sociedade, o governo identifica problemas e necessidades que exigem intervenção); formulação de estratégias e objetivos (com base nas demandas, são definidas as ações, recursos e metas para resolver ou minimizar os problemas identificados); implementação (colocar em prática as ações planejadas, mobilizando os recursos financeiros, humanos e institucionais necessários) e monitoramento e avaliação (após a execução, as políticas públicas são monitoradas e avaliadas para medir seus impactos e, se necessário, fazer ajustes para alcançar melhores resultados).

De acordo com Analúcia Hartmann (2005, p. 404), “chamamos de política pública aquela que visa a definir ou estabelecer uma meta de finalidade coletiva”. Portanto, o termo não é utilizado para indicar um ato isolado, pois, quando se fala de políticas públicas, refere-se a um programa ou conjunto de ações que têm por objetivo uma finalidade determinada, sempre de interesse coletivo.

A criação e execução de políticas públicas são responsabilidades centrais do Poder Executivo. Muitas vezes, essas políticas são delineadas em programas de governo, formulados até mesmo antes da eleição do líder do Executivo. Entretanto, é fundamental reconhecer a importância dos movimentos sociais e das instituições públicas e privadas que defendem a cidadania, os quais atuam como uma forma de pressão popular, influenciando a definição de prioridades e a readequação das políticas públicas.

E, consoante assevera Frischeisen (2000, p. 80):

As políticas públicas, nesse sentido, devem ser compreendidas como as ações que buscam dar executoriedade à lei, ou seja, aquelas ações voltadas para a concretização da ordem social, que visam à realização dos objetivos da República, a partir da existência de leis decorrentes dos ditames constitucionais.

Essas políticas refletem escolhas e prioridades do governo, influenciadas por interesses públicos e participações de grupos da sociedade, como movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e conselhos de direitos.

Em tal contexto, pertinente citar Canotilho (2003, p. 288-289), que define o princípio democrático como um princípio complexo, distanciando-se da concepção restritiva de democracia simplesmente representativa para abranger a sua dimensão participativa, como se vê a seguir:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inptus políticos democráticos.

Nessa seara, é extremamente valiosa a participação popular, seja direta ou por meio de representantes, em órgãos colegiados com diferentes funções, desde o acompanhamento e controle das prestações de contas até a definição de objetivos para o uso de recursos públicos, de que são exemplos os conselhos municipais de saúde, de segurança alimentar, de assistência social etc. E uma evolução dessa prática descentralizada foi a criação dos orçamentos participativos, que permitem a

negociação direta entre comunidade e governo para a definição de políticas governamentais.

No entanto, a prática mostra que nem sempre é a vontade popular ou as verdadeiras necessidades da população que orientam o Poder Executivo na criação de políticas públicas. Por outro lado, ainda que haja participação popular na elaboração dos programas governamentais, o que confere legitimidade ao processo de definição e escolha das metas e prioridades, é essencial o controle social durante a execução dessas políticas para garantir que não haja desvio dos objetivos que fundamentaram a criação do programa de governo.

Tais circunstâncias justificam o exercício de controles externos sobre as políticas públicas, seja diretamente pela sociedade, mediante mecanismos de participação popular referidos acima, seja por meio da atuação extrajudicial do Ministério Público ou do Poder Judiciário, no caso de judicialização da política pública (Ismail, 2014. p. 183).

3 O Ministério Público e suas atribuições constitucionais e legais

A Constituição de 1988 elegeu também princípios e valores fundamentais para que o Estado Democrático de Direito fosse consolidado. Fazia-se necessário, portanto, escolher quem zelasse por esses valores e princípios. O escolhido foi o Ministério Público, que tem sua atuação, neste aspecto, comprometida com a defesa do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

É imperativo aprofundar, portanto, a análise sobre o papel do Ministério Público à luz da Constituição Federal de 1988, que o elevou a uma posição de destaque e autonomia. A Carta Magna o define como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A doutrina constitucionalista, a exemplo de autores como José Afonso da Silva (2006, p. 510 e ss.), interpreta essa designação como a outorga de um “poder de Estado com as suas próprias características”, conferindo ao Ministério Público um *status* de independência e imparcialidade para atuar como fiscal da lei. A autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa para a elaboração de sua proposta orça-

mentária, conforme previsto na Constituição, reforçam essa prerrogativa, impedindo a subordinação a qualquer dos outros Poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário). O que fica claro, até textualmente, quando a Constituição Federal de 1988 situa o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagrando sua autonomia e independência e ampliando-lhe as funções (arts. 127 a 130), sempre em defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade.

Como bem saliente Nagib Slaibi Filho (1994, p. 152):

O Ministério Público brasileiro, com a moldura e a consistência que lhe foi dada pela Constituição de 1988, bem representa a contradição decorrente de tais influências, pois: (a) dos Estados Unidos, herdou a desvinculação com o Poder Judiciário, a denominação de sua chefia, o controle externo de determinadas atividades administrativas ligadas ao Poder Executivo, o resquício de poder participar da política partidária, ainda que em hipóteses restritas previstas em lei, a postura independente que aqui somente se subordina à consciência jurídica de seu membro, como, aliás, está na Lei Maior ao assegurar sua autonomia funcional e administrativa (art. 127); (b) da Europa continental, herdou a simetria da carreira com a magistratura, inclusive as prerrogativas similares, o direito de assento ao lado dos juízes, as vestes próprias e até mesmo o vazo de atuar como se magistrado fosse, embora devesse ter o ardor do advogado no patrocínio da causa. O Ministério Público desenvolveu-se sob a influência do Novo e Velho Mundo, e da simbiose vem a sua força.

As funções institucionais do Ministério Público, elencadas no artigo 129 da Constituição, demonstram a amplitude de sua atuação. A promoção privativa da ação penal pública é uma das mais conhecidas, mas seu escopo abrange muito mais. O Ministério Público é o guardião dos direitos sociais e individuais indisponíveis, atuando na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses

difusos e coletivos. Neste sentido, a instituição tem legitimidade para propor ações civis públicas e promover inquéritos civis, buscando a reparação de danos e a tutela de bens jurídicos de relevância para a sociedade.

Para corroborar o perfil e a função maior do Ministério Público, ensina Garrido de Paula (2001, p. 313):

A defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais individuais indisponíveis" caracteriza a Instituição como verdadeiro guardião que essência, das liberdades públicas e do Estado Democrático de Direito, na medida em o exercício de suas atribuições, judiciais ou extrajudiciais, visa, em essência, o respeito aos fundamentos de modelo social pretendido (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político – Constituição, art. 1º) e a promoção dos objetivos fundamentais respeito aos fundamentos de modelo social pretendido (soberania, cidadania do País (construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais, promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação Constituição, art. 3º).

Sobre o tema, também ressaltou o Min. Rosado de Aguiar, ao relatar um recurso especial junto ao Superior Tribunal de Justiça:

É preciso enfatizar a importância da ação coletiva como instrumento útil para solver judicialmente questões que atingem um número infindo de pessoas, a todas lesando em pequenas quantidades, razão pela qual dificilmente serão propostas ações individuais para combater a lesão. Se o forem, apenas concorrerão para o aumento insuperável das demandas, a demorar ainda mais a prestação jurisdicional e concorrer para a negação da Justiça pela

lentidão, de que tanto reclama a sociedade. A ação coletiva é a via adequada para tais hipóteses, e por isso deve ser acolhida sempre que presentes os pressupostos da lei, que foi propositada e significativamente o de liberar o sistema dos entraves da ação individual, pois pretendeu introduzir no nosso ordenamento medida realmente eficaz (REsp n. 235.422-SP, 4ª T. STJ, 18.12.2000).

Importante ressaltar, novamente, que o rol constitucional é exemplificativo, possibilitando ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) em seu art. 25 estabelece outras funções ministeriais de grande relevância, quais sejam:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

I - propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face à Constituição Estadual;

II - promover a representação de inconstitucionalidade para efeito de intervenção do Estado nos Municípios;

III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações

indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

V - manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos;

VI - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;

VII - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, neste compreendido o do trabalho, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação;

VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas;

IX - interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça.

Outras funções podem ser previstas em nível estadual, seja pelas Constituições Estaduais, seja pelas diversas leis complementares dos Estados-membros, desde que adequadas à finalidade constitucional do Ministério Público.

Importante ressaltar a total impossibilidade de legislação municipal estabelecer atribuições ao Ministério Público, inclusive no que disser respeito à participação obrigatória em Conselhos Municipais, uma vez que somente leis federais e estaduais poderão estabelecer essas atribuições, sempre compatíveis com sua finalidade constitucional.

Ademais, além de garantidor e fiscalizador da Separação dos Poderes, o legislador constituinte conferiu ao Ministério Público funções de resguardo ao status constitucional dos indivíduos, armando-o de garantias que possibilitassem o exercício daquelas e a defesa destes.

Além disso, o Ministério Público desempenha um papel crucial na fiscalização da aplicação da lei e na defesa dos direitos de grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Ele também atua como fiscal dos atos dos Poderes Públicos,

combatendo a corrupção e garantindo a probidade administrativa. O papel do Ministério Público, portanto, transcende a simples acusação criminal, posicionando-se como um verdadeiro defensor da sociedade e dos princípios democráticos, exercendo uma função de controle e fiscalização que é vital para a manutenção do Estado de Direito.

Com isso, a Lei Maior vocacionou o Ministério Público como guardião da sociedade, incumbido da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal).

A lição de Aguiar (2009, p. 05) explica bem essa questão:

No conceito de ordem jurídica, encontram-se situados os direitos fundamentais, verdadeiras cláusulas pétreas protegidas contra a erosão legislativa [...]. No que diz respeito à defesa do Regime Democrático, a atuação do parquet abrange todas as fases do processo eleitoral, velando pelo respeito à vontade popular na escolha dos seus mandatários, o que habilita a Instituição a receber o título de fiadora da democracia. [...]. Quanto à defesa dos interesses sociais, o Ministério Público tem o poder-dever de atuar nas causas que envolvam direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, área na qual são constantes os conflitos que alcançam bens jurídicos de grupos menos favorecidos, discriminados, em condição de hipossuficiência ou ainda em situação de risco.

Assim, como decidiu o Superior Tribunal de Justiça, “na sociedade contemporânea de massa de massa, e sob os influxos de uma nova atmosfera cultural, o processo civil, vinculado estreitamente aos princípios constitucionais e dando-lhes efetividade, encontra no Ministério Público uma instituição de extraordinário valor na defesa da cidadania”¹.

O atual papel do Ministério Público como interlocutor entre o Estado e a sociedade no campo das políticas públicas é resultado de um processo histórico marcado por importantes conquistas. Inicialmente, essa não era uma atribuição do órgão, que passou por transformações significativas até assumir a missão de promover e fiscalizar a efetivação

¹STJ. *Recurso Especial* n. 89.646-PR. Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, 24.02.1997.

dos direitos e garantias sociais. Para que hoje seja reconhecido como um Ministério Público Social, com atuação mais independente e comprometida com a justiça social, foi necessário atravessar períodos de avanços e retrocessos. Ao longo do tempo, a sociedade, o Estado, o ordenamento jurídico e o próprio Ministério Público passaram por intensas lutas e mudanças que moldaram essa trajetória.

4 A relação entre as políticas públicas e o Ministério Público

A Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo de Ministério Público comprometido não apenas com a defesa da ordem jurídica e da persecução penal, mas também com a tutela dos direitos fundamentais e a promoção do regime democrático (art. 127, CF). Nesse novo paradigma, o controle e a fiscalização das políticas públicas tornaram-se instrumentos indispensáveis de atuação ministerial, reconhecendo-se que a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição - como saúde, educação, moradia, assistência social e segurança alimentar - depende, necessariamente, da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas eficazes e inclusivas.

Do ponto de vista jurídico, a atuação do Ministério Público no campo das políticas públicas decorre de sua legitimidade para a defesa de interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF), da possibilidade de ajuizamento de ações civis públicas, de inquéritos civis e da expedição de recomendações, entre outros instrumentos. A Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), bem como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), ampliaram ainda mais esse espectro, permitindo que a instituição exerça um papel de indutor de transformações sociais, intervindo para exigir do Poder Público a formulação de políticas em áreas sensíveis e para assegurar a correta execução daquelas já existentes.

É importante destacar que o Ministério Público não se confunde com o gestor público, tampouco substitui o Poder Executivo em suas escolhas administrativas legítimas. O que se espera da instituição é a fiscalização da legalidade e da efetividade das políticas implementadas, exigindo que os planos e programas governamentais estejam em conformidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da igualdade material (art. 5º, caput, e art. 3º, CF) e da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Assim, quando

o Ministério Público atua para cobrar a universalização do acesso à educação básica, a qualidade da saúde pública ou a proteção das minorias, não interfere na discricionariedade administrativa, mas cumpre sua função de assegurar que tais escolhas sejam compatíveis com os deveres constitucionais do Estado.

As políticas públicas, antes de se tornarem leis ou medidas concretas, percorrem diferentes estágios ou ciclos, que podem ser sintetizados da seguinte forma:

Primeiro estágio – Formação da agenda: momento em que são definidas as prioridades.

Segundo estágio – Formulação: fase de apresentação de soluções e alternativas possíveis.

Terceiro estágio – Tomada de decisão: escolha das ações a serem adotadas.

Quarto estágio – Implementação: execução prática das medidas deliberadas.

Quinto estágio – Avaliação: análise dos resultados e impactos.

É importante destacar que esses estágios não são isolados, mas se conectam entre si, configurando um processo cíclico e contínuo. Entre todas as fases, contudo, a implementação costuma ser a mais desafiadora, pois é nesse momento que as propostas deixam de ser apenas ideias registradas em documentos e passam a se concretizar na realidade social.

Como adverte Rua (1998):

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc, ... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.

Consciente da complexidade envolvida na efetivação de direitos por meio das políticas públicas, o Constituinte de 1988 conferiu ao Ministério Público - instituição integrante da própria estrutura jurídica do Estado - a legitimidade para atuar nesse campo. Em linhas gerais, estabeleceu que caberia ao Ministério Público exercer a função de fiscalizador da concretização dessas ações governamentais.

Assim, é equivocado afirmar que a definição e a implementação das políticas públicas no Estado brasileiro sejam atribuições exclusivas do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Os comandos emancipatórios da Constituição Federal de 1988 vinculam todos os Poderes, bem como os órgãos que foram criados ou reformulados para assegurar a efetividade material da norma constitucional. Entre esses órgãos, o Ministério Público recebe destaque especial, pois foi expressamente designado pelo legislador como responsável pela fiscalização dos atos dos gestores públicos, em defesa dos direitos da sociedade, notadamente os direitos sociais.

Do ponto de vista teórico, a relação entre políticas públicas e Ministério Público pode ser compreendida como um processo de “judicialização” e, em alguns casos, de “ministerialização” de direitos. A judicialização ocorre quando demandas sociais chegam ao Judiciário por meio de ações propostas pelo MP, buscando a efetivação de prestações estatais em saúde, educação, segurança alimentar ou moradia. Já a “ministerialização” refere-se ao papel preventivo e articulador do Ministério Público, que atua junto a conselhos de políticas públicas, celebra termos de ajustamento de conduta, emite recomendações e fomenta a participação social. Essa dupla dimensão — repressiva e propositiva — amplia a eficácia do controle social e fortalece a democracia participativa, prevista no art. 1º, parágrafo único, da Constituição.

Ademais, a atuação ministerial em políticas públicas está intrinsecamente ligada ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, CF), exigindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma racional e transparente, maximizando os resultados em favor da coletividade. Nesse aspecto, o Ministério Público assume o papel de fiscal da boa gestão, cobrando do Estado a implementação de políticas baseadas em evidências, com planejamento, monitoramento e avaliação de resultados, evitando desperdícios e garantindo maior impacto social.

É certo que o papel do Ministério Público possui limites bem definidos. Não cabe à instituição disciplinar, em detalhes, as especifica-

ções técnicas das escolhas de políticas públicas, tampouco decidir sobre prioridades orçamentárias em suas minúcias, tarefa que compete ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo no exercício de suas atribuições constitucionais. Contudo, não se pode admitir que tais poderes utilizem os recursos públicos como se fossem detentores de um “cheque em branco”, afastando-se dos princípios da eficiência, da moralidade e da finalidade pública, especialmente quando se trata da concretização dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal.

Nessa perspectiva, a intervenção do Ministério Público encontra legitimidade precisamente nos momentos em que os atos do Executivo ou do Legislativo se mostram incompatíveis com o interesse público, seja por omissão, seja por abuso de poder. Existem diferentes níveis de decisão política, mas, quando a deliberação estatal compromete diretamente a dignidade da pessoa humana, a justiça social ou a universalização do acesso a direitos básicos, o Ministério Público está constitucionalmente autorizado a agir. Sua atuação visa impedir que as escolhas governamentais se afastem do compromisso com os valores constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Trata-se de reconhecer que a função ministerial não é meramente a de espectador do processo político-administrativo, mas sim de agente ativo na defesa da ordem jurídica e dos direitos coletivos. A Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público a legitimidade para fiscalizar, provocar e até mesmo exigir do Estado respostas adequadas às demandas sociais. A inércia diante de violações ou a omissão em garantir políticas públicas essenciais significaria renunciar ao papel transformador que a própria sociedade lhe confiou.

Nessa linha, o Ministério Público brasileiro desempenha a missão de verdadeiro transformador social. Sua razão de existir não se limita a punir ilícitos, mas se estende à construção de uma sociedade mais justa, menos desigual e mais inclusiva. Ao atuar na fiscalização da implementação das políticas públicas, a instituição procura criar condições para que o povo brasileiro viva em um cenário distinto daquele marcado pela pobreza, exclusão e desigualdade estrutural.

A legitimidade dessa atuação encontra respaldo não apenas na Constituição, mas também na prática democrática que exige controle, transparência e responsabilidade na gestão pública. O MP, ao intervir para garantir a efetividade de direitos como saúde, educação, moradia e

assistência social, atua como catalisador da cidadania, transformando previsões normativas em realidades concretas. Em última análise, sua função é assegurar que a promessa constitucional de um Estado fundado na dignidade da pessoa humana não permaneça apenas como ideal, mas se realize como experiência cotidiana para todos os cidadãos.

5 O Ministério Público e sua atuação judicial e extrajudicial no contexto das políticas públicas

Como visto, o Ministério Público brasileiro, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem sua missão constitucional delineada no art. 127 da Constituição Federal de 1988: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Trata-se, portanto, de um órgão que transcende a tradicional função de fiscal da lei, assumindo papel ativo na proteção e promoção dos direitos fundamentais, previstos no art. 5º da Constituição e concretizados por meio de políticas públicas.

Sua atuação abrange tanto a esfera judicial quanto a extrajudicial, o que lhe confere ampla capacidade de intervenção. No campo judicial, o Ministério Público exerce funções de parte e de custos legis, podendo ajuizar ações ou acompanhar aquelas propostas por outros legitimados. Entre os instrumentos mais relevantes encontra-se a ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/1985, por meio da qual busca a defesa de direitos difusos e coletivos, especialmente nas áreas da saúde, do meio ambiente, do consumidor, da infância e juventude, entre outras. Embora associações civis também detenham legitimidade ativa, é o Ministério Público que, na prática, recorre de forma sistemática a esse instrumento, consolidando sua posição como protagonista da tutela coletiva (Fontes, 2006).

No plano extrajudicial, a Constituição (art. 129, III e VI) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) conferem aos membros da instituição um vasto repertório de ferramentas. Entre elas, destacam-se: visitas de inspeção a órgãos públicos; coleta de informações e dados diretamente de autoridades administrativas; realização de audiências públicas para debater políticas sociais; emissão de recomendações, pareceres e notificações; instauração de procedimentos preparatórios e inquéritos civis; e a celebração de termos de ajustamento de conduta (TACs), previstos no §6º do art. 5º da Lei nº

7.347/1985 (LACP), que possuem força de título executivo extrajudicial. Esses mecanismos permitem soluções rápidas e eficientes, muitas vezes evitando a judicialização e promovendo a resolução consensual de conflitos.

A proximidade do Ministério Público com a realidade social é um de seus traços mais marcantes. Promotores de Justiça, sobretudo em comarcas do interior, mantêm contato direto com cidadãos e gestores locais, ouvindo demandas e fiscalizando a execução de políticas públicas. Esse aspecto revela uma característica peculiar: ao mesmo tempo em que integra a estrutura estatal, o Ministério Público se coloca ao lado da sociedade civil, funcionando como interlocutor e fiscalizador das ações do próprio Estado. É nesse sentido que a doutrina o caracteriza como órgão *sui generis*, dotado de especificidade e legitimidade singular (Meksenas, 2001).

6 Desafios e perspectivas da atuação do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas

A atuação do Ministério Público na seara das políticas públicas, embora legitimada pela Constituição Federal de 1988, não está isenta de desafios e tensões. Ao contrário, trata-se de um campo complexo, marcado por disputas institucionais, exigências técnicas e dilemas práticos.

De um lado, é recorrente a crítica de que o Ministério Público, ao cobrar do Poder Executivo a formulação ou a implementação de determinadas políticas, estaria extrapolando suas atribuições constitucionais e interferindo em escolhas políticas legítimas. Esse argumento decorre da tradicional concepção da separação de poderes, segundo a qual caberia ao Executivo a condução administrativa do Estado, enquanto o MP deveria restringir-se à defesa da legalidade. Tal perspectiva, contudo, desconsidera a própria ordem constitucional de 1988, que atribuiu ao Ministério Público a missão de defesa dos direitos fundamentais e a fiscalização da concretização das políticas públicas como forma de efetivação desses direitos. O tensionamento entre a autonomia do gestor e o papel fiscalizador do MP, nesse sentido, é inevitável, mas também pode ser saudável para o fortalecimento da democracia, desde que respeitados os limites constitucionais.

Outro desafio relevante refere-se à necessidade de capacitação técnica dos membros e membras da instituição. A análise da efetividade e da qualidade das políticas públicas ultrapassa a esfera estritamente jurídica, exigindo domínio de áreas como economia, administração, sociologia, estatística, planejamento governamental e gestão social. A formação jurídica tradicional, centrada em dogmática e jurisprudência, mostra-se insuficiente para lidar com a complexidade de temas como financiamento da seguridade social, avaliação de indicadores educacionais, ou impacto de programas de transferência de renda. Daí a importância de que o Ministério Público invista continuamente em formação interdisciplinar, seja por meio de escolas institucionais, seja pelo estabelecimento de parcerias acadêmicas e institucionais.

Não menos importante é o desafio da sustentabilidade fiscal. A Constituição e a legislação infraconstitucional, especialmente o art. 169 da CF e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), impõem limites ao gasto público e condicionam a implementação de políticas à observância do equilíbrio orçamentário. Assim, o Ministério Público, ao cobrar determinadas prestações estatais, deve ter em conta a realidade fiscal, sob pena de provocar decisões judiciais inexequíveis ou insustentáveis a longo prazo. A defesa dos direitos sociais, portanto, precisa ser compatibilizada com a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, o que demanda diálogo institucional, pactuação de metas e busca de soluções criativas que considerem tanto a necessidade imediata da população quanto a viabilidade financeira do Estado.

Assim, a atuação ministerial encontra limites e desafios. O Ministério Público não possui competência para substituir o gestor público na definição técnica de políticas públicas ou na elaboração detalhada de orçamentos, competências próprias do Executivo e do Legislativo. Sua função, porém, não pode ser reduzida à passividade: cabe-lhe impedir que a administração trate os recursos públicos como se fossem um “cheque em branco”, distante da obrigação constitucional de concretizar direitos sociais e garantir eficiência (art. 37, *caput*, CF).

Outro ponto de tensão decorre do fato de que, mesmo dispondo de vasto instrumental jurídico, o Ministério Público não detém o poder final de decisão. Muitas vezes atua como mediador em questões administrativas, buscando consensos entre gestores e sociedade civil. Quando

a via consensual fracassa, recorre ao Judiciário, que pode acolher ou não os pedidos formulados. A litigância contra o Estado, em especial, apresenta barreiras significativas, seja pela morosidade processual, seja pela resistência institucional em implementar decisões judiciais de conteúdo estrutural. Nesse cenário, frustrações não são incomuns, sobretudo entre Promotores de Justiça em contato direto com populações carentes, cujas demandas urgem por respostas céleres e efetivas.

O problema se agrava diante de uma realidade política marcada por interesses pessoais e setoriais, muitas vezes sobrepostos ao interesse coletivo. Estudos de Ianni (1986) e Fiori (1995) apontam para a histórica prática de adiamento das soluções estruturais no Brasil, o que se traduz em burocratização excessiva, promessas adiadas e um “fazer de conta” político, incapaz de enfrentar as raízes profundas da desigualdade e da exclusão social.

Ainda assim, o Ministério Público mantém sua vocação transformadora. A crença de que sua atuação pode impulsionar a consolidação da democracia e a efetividade dos direitos fundamentais sustenta o engajamento de seus membros. Cada recomendação expedida, cada Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado, cada ação civil pública ajuizada reafirma a esperança de que a cidadania brasileira não permaneça como promessa, mas se concretize no cotidiano.

Portanto, o relacionamento entre Ministério Público e sociedade civil revela-se promissor, ainda que permeado por dificuldades. O art. 127 da CF/88 estabelece que a instituição existe para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis; já o art. 129 explicita sua legitimidade ativa para promover ações e fiscalizar políticas públicas. Esses dispositivos demonstram que o MP foi concebido não como espectador, mas como agente de transformação social, essencial para reduzir desigualdades e consolidar o Estado Democrático de Direito. A expectativa da sociedade sobre sua atuação confirma essa vocação e reforça a necessidade de sua presença ativa e vigilante no controle das políticas públicas.

Apesar desses obstáculos, a atuação do Ministério Público como fiscal e indutor de políticas públicas tem se revelado fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Por meio de instrumentos como recomendações, termos de ajustamento de conduta, ações civis

públicas e acompanhamento de conselhos de políticas públicas, o MP contribui para dar concretude aos direitos sociais previstos na Constituição. Mais do que um guardião da legalidade, a instituição se projeta como promotora da cidadania, garantindo que as promessas normativas da Constituição de 1988 sejam traduzidas em realidades palpáveis.

Essa atuação tem reflexos diretos na redução das desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira. A cobrança por políticas públicas universais e inclusivas em áreas como saúde, educação, assistência social, moradia e segurança alimentar possibilita avanços concretos na vida cotidiana de milhões de cidadãos. O MP, ao exigir que o Estado implemente políticas de qualidade e com transparência, atua como verdadeiro agente de transformação social, contribuindo para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana e para a promoção da justiça social.

Como corolário, os desafios enfrentados pelo Ministério Público nesse campo não devem ser vistos como limitações insuperáveis, mas como oportunidades de aperfeiçoamento institucional e fortalecimento democrático. O equilíbrio entre fiscalização rigorosa, respeito à autonomia dos poderes, capacitação técnica e responsabilidade fiscal é o caminho para que a atuação ministerial nas políticas públicas se torne cada vez mais qualificada e efetiva. O que se percebe, portanto, é que a presença ativa do Ministério Público na arena das políticas públicas reafirma não apenas sua relevância constitucional, mas também sua vocação histórica de atuar como instrumento de transformação social e de concretização dos direitos fundamentais.

7 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que o Ministério Público dos Estados, tal como concebido pela Constituição de 1988, ocupa posição estratégica na efetivação dos direitos fundamentais por meio do controle — judicial e extrajudicial — das políticas públicas. Viu-se que a sua legitimidade constitucional (arts. 127 e 129) não autoriza substituir o gestor, mas o vincula a assegurar legalidade, eficiência, transparência e aderência das ações estatais às necessidades coletivas, em diálogo permanente com os mecanismos de controle social. A distinção entre formulação, decisão, implementação e avaliação foi

essencial para situar a intervenção ministerial sobretudo na garantia de que aquilo que foi planejado se converta, de modo responsável e sustentável, em resultados concretos.

Ao mesmo tempo, o trabalho demonstrou que a atuação ministerial enfrenta tensões reais: alegações de interferência nas escolhas discricionárias, carências de formação multidisciplinar e a necessidade de compatibilizar prestações estatais com os limites do equilíbrio fiscal. Longe de negar tais constrangimentos, reconhecemo-los como parte do próprio desenho institucional do Estado Democrático de Direito, no qual a fiscalização independente e a participação social operam como contrapesos virtuosos à captura do interesse público por agendas particulares.

Dessa reflexão decorrem algumas diretrizes: fortalecer a atuação extrajudicial resolutiva - recomendações, TACs, audiências públicas e monitoramento de indicadores - para prevenir litígios e induzir melhorias contínuas; aprimorar a formação técnico-multidisciplinar de membros e equipes, com ênfase em economia do setor público, avaliação de políticas, gestão de dados e análise de impacto; institucionalizar rotinas de diálogo interinstitucional (Executivo, Legislativo, Tribunais de Contas e Conselhos de políticas públicas) para alinhar metas, cronogramas e métricas de desempenho; ancorar a intervenção em evidências e em parâmetros objetivos de priorização, reforçando a segurança jurídica e a previsibilidade de resultados e integrar, de forma estruturada, instrumentos de transparência ativa e participação social, ampliando confiança pública.

No plano prático, conclui-se que o Ministério Público é mais efetivo quando atua como catalisador de arranjos cooperativos e de soluções estruturais, especialmente nas fases de implementação e avaliação, onde se decide o destino dos direitos no cotidiano. A combinação de firmeza na tutela dos vulneráveis com pragmatismo institucional - que respeite limites orçamentários sem descurar a proibição de insuficiência - mostra-se o caminho mais promissor para reduzir desigualdades e expandir cidadania.

Por fim, a mensagem central que emerge é a de que a Constituição de 1988 não outorgou ao Ministério Público um papel de espectador, mas de agente de transformação comprometido com a dignidade da pessoa humana e com a realização progressiva dos direitos sociais. Quando sua atuação se ancora em evidências, cooperação e responsabili-

dade fiscal, o órgão ministerial potencializa o controle social, requalifica a gestão pública e aproxima a promessa constitucional de sua plena experiência cotidiana. É nesse encontro entre legitimidade, técnica e participação que se consolida um Ministério Público capaz de sustentar, com eficácia e prudência, a construção de um Brasil menos desigual, mais justo e verdadeiramente democrático.

Referências

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. [online], 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 27 set. 2024.

AGUIAR, Claudio Tenório Figueiredo. *O Ministério Público e a implementação de políticas públicas*. Dever Institucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos Fundamentais. In: Ministério Público e Políticas Públicas, Patrícia Villela (org.). Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios sobre teoria e política democrática*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. *Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BAQUERO, Marcello. *Participação popular e os novos espaços públicos no Brasil: uma análise dos conselhos municipais*. In: FISCHER, Tânia; KLAFKE, Renata. Governança local e participação

cidadã: experiências em municípios brasileiros. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010, p. 95-123.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores.2004.

BRASIL. *[Constituição (1988)]*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Política nacional de participação social (PNPS)*. Brasília: MPOG, 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 35, 1998, abr./jun., p. 39-48. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>. Acesso em: 7 nov. 2024.

DE CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, nº 23, nov. 2004, p. 115-126.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, e outras formas*. São Paulo, Atlas, 1999.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho e LIMA, Solimar Oliveira. *O Ministério Público dos estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à*

desigualdade e à exclusão social. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2025.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Conselhos Municipais e a Consolidação da Democracia no Brasil: Desafios e Perspectivas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, nº 72, 2015.

FIORI, José L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

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

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2000.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público na tutela dos direitos sociais: atuação no âmbito das políticas públicas. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 11, p. 183-216, fev. 2013. DOI: <https://doi.org/10.35356/argumenta.v11i11.151>. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/655>. Acesso em: 21 out. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: Watanabe, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125-150.

HARTMANN, Analúcia. A ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais. In: Rocha, João Carlos de Carvalho; Henrique Filho, Tarcísio H. P.; Cazetta, Ubiratan. *Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. HOWLETT, M. & RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford, Oxford University, 1995.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. São Paulo: Civilização brasileira. 1986.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p. 179-208 – jan./dez. 2014.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Um contributo em favor do controle externo do ato político*. Revista Científica da FESMPDFT/ Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Ano 1, n. 1 (jul. 2012) – Brasília.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social*. Curitiba: Juruá, 2011.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A projetada participação equânime dos co-legitimados à propositura da ação civil pública: da previsão normativa à realidade forense*. In: Rocha, João Carlos de Carvalho; Henrique Filho, Tarcísio H. P.; Cazetta, Ubiratan. *Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85*, Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEKSENAS, Paulo. *Cidadania, poder e comunicação*. São Paulo: Cortez, 2002.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Mimeografado. 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Ação declaratória de constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.