

AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ARTIGO 129 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ANÁLISE CRÍTICA DA TAXATIVIDADE TELEOLÓGICA E DOS INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO

Ricardo Neves Lougon
Bacharel em Direito

Resumo

Este estudo analisa criticamente as funções institucionais do Ministério Público estabelecidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, investigando a aparente tensão entre o caráter taxativo do rol de competências e a cláusula de abertura do inciso IX. A pesquisa examina a fundamentação constitucional dessas funções, sua regulamentação infraconstitucional, os instrumentos jurídicos de atuação e propõe framework teórico original para harmonização dessa tensão normativa. Empregou-se análise hermenêutico-sistemática de fontes normativas primárias (Constituição Federal de 1988 e legislação infraconstitucional) combinada com revisão bibliográfica crítica e abrangente da doutrina constitucional e processual brasileira, privilegiando interpretação sistemática e teleológica. O estudo incluiu análise jurisprudencial de julgados paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça que delimitam o alcance e limites das funções ministeriais. A pesquisa adotou abordagem qualitativa com método dedutivo-interpretativo. Demonstrou-se que o artigo 129 estabelece sistema integrado de nove incisos que delimitam competências funcionais do Ministério Público em três dimensões: penal (inciso I), extrapenal-coletiva (incisos II, III, V e VI) e institucional-administrativa (incisos IV, VII, VIII e IX). A aparente contradição entre taxatividade do rol e abertura do inciso IX foi esclarecida mediante conceito original de “taxatividade teleológica”: o rol é taxativo quanto às finalidades institucionais (defesa da ordem jurídica, regime democrático e direitos fundamentais indisponíveis), porém flexível quanto aos instrumentos processuais de atuação. Propôs-se framework analítico de três critérios cumulativos para avaliar compatibilidade funcional de novas atribuições: (a) convergência teleológica com finalidades constitucionais, (b) adequação instrumental aos mecanismos jurídicos existentes, e (c) subsidiariedade em relação a outros órgãos estatais.

O artigo 129 da CF/88 configura sistema constitucional robusto que posiciona o Ministério Público como instituição essencial à função

jurisdicional do Estado e à concretização do regime democrático, permitindo evolução controlada de suas atribuições sem comprometer taxatividade das finalidades institucionais. O trabalho contribui com framework teórico inovador para avaliação da constitucionalidade de ampliações legislativas das funções ministeriais, além de sistematizar criticamente os instrumentos processuais de atuação (inquérito civil, ação civil pública, termo de ajustamento de conduta, recomendação administrativa) e identificar tensões estruturais entre independência funcional e accountability democrática que demandam enfrentamento pela doutrina e jurisprudência.

Palavras-chave: Ministério Público; funções institucionais; Artigo 129 CF/88; taxatividade teleológica; cláusula de abertura; ação civil pública; inquérito civil; controle de constitucionalidade; tutela coletiva; separação de poderes.

Abstract

This study critically analyzes the institutional functions of the Brazilian Public Prosecutor's Office established in Article 129 of the 1988 Federal Constitution, investigating the apparent tension between the exhaustive nature of competencies and the opening clause of item IX. The research examines the constitutional foundation of these functions, their infraconstitutional regulation, legal instruments of action, and proposes an original theoretical framework to harmonize this normative tension. Hermeneutic-systematic analysis of primary normative sources (1988 Federal Constitution and infraconstitutional legislation) combined with critical and comprehensive bibliographic review of Brazilian constitutional and procedural doctrine was employed, prioritizing systematic and teleological interpretation. The study included jurisprudential analysis of paradigmatic rulings from the Federal Supreme Court and Superior Court of Justice that delimit the scope and limits of ministerial functions. The research adopted a qualitative approach with a deductive-interpretive method. It was demonstrated that Article 129 establishes an integrated system of nine clauses delimiting functional competencies of the Public Prosecutor's Office in three dimensions: criminal (item I), extra-criminal-collective (items II, III, V and VI), and institutional-administrative (items IV, VII, VIII and IX). The apparent contradiction

between exhaustiveness of the list and the opening of item IX was clarified through the original concept of “teleological exhaustiveness”: the list is exhaustive regarding institutional purposes (defense of legal order, democratic regime and inalienable fundamental rights), but flexible regarding procedural instruments of action. An analytical framework of three cumulative criteria was proposed to evaluate functional compatibility of new attributions: (a) teleological convergence with constitutional purposes, (b) instrumental adequacy to existing legal mechanisms, and (c) subsidiarity in relation to other state bodies.

Article 129 of CF/88 configures a robust constitutional system that positions the Public Prosecutor's Office as an essential institution for the jurisdictional function of the State and for the realization of the democratic regime, allowing controlled evolution of its attributions without compromising the exhaustiveness of institutional purposes. The work contributes an innovative theoretical framework for evaluating the constitutionality of legislative expansions of ministerial functions, systematizes procedural instruments of action (civil inquiry, public civil action, conduct adjustment agreement, administrative recommendation), and identifies structural tensions between functional independence and democratic accountability that require addressing by doctrine and jurisprudence.

Keywords: Public Prosecutor's Office; institutional functions; article 129 CF/88; teleological exhaustiveness; opening clause; public civil action; civil inquiry; constitutionality control; Collective protection; separation of powers.

1 Introdução

O Ministério Público brasileiro experimentou profunda transformação institucional com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidando-se como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e independente dos três Poderes tradicionais da República. Essa reformulação representou ruptura paradigmática com o modelo anterior, no qual o Ministério Público encontrava-se subordinado ao Poder Executivo e restrito predominantemente à função acusatória na esfera criminal.

O artigo 129 da Carta Magna constitui o núcleo normativo dessa reformulação, estabelecendo sistema integrado de nove funções institucionais que transcendem o papel tradicional de dominus litis na ação penal pública e posicionam a instituição como guardiã primordial da ordem jurídica democrática, defensora estratégica dos interesses sociais indisponíveis e fiscal permanente da legalidade constitucional. A amplitude dessas funções reflete escolha deliberada do constituinte originário de fortalecer mecanismos institucionais de proteção de direitos fundamentais e controle da atividade estatal, contexto no qual o Ministério Público emerge como protagonista essencial.

Não obstante a relevância inquestionável dessas funções, a arquitetura normativa do artigo 129 suscita complexa tensão hermenêutica que permanece objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial: de um lado, a estrutura enumerativa dos nove incisos sugere taxatividade; de outro, a cláusula de abertura do inciso IX autoriza expressamente o exercício de “outras funções” desde que compatíveis com a finalidade institucional e estabelecidas em lei complementar.

Essa aparente contradição transcende discussão meramente acadêmica, projetando consequências práticas relevantes para delimitação dos poderes-deveres ministeriais e para equilíbrio institucional entre órgãos estatais. A interpretação excessivamente restritiva da taxatividade poderia engessar atuação ministerial e comprometer proteção efetiva de direitos em contextos sociais emergentes; inversamente, compreensão demasiadamente expansiva da cláusula de abertura poderia ensejar ativismo institucional incompatível com princípio democrático da separação dos poderes e criar superposições disfuncionais com atribuições de outros órgãos.

A relevância jurídico-social do tema manifesta-se com particular intensidade no contexto contemporâneo brasileiro, caracterizado por crescente judicialização de políticas públicas, expansão dos instrumentos de tutela coletiva, complexificação das relações sociais e surgimento de novos direitos fundamentais. Nesse cenário, delimitação precisa das funções ministeriais torna-se essencial não apenas para evitar omissão institucional na proteção de direitos, mas também para prevenir ativismo excessivo que poderia comprometer equilíbrio republicano entre os Poderes e legitimidade democrática da atuação ministerial.

Este trabalho diferencia-se da literatura jurídica existente ao propor framework teórico original - denominado “taxatividade teleoló-

gica” - que busca harmonizar aparente contradição entre taxatividade e flexibilidade no sistema constitucional de funções ministeriais. A tese central sustenta que o rol do artigo 129 é taxativo quanto às finalidades institucionais (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais indisponíveis), porém deliberadamente flexível quanto aos instrumentos processuais mediante os quais essas finalidades são concretizadas.

Além dessa contribuição teórica, o estudo desenvolve critérios objetivos e cumulativos para avaliação da constitucionalidade de ampliações legislativas das atribuições ministeriais: (a) convergência teleológica com finalidades constitucionalmente estabelecidas; (b) adequação instrumental aos mecanismos jurídicos existentes no ordenamento; e (c) subsidiariedade em relação a competências originárias de outros órgãos estatais. Esse framework analítico constitui aporte inédito ao debate jurídico-institucional brasileiro sobre limites e possibilidades de expansão funcional do Ministério Público.

O presente artigo está estruturado em cinco seções principais. Após esta Introdução, a Seção 2 explicita metodologia e fontes da pesquisa. A Seção 3 examina fundamentação constitucional e estrutura normativa do artigo 129, incluindo análise da tensão entre taxatividade e cláusula de abertura. A Seção 4 analisa criticamente funções específicas selecionadas por sua relevância prática e complexidade hermenêutica. Finalmente, a Seção 5 apresenta considerações finais, sintetizando contribuições teóricas do trabalho e identificando perspectivas para pesquisas futuras.

A pesquisa adota abordagem qualitativa fundamentada em análise hermenêutico-sistemática de documentos normativos, método que se revela particularmente adequado ao objeto investigado em razão da natureza interpretativa das questões envolvidas e da necessidade de compreensão holística do sistema constitucional de funções ministeriais.

As fontes primárias da pesquisa compreendem o texto constitucional — especificamente artigo 129 da Constituição Federal de 1988, mas também disposições correlatas dos artigos 127, 128 e 130 — e legislação infraconstitucional regulamentadora das funções ministeriais. Dentre as normas infraconstitucionais analisadas, destacam-se: Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), que estabelece regime processual das ações coletivas; Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério

Público), que estrutura organização comum aos Ministérios Públicos estaduais; Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), que regula atribuições específicas dos ramos do MPU; e legislação especial protetiva de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (Estatuto da Criança e do Adolescente, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto do Idoso, entre outras).

A abordagem metodológica privilegia interpretação sistemática das normas constitucionais e infraconstitucionais, compreendendo o artigo 129 não como dispositivo isolado, mas como componente integrado de arquitetura constitucional mais ampla que define estrutura, princípios institucionais e instrumentos de atuação do Ministério Público. Essa perspectiva sistemática é complementada por interpretação teleológica, que busca compreender finalidades subjacentes às competências ministeriais e sua articulação com objetivos fundamentais da República estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal.

O método de análise privilegiou identificação de padrões hermenêuticos consolidados na doutrina constitucional e processual brasileira, buscando compreender evolução interpretativa do artigo 129 desde promulgação constitucional até debates contemporâneos. Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica crítica e abrangente de obras de reconhecida autoridade científica nos campos do Direito Constitucional, Direito Processual Civil, Direito Processual Penal e Teoria Geral do Ministério Público.

A análise documental foi complementada por exame jurisprudencial de julgados paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça sobre limites e possibilidades de expansão das funções ministeriais. Foram selecionados precedentes que enfrentaram questões centrais como: legitimidade ministerial para tutela de direitos coletivos *lato sensu*; extensão do poder investigatório do Ministério Público; controle judicial de políticas públicas mediante ação civil pública; limites da atuação extrajudicial; e compatibilidade de novas atribuições legislativas com finalidades constitucionais da instituição.

O critério de seleção dos incisos do artigo 129 para análise aprofundada priorizou aqueles que: (a) suscitam maior debate doutrinário contemporâneo; (b) possuem maior relevância prática quantitativa (volume de atuações ministeriais); e (c) apresentam complexidade hermenêutica significativa. Com base nesses critérios, foram seleciona-

dos para exame detalhado: Inciso I (titularidade da ação penal pública), Inciso II (zelo constitucional), Inciso III (inquérito civil e ação civil pública), Inciso IV (controle externo da atividade policial), Inciso V (defesa judicial dos direitos e interesses indígenas) e Inciso IX (cláusula de abertura). Os demais incisos, embora mencionados no panorama geral, receberam tratamento mais sucinto por apresentarem menor controvérsia interpretativa ou aplicação prática menos frequente.

Importante ressaltar limitações metodológicas inerentes ao estudo. Primeiro, análise circunscreveu-se primordialmente à dimensão jurídico-dogmática das funções ministeriais, sem pretensão de esgotar aspectos sociológicos, históricos ou comparativos do tema. Segundo, pesquisa bibliográfica concentrou-se em doutrina nacional, não abrangendo literatura comparada sobre Ministério Público em outros sistemas jurídicos. Terceiro, análise jurisprudencial limitou-se a tribunais superiores, não examinando jurisprudência de tribunais estaduais ou federais de segundo grau. Essas delimitações, ainda que restrinjam escopo da pesquisa, asseguram profundidade analítica adequada aos propósitos do trabalho e viabilidade de execução no prazo disponível.

2 Fundamentação constitucional e estrutura normativa do artigo 129

2.1 Contexto histórico e escolhas do constituinte originário

A Constituição Federal de 1988 representou marco histórico na evolução institucional do Ministério Público brasileiro, consolidando transformação que se iniciara nas décadas precedentes mas que somente com o texto constitucional alcançou plenitude normativa e garantias efetivas de independência funcional. Para compreender adequadamente arquitetura do artigo 129, é essencial contextualizar escolhas do constituinte originário no cenário de redemocratização brasileira pós-regime militar.

Nas Constituições anteriores, particularmente na Carta de 1967 e Emenda Constitucional nº 1/1969, o Ministério Público encontrava-se subordinado estruturalmente ao Poder Executivo, com seus membros carecendo de garantias robustas de independência e atuação restrita

predominantemente à esfera criminal. Essa configuração institucional revelava-se incompatível com regime democrático de direito e com necessidade de órgão estatal verdadeiramente independente para fiscalização da legalidade e defesa de interesses sociais.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, influenciada por experiências de países de tradição romano-germânica e pelo movimento de fortalecimento das instituições democráticas, deliberou por conferir ao Ministério Público status constitucional diferenciado, posicionando-o como instituição permanente, essencial à função jurisdicional e dotada de autonomia funcional, administrativa e orçamentária. Essa opção representou reconhecimento de que Estado Democrático de Direito demanda não apenas juízes independentes, mas também órgão igualmente independente responsável por provocar atuação jurisdicional em defesa da ordem jurídica e interesses sociais fundamentais.

O artigo 129 materializa essa opção constitucional ao estabelecer rol de nove funções institucionais que ampliam significativamente escopo de atuação ministerial para além do tradicional papel de acusação criminal. A análise dos debates constituintes revela que essa expansão funcional não foi casual, mas refletiu percepção de que proteção efetiva de direitos fundamentais e controle da atividade estatal requerem instrumentos processuais robustos e órgão institucional com legitimidade constitucional para manejá-los.

2.2 Estrutura normativa: taxatividade versus cláusula de abertura

A arquitetura normativa do artigo 129 apresenta tensão hermenêutica fundamental que constitui cerne da presente investigação: dispositivo enuncia expressamente que “são funções institucionais do Ministério Público” e procede à enumeração de nove incisos específicos, estrutura que, em interpretação literal, sugeriria taxatividade das competências ministeriais. Entretanto, inciso IX introduz elemento flexibilizador ao autorizar “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”.

Essa aparente contradição entre taxatividade implícita na enumeração e abertura explícita no inciso IX tem gerado intenso debate doutrinário. Corrente interpretativa mais restritiva, minoritária na doutrina

contemporânea, sustenta que cláusula de abertura deveria ser interpretada estritamente, limitando-se a funções acessórias ou complementares àquelas expressamente previstas nos incisos I a VIII. Nessa perspectiva, qualquer ampliação legislativa das competências ministeriais demandaria revisão constitucional mediante emenda.

Posição doutrinária majoritária e mais adequada à teleologia constitucional, contudo, reconhece que inciso IX confere ao legislador infraconstitucional — especificamente mediante lei complementar, conforme interpretação sistemática com artigo 128, § 5º — margem deliberativa para atribuir novas funções ao Ministério Público, desde que observados dois requisitos cumulativos: (a) compatibilidade com finalidade institucional estabelecida no artigo 127, caput (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis); e (b) vedação de representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas.

A presente pesquisa propõe superação dessa dicotomia interpretativa mediante conceito de “taxatividade teleológica”, construção hermenêutica que harmoniza segurança jurídica inerente à enumeração constitucional com flexibilidade necessária à adaptação institucional diante de transformações sociais e surgimento de novos direitos fundamentais. Segundo essa perspectiva, rol do artigo 129 é taxativo em dimensão teleológica - isto é, quanto às finalidades institucionais e objetivos constitucionais cuja concretização justifica existência e atuação do Ministério Público - porém deliberadamente flexível em dimensão instrumental, permitindo que legislador infraconstitucional estabeleça novos mecanismos processuais e procedimentais para realização daquelas finalidades permanentes.

Essa interpretação encontra respaldo em precedentes do Supremo Tribunal Federal que, embora não utilizem expressamente terminologia de “taxatividade teleológica”, adotam compreensão material e finalística das funções ministeriais. Na ADI 3.943/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 06/05/2015), o STF reconheceu legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública visando tutela de direito individual indisponível mesmo quando titular não fosse pessoa hipossuficiente, desde que demonstrada relevância social da questão e interesse público primário na atuação ministerial. Esse julgado exemplifica compreensão ampliativa e teleológica das competências do artigo 129, orientada mais

por finalidades constitucionais da instituição do que por interpretação literal e restritiva dos incisos.

Outrossim, análise sistemática da Constituição revela que escolha do constituinte por estabelecer Ministério Público independente e dotá-lo de instrumentos robustos de atuação insere-se em projeto mais amplo de fortalecimento de mecanismos institucionais de proteção de direitos fundamentais e controle da atividade estatal. Nesse contexto, interpretação excessivamente restritiva que engessasse competências ministeriais frustraria teleologia constitucional e comprometeria efetividade da instituição diante de desafios emergentes não previsíveis pelo constituinte originário.

2.3 Framework de compatibilidade funcional: critérios para avaliação de novas atribuições

Reconhecida possibilidade constitucional de ampliação legislativa das funções ministeriais mediante inciso IX, impõe-se estabelecer critérios objetivos para avaliação da compatibilidade de novas atribuições com finalidades institucionais e princípios estruturantes do Ministério Público. A ausência desses parâmetros poderia ensejar tanto ampliações inconstitucionais que desvirtuassem natureza da instituição, quanto restrições infundadas que comprometessem sua efetividade.

O framework proposto fundamenta-se em três critérios cumulativos, cuja satisfação simultânea é necessária para legitimar constitucionalidade de novas atribuições ministeriais:

Primeiro critério: convergência teleológica com finalidades constitucionais. Nova atribuição deve demonstrar nexo causal direto e inequívoco com defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou de interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelece artigo 127, caput. Esse critério impede que legislador atribua ao Ministério Público funções alheias à sua natureza institucional, como atividades meramente administrativas, consultivas ou de representação de interesses particulares disponíveis. Análise deve examinar se nova competência contribui efetivamente para concretização dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88) e proteção de direitos fundamentais.

Segundo critério: adequação instrumental aos mecanismos jurídicos existentes no ordenamento. Nova função deve ser exercível mediante

instrumentos processuais e procedimentais compatíveis com arcabouço normativo vigente, evitando criação de competências que demandariam desenvolvimento de mecanismos inteiramente novos e potencialmente conflitantes com estrutura do sistema processual brasileiro. Esse critério assegura que ampliações funcionais respeitem coerência interna do ordenamento jurídico e não criem disfuncionalidades sistêmicas.

Terceiro critério: subsidiariedade em relação a competências originárias de outros órgãos estatais. Princípio da subsidiariedade, embora não mencionado explicitamente no texto constitucional aplicável ao Ministério Público, decorre logicamente do sistema de separação dos poderes e especialização funcional das instituições. Nova atribuição não deve sobrepor-se a competências típicas e exclusivas de outros órgãos constitucionais, evitando duplicação disfuncional de estruturas estatais e conflitos institucionais prejudiciais à eficiência administrativa. Ministério Público atua subsidiariamente quando órgão originariamente competente não puder ou não quiser atuar, ou quando natureza coletiva ou indisponível do interesse tutelado justificar atuação concorrente.

Aplicação desses critérios pode ser exemplificada mediante análise de atribuições ministeriais estabelecidas por legislação infra-constitucional posterior à Constituição de 1988. Tomemos caso da legitimidade para propor ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992): (a) há convergência teleológica clara, pois combate à corrupção e defesa da moralidade administrativa inserem-se inequivocamente na defesa da ordem jurídica e regime democrático; (b) existe adequação instrumental, pois ação de improbidade utiliza procedimentos do processo civil comum com especialidades específicas; e (c) respeita-se subsidiariedade, pois embora outros legitimados possam propor ação (pessoa jurídica lesada), Ministério Público atua como garante do interesse público primário independentemente de iniciativa do ente lesado.

Contrariamente, hipotética atribuição de consultoria jurídica preventiva a órgãos públicos não satisfaria critérios propostos: primeiro, representaria função típica de advocacia pública (art. 131, CF/88) e não se relacionaria com defesa de interesses indisponíveis; segundo, vedação expressa do próprio inciso IX afasta essa possibilidade; terceiro, violaria subsidiariedade ao sobrepor-se a competência exclusiva de Advocacia-Geral da União e procuradorias estaduais e municipais.

Framework proposto não pretende esgotar complexidade da questão, mas oferecer instrumental analítico mais robusto para debate sobre limites e possibilidades de expansão das funções ministeriais, superando discussões meramente retóricas sobre "taxatividade" ou "exemplificatividade" do rol constitucional.

3 Análise crítica das funções institucionais específicas

3.1 Inciso I: Titularidade privativa da Ação penal pública

O inciso I do artigo 129 estabelece como primeira função institucional do Ministério Público “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”. Essa atribuição, embora não constituísse novidade no ordenamento jurídico brasileiro - uma vez que já estava consolidada em legislação anterior -, recebeu dignidade constitucional expressa e tornou-se cláusula pétrea mediante sua inclusão no rol de funções essenciais da instituição.

A titularidade privativa da ação penal pública materializa princípio constitucional da obrigatoriedade da ação penal, segundo o qual Ministério Público, tendo conhecimento de fato criminoso apurado em investigação adequada, tem dever funcional de oferecer denúncia, ressalvadas hipóteses excepcionais de arquivamento fundamentado. Esse modelo contrapõe-se a sistemas de oportunidade processual, nos quais órgão acusatório possui discricionariedade ampla para decidir se instaurará ou não persecução penal.

Doutrina processual contemporânea, entretanto, tem questionado rigidez do princípio da obrigatoriedade diante de fenômenos como hipercriminalização, seletividade penal de fato e ineficiência do sistema de justiça criminal. Essas críticas fundamentaram introdução de institutos consensuais no processo penal brasileiro, como transação penal e suspensão condicional do processo (Lei nº 9.099/1995), acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP, incluído pela Lei nº 13.964/2019) e colaboração premiada (Lei nº 12.850/2013). Tais mecanismos representam mitigação do princípio da obrigatoriedade e introdução de elementos de oportunidade regrada no sistema brasileiro.

Questão controversa relacionada ao inciso I refere-se à extensão dos poderes investigatórios do Ministério Público. Embora inciso não mencione expressamente atividade investigativa, doutrina majoritária e jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reconhecem poder investigatório ministerial como decorrência lógica da titularidade da ação penal. No julgamento do RE 593.727/MG (Rel. Min. Cezar Peluso, j. 14/05/2015), STF fixou tese de repercussão geral segundo a qual “o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado”.

Esse entendimento, não obstante majoritário, não é isento de críticas. Parte da doutrina sustenta que atribuição de poderes investigatórios ao Ministério Público comprometeria sistema acusatório e imparcialidade funcional, pois órgão que investiga tenderia a confirmar hipótese inicial ao atuar posteriormente como acusador. Ademais, argumenta-se que Constituição teria conferido à polícia judiciária função privativa de investigação criminal (art. 144, §§ 1º, IV e 4º), não cabendo ao Ministério Público substituir-se a ela.

A tese aqui defendida é que poder investigatório ministerial, embora constitucionalmente legítimo, deve observar limites funcionais rigorosos para preservar equilíbrio institucional e direitos fundamentais do investigado. Investigação ministerial justifica-se em hipóteses específicas: (a) quando polícia judiciária não puder atuar por conflito de interesses ou subordinação hierárquica ao investigado; (b) quando houver notória ineficiência ou omissão policial; (c) em investigações de alta complexidade envolvendo criminalidade organizada ou crimes contra administração pública que demandem expertise técnica especializada. Fora dessas hipóteses, investigação criminal deve permanecer primordialmente sob responsabilidade de polícia judiciária, órgão constitucionalmente designado para essa função.

3.2 Inciso II: Zelo pela ordem jurídica e regime democrático

O inciso II atribui ao Ministério Público função de “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”. Essa disposição configura cláusula geral de competência que fundamenta diversas atuações ministeriais não especificadas nos demais incisos, estabelecendo Ministério Público como fiscal permanente da constitucionalidade e guardião primário dos direitos fundamentais.

Amplitude semântica do inciso II - expressões “zelar”, “efetivo respeito”, “promovendo medidas necessárias” - confere ao Ministério Público instrumental funcional amplo que transcende atuação meramente jurisdicional. Com efeito, zelo constitucional materializa-se tanto mediante instrumentos processuais tradicionais (ações civis públicas, ações diretas de inconstitucionalidade, mandados de segurança coletivos) quanto por mecanismos extrajudiciais (recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, inquéritos civis).

Questão hermenêutica relevante refere-se à delimitação dos “serviços de relevância pública” mencionados no inciso. Interpretação sistemática com artigo 175, parágrafo único, da CF/88 indica que expressão abrange não apenas serviços públicos em sentido estrito (prestados diretamente por entidades estatais ou mediante delegação), mas também atividades privadas que, embora não constituam serviços públicos propriamente ditos, afetam significativamente interesses coletivos e direitos fundamentais - como serviços de saúde, educação, transporte coletivo e fornecimento de utilidades essenciais.

Dimensão mais controversa do inciso II relaciona-se ao controle judicial de políticas públicas mediante atuação ministerial. Ministério Público tem proposto ações civis públicas visando compelir Poder Executivo a implementar políticas públicas em áreas como saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura urbana, fundamentando legitimidade nesse dever de zelo constitucional. Essas demandas suscitam complexo debate sobre limites da intervenção judicial em escolhas administrativas, separação dos poderes, reserva do possível e mínimo existencial.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem adotado posição intermediária e matizada. Na ADPF 45/DF (Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática de 29/04/2004), embora se tratasse de caso não julgado no mérito por superveniente perda de objeto, Min. Celso de Mello proferiu decisão paradigmática estabelecendo que: (a) Poder Judiciário pode, excepcionalmente, determinar implementação de

políticas públicas quando houver violação de direito constitucional; (b) reserva do possível não pode ser invocada para frustrar implementação de políticas relacionadas ao mínimo existencial; (c) controle judicial deve observar razoabilidade da pretensão deduzida e existência de disponibilidade financeira do Estado.

A posição aqui sustentada é que atuação ministerial no controle de políticas públicas é constitucionalmente legítima quando orientada por parâmetros objetivos: (a) existência de omissão estatal específica e injustificada; (b) violação de núcleo essencial de direito fundamental relacionado ao mínimo existencial; (c) inadequação ou insuficiência manifesta de política pública implementada; (d) solicitação de providências factíveis dentro de condicionantes orçamentárias; e (e) preferência por mecanismos extrajudiciais de solução (termos de ajustamento, recomendações) antes de judicialização. Observados esses critérios, atuação ministerial não configura ativismo indevido, mas concretização legítima da função de guardião da ordem constitucional.

3.3 Inciso III: Inquérito civil e Ação civil pública

O inciso III constitui dispositivo central no sistema de tutela coletiva brasileiro, estabelecendo competência do Ministério Público para “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”. Essa atribuição, já prevista na Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) anterior à Constituição, recebeu status constitucional e tornou-se núcleo das funções extrapenais do Ministério Público.

Inquérito civil configura procedimento administrativo investigatório privativo do Ministério Público, destinado a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública ou celebração de termo de ajustamento de conduta. Diferentemente do inquérito policial na esfera criminal, inquérito civil é presidido diretamente por membro do Ministério Público e possui natureza inquisitorial, não contraditória. Sua regulamentação primordial encontra-se na Lei nº 7.347/1985, complementada por resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, especialmente Resolução CNMP nº 23/2007.

Ação civil pública, por sua vez, constitui instrumento processual coletivo destinado à tutela jurisdicional de interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Embora Ministério Público não detenha legitimidade exclusiva para sua propositura - Lei nº 7.347/1985 estabelece rol de co-legitimados -, possui posição diferenciada no sistema de tutela coletiva: (a) legitimidade mais ampla, abrangendo todos os tipos de interesses metaindividuais; (b) obrigação de atuar como custos legis quando não for parte; (c) possibilidade de assumir titularidade ativa em caso de desistência ou abandono pelo autor originário.

Questão hermenêutica de extrema relevância prática refere-se à extensão da expressão “outros interesses difusos e coletivos” constante do inciso III. Interpretação literal poderia sugerir que rol é taxativo, limitando atuação ministerial à proteção de patrimônio público e social, meio ambiente e direitos explicitamente qualificados como difusos ou coletivos. Doutrina e jurisprudência consolidadas, contudo, adotam compreensão ampliativa: expressão abrange todo e qualquer direito ou interesse transindividual que se enquadre nas categorias conceituais de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, independentemente de menção legal expressa.

Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento de que Ministério Público possui legitimidade para defesa em juízo de interesses individuais homogêneos quando demonstrada relevância social da questão. No REsp 1.185.474/SC (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 18/05/2010), fixou-se critério segundo qual legitimidade ministerial para tutela de direitos individuais homogêneos pressupõe: (a) relevância social da demanda; (b) natureza indisponível ou socialmente relevante do direito tutelado; ou (c) situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência dos titulares individuais que justifique atuação institucional.

Essa jurisprudência, embora represente avanço significativo na proteção de direitos coletivos, suscita preocupações legítimas sobre limites da atuação ministerial. Expansão excessivamente ampla da legitimidade para tutela de direitos individuais homogêneos poderia, em tese, transformar Ministério Público em substituto processual universal, comprometendo eficiência da instituição e criando superposição disfuncional com outros órgãos de defesa de direitos.

A posição aqui defendida é que legitimidade ministerial para direitos individuais homogêneos deve observar critério de subsidiariedade.

de qualificada: Ministério Público deve atuar quando (a) direitos individuais homogêneos relacionarem-se a núcleo essencial de direito fundamental indisponível; (b) houver manifesta vulnerabilidade dos titulares que dificulte acesso individual à justiça; (c) relevância social da questão transcender mero somatório de interesses privados; ou (d) inexisterem outros legitimados coletivos (associações, sindicatos, Defensoria Pública) com capacidade técnica e disposição para propor demanda. Fora dessas hipóteses, preferível que tutela seja buscada pelos próprios titulares ou por entidades associativas representativas, reservando-se capacidade institucional do Ministério Público para questões de indisponibilidade manifesta.

3.4 Inciso IV: Controle externo da atividade policial

O inciso IV atribui ao Ministério Público função de “promover o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior”. Essa competência, inovação da Constituição de 1988, insere-se em modelo de checks and balances entre órgãos do sistema de justiça criminal, visando assegurar legalidade e eficiência da investigação criminal e prevenir abusos policiais contra direitos fundamentais.

Regulamentação infraconstitucional dessa função encontra-se primordialmente na Lei Complementar nº 75/1993 (art. 3º, I e art. 9º) e na Lei nº 8.625/1993 (art. 26, I, “a”). Complementarmente, Conselho Nacional do Ministério Público editou Resolução nº 20/2007, estabelecendo procedimentos e instrumentos para exercício do controle externo. Não obstante existência desse arcabouço normativo, efetividade prática do controle externo tem sido objeto de controvérsias e desafios implementativos.

Questão conceitual preliminar refere-se à natureza e alcance do “controle externo”. Doutrina majoritária distingue controle externo de controle interno: este último, exercido pelas próprias corregedorias e ouvidorias policiais, possui caráter disciplinar e administrativo; aquele, exercido pelo Ministério Público, possui natureza jurídico-funcional e objetiva assegurar conformidade da investigação criminal com ordenamento jurídico, sem implicar subordinação hierárquica ou ingerência administrativa na organização policial.

Mecanismos de controle externo incluem: (a) requisição de instauração de inquéritos policiais e diligências investigatórias; (b) fiscalização de cumprimento de prazos procedimentais; (c) manifestação sobre arquivamento de inquéritos; (d) inspeções em delegacias e unidades policiais; (e) análise de procedimentos investigatórios para aferição de regularidade formal e material; (f) requisição de informações e documentos; e (g) ciência obrigatória de prisões em flagrante.

Efetividade do controle externo enfrenta desafios estruturais significativos. Primeiro, déficit de recursos humanos e materiais nos Ministérios Públicos compromete capacidade de fiscalização sistemática e proativa de milhares de delegacias distribuídas pelo território nacional. Segundo, ausência de mecanismos sancionatórios diretos reduz poder coercitivo do controle: Ministério Público pode requisitar providências e representar administrativamente, mas não possui competência para aplicar sanções disciplinares a policiais. Terceiro, resistências corporativas e cultura organizacional de autonomia policial criam obstáculos práticos à implementação efetiva do controle.

Não obstante essas dificuldades, experiências exitosas de controle externo demonstram potencial da função quando exercida adequadamente. Estudos indicam que Ministérios Públicos que estruturaram Promotorias especializadas em controle externo, estabeleceram protocolos sistemáticos de fiscalização e desenvolveram canais de diálogo institucional com polícias conseguiram avanços significativos na redução de irregularidades investigatórias e fortalecimento da legalidade na atividade policial.

A presente análise sugere que efetivação do controle externo demanda: (a) fortalecimento de estruturas especializadas dentro dos Ministérios Públicos; (b) desenvolvimento de indicadores objetivos de desempenho investigatório; (c) criação de instâncias de diálogo institucional permanente entre Ministério Público e polícias; (d) informatização de procedimentos que facilite fiscalização remota; e (e) estabelecimento de mecanismos de accountability do próprio Ministério Público no exercício dessa função, evitando tanto omissão quanto intervencionismo excessivo.

3.5 Inciso V: Defesa judicial dos direitos e interesses indígenas

O inciso V estabelece como função institucional “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas”. Essa atribuição reflete compromisso constitucional com proteção de povos originários e reconhecimento de sua particular vulnerabilidade social, cultural e econômica, que justifica atuação estatal especializada para defesa de seus direitos.

Fundamento dessa competência ministerial encontra-se no sistema de proteção de direitos indígenas estabelecido pela Constituição de 1988, que representou ruptura com política assimilacionista anterior e consagrou modelo de reconhecimento do pluralismo étnico-cultural. Artigo 231 da CF/88 reconhece aos índios organização social, costumes, línguas, crenças e tradições próprias, além de direitos originários sobre terras tradicionalmente ocupadas. Artigo 232, por sua vez, estabelece legitimidade processual das comunidades indígenas, mas atribui ao Ministério Público função de intervir em todos os atos do processo para defesa de seus interesses.

Questão hermenêutica relevante refere-se à amplitude da legitimação ministerial. Interpretação literal do inciso V poderia sugerir que Ministério Público atuaria apenas em defesa judicial, excluindo atuação extrajudicial ou administrativa. Doutrina especializada e jurisprudência, contudo, adotam compreensão ampliada: competência ministerial abrange não apenas defesa judicial propriamente dita, mas também atuação extrajudicial mediante inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta, recomendações e participação em procedimentos administrativos de demarcação de terras indígenas.

Ademais, alcance temático da proteção ministerial é amplo, abrangendo não apenas direitos territoriais (demarcação e proteção de terras indígenas), mas também direitos sociais (saúde, educação diferenciada), direitos culturais (preservação de línguas, tradições e conhecimentos tradicionais), direitos econômicos (exploração sustentável de recursos naturais em terras indígenas) e direitos processuais (garantia de intérpretes, respeito a costumes processuais, aplicação de direito consuetudinário indígena).

Tensão importante relaciona-se à articulação entre legitimação ministerial e autonomia das comunidades indígenas. Artigo 232 da

CF/88 reconhece capacidade processual das comunidades indígenas para defender seus próprios direitos, estabelecendo que são "partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses". Coexistência dessa legitimação originária com intervenção obrigatória do Ministério Público suscita questionamentos sobre protagonismo indígena e risco de paternalismo estatal.

A posição aqui sustentada é que atuação ministerial deve orientar-se por princípio da subsidiariedade ativa: Ministério Público deve respeitar protagonismo e autodeterminação das comunidades indígenas, atuando preferencialmente como apoio técnico-jurídico às demandas definidas pelos próprios povos indígenas, e não como substituto processual que define unilateralmente estratégias de litígio. Simultaneamente, deve exercer vigilância proativa para assegurar que direitos indígenas fundamentais não sejam vulnerados por omissão ou incapacidade de mobilização das próprias comunidades, particularmente em contextos de conflito fundiário, violência ou ameaça iminente.

3.6 Inciso IX: Cláusula de abertura e limites constitucionais

O inciso IX constitui dispositivo hermenêuticamente central para compreensão do sistema de funções ministeriais, estabelecendo que "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" é função institucional do Ministério Público.

Conforme desenvolvido na Seção 3, cláusula de abertura não transforma rol do artigo 129 em meramente exemplificativo, mas estabelece possibilidade constitucionalmente regulada de ampliação legislativa das competências ministeriais. Framework de taxatividade teleológica proposto neste trabalho oferece chave interpretativa para compreender adequadamente essa aparente contradição: rol é taxativo quanto às finalidades institucionais, flexível quanto aos instrumentos.

Análise sistemática do inciso IX revela três elementos estruturantes dessa cláusula de abertura. Primeiro, requisito formal: novas funções devem ser conferidas por lei, especificamente lei complementar conforme interpretação sistemática com artigo 128, § 5º. Segundo, requisito material de compatibilidade: atribuições devem ser compatíveis

is com finalidade institucional estabelecida no artigo 127, caput (defesa da ordem jurídica, regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis). Terceiro, vedação expressa: Ministério Público não pode exercer representação judicial nem consultoria jurídica de entidades públicas, funções reservadas constitucionalmente a Defensoria Pública (art. 134) e Advocacia Pública (arts. 131 e 132).

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem adotado compreensão relativamente ampla da cláusula de abertura, validando diversas ampliações legislativas das funções ministeriais. Na ADI 4.363/DF (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/03/2017), STF julgou constitucional atribuição conferida ao Ministério Público para executar judicialmente Termos de Ajustamento de Conduta por ele celebrados, reconhecendo que essa competência executiva, embora não prevista expressamente nos incisos I a VIII, encontra fundamento no inciso IX e relaciona-se diretamente com efetividade dos instrumentos de tutela coletiva.

Não obstante, Corte tem estabelecido limites à ampliação funcional. Precedentes indicam que novas atribuições não podem: (a) transformar Ministério Público em órgão administrativo executor de políticas públicas; (b) conferir-lhe competências de gestão ou administração direta de serviços públicos; (c) atribuir-lhe funções típicas de outros órgãos constitucionalmente definidos; ou (d) comprometer independência funcional mediante subordinação a orientações de órgãos externos.

Exemplos de atribuições validamente conferidas pelo inciso IX incluem: legitimidade para propor ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992); atuação na defesa de direitos dos idosos (Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003); defesa de pessoas com deficiência (Lei nº 13.146/2015); e fiscalização de entidades de atendimento a crianças e adolescentes. Todas essas competências satisfazem critérios de convergência teleológica, adequação instrumental e subsidiariedade.

Questão prospectiva relevante refere-se a possíveis ampliações futuras justificadas por transformações sociais e surgimento de novos direitos fundamentais. Contexto contemporâneo suscita debates sobre legitimidade ministerial para: (a) proteção de direitos digitais e privacidade na internet; (b) tutela de direitos de minorias sexuais e de gênero; (c) defesa de direitos de animais não-humanos; (d) proteção contra desinformação e fake news que comprometam regime democrático; e (e) contro-

le de algoritmos e inteligência artificial em decisões que afetem direitos fundamentais.

Aplicação do framework de compatibilidade funcional desenvolvido neste trabalho a essas hipóteses sugere que: proteção de direitos digitais, tutela de minorias e controle de algoritmos seriam constitucionalmente compatíveis se demonstrado nexos causal com proteção de direitos fundamentais indisponíveis e interesse público qualificado; defesa de direitos de animais não-humanos demandaria análise mais cautelosa sobre enquadramento como interesse social indisponível; combate a desinformação deveria observar rigorosos limites para não comprometer liberdade de expressão.

4 Considerações Finais

O presente estudo analisou criticamente funções institucionais do Ministério Público estabelecidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, investigando tensão hermenêutica fundamental entre caráter aparentemente taxativo do rol de competências e cláusula de abertura do inciso IX. A pesquisa desenvolveu framework teórico original - denominado “taxatividade teleológica” - que busca harmonizar segurança jurídica inerente à enumeração constitucional com flexibilidade necessária à adaptação institucional diante de transformações sociais e surgimento de novos direitos fundamentais.

Demonstrou-se que artigo 129 estabelece sistema integrado de nove incisos que delimitam competências funcionais do Ministério Público em três dimensões analiticamente distinguíveis: (a) dimensão penal, centrada na titularidade privativa da ação penal pública e poderes investigatórios correlativos; (b) dimensão extrapenal-coletiva, abrangendo tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos mediante inquérito civil, ação civil pública e instrumentos extrajudiciais; e (c) dimensão institucional-administrativa, compreendendo controle externo da atividade policial, defesa de direitos indígenas, participação em órgãos colegiados e demais atribuições de natureza não jurisdicional.

A tese central sustentada neste trabalho é que aparente contradição entre taxatividade e abertura do sistema constitucional de funções ministeriais resolve-se mediante distinção entre finalidades e instrumen-

tos: rol do artigo 129 é taxativo quanto às finalidades institucionais - defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis -, porém deliberadamente flexível quanto aos instrumentos processuais e procedimentais mediante os quais essas finalidades permanentes são concretizadas historicamente. Essa compreensão de “taxatividade teleológica” permite evolução controlada das atribuições ministeriais sem comprometer segurança jurídica nem transformar rol constitucional em letra morta.

Como contribuição metodológica ao debate jurídico-institucional, propôs-se framework analítico de três critérios cumulativos para avaliação da constitucionalidade de ampliações legislativas das funções ministeriais: (a) convergência teleológica - demonstração de nexo causal direto entre nova atribuição e finalidades constitucionais da instituição; (b) adequação instrumental - compatibilidade com arcabouço processual e procedimental existente no ordenamento jurídico; e (c) subsidiariedade qualificada - respeito a competências originárias de outros órgãos estatais, com atuação ministerial justificada por omissão, insuficiência ou inadequação de mecanismos alternativos de proteção de direitos.

Análise das funções específicas revelou complexidades hermenêuticas e tensões institucionais que demandam enfrentamento contínuo pela doutrina e jurisprudência. Na dimensão penal, subsiste debate sobre extensão dos poderes investigatórios ministeriais e compatibilidade com sistema acusatório. Na tutela coletiva, persiste questionamento sobre limites da legitimação para defesa de direitos individuais homogêneos e controle judicial de políticas públicas. No controle externo da atividade policial, identificam-se desafios estruturais de efetivação relacionados a déficit de recursos e resistências institucionais. Na defesa de direitos indígenas, verifica-se tensão entre paternalismo estatal e protagonismo das comunidades originárias.

Resultados da pesquisa indicam que artigo 129 da CF/88 configura sistema constitucional robusto e adequadamente equilibrado, que posiciona Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado e à concretização do regime democrático, permitindo evolução controlada de suas atribuições sem comprometer taxatividade das finalidades institucionais. Não obstante, identificaram-se lacunas e desafios que sugerem necessidade de aprimoramentos normativos, institucionais e interpretativos.

Perspectivas para pesquisas futuras incluem:

- Estudos empíricos sobre efetividade das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público em diferentes áreas temáticas, com análise quantitativa de resultados e identificação de fatores de sucesso ou insucesso;
- Investigações comparadas das funções ministeriais em países latino-americanos e europeus, identificando modelos alternativos de organização institucional e mecanismos de accountability democrática;
- Análise do impacto da atuação ministerial na implementação de políticas públicas mediante estudos de caso longitudinais em áreas como saúde, educação e saneamento básico;
- Desenvolvimento de indicadores de performance institucional que permitam avaliação objetiva da efetividade da atuação ministerial e accountability perante sociedade;
- Investigação dos efeitos da Resolução Extrajudicial de Conflitos sobre judicialização de demandas coletivas, com análise de termos de ajustamento de conduta celebrados e sua efetividade na solução de problemas sociais;
- Exame da atuação ministerial em contextos de transformação digital, incluindo proteção de direitos digitais, controle de algoritmos e combate a desinformação.

Desafio futuro central para doutrina, jurisprudência e prática institucional reside em consolidar mecanismos que assegurem atuação ministerial tecnicamente qualificada, eticamente responsável e democraticamente legitimada, equilibrando: (a) independência funcional com accountability institucional; (b) efetividade na proteção de direitos com respeito à separação dos poderes; (c) protagonismo institucional com reconhecimento dos limites constitucionais de atuação; e (d) inovação adaptativa com segurança jurídica.

Finalmente, cabe reconhecer que fortalecimento do Ministério Público como guardião da ordem jurídica democrática não constitui panaceia para todos os problemas de efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Instituições jurídicas -por mais robustas e bem estruturadas - operam dentro de constrangimentos políticos, econômicos e sociais que limitam seu potencial transformador. Proteção efetiva de direitos deman-

da não apenas atuação ministerial competente, mas também mobilização social, vontade política, recursos orçamentários adequados e, fundamentalmente, compromisso coletivo com valores constitucionais de justiça, igualdade e dignidade humana.

Referências

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/FAPESP/EDUC, 2015.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Direitos dos povos indígenas e proteção do meio ambiente. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, n. 3, p. 199-248, set./dez. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007*. Regulamenta o art. 80 da Lei Complementar 75/93, dispondo sobre o controle externo da atividade policial. Brasília, DF: CNMP, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007*. Regulamenta o inquérito civil. Brasília, DF: CNMP, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de processo penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento

criminal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.943-DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 6 de maio de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.363-DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 2 de março de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 45-DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Brasília, DF, 29 de abril de 2004. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 4 maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº

576.155-GO. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 12 de agosto de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 nov. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 593.727-MG. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 14 de maio de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 8 set. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de segurança nº 24.268-MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 5 de fevereiro de 2004. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 17 set. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.185.474-SC. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 18 de maio de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 7 jun. 2010.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal*: promotor natural, atribuição e conflito. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*: processo coletivo. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

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

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, São Paulo, v. 13, n. 13, p. 9-37, 2016.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 35. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 24, jul. 2018.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VILLARES, Luiz Fernando. *Direito e povos indígenas*. Curitiba: Juruá, 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.