



Os limites da atuação do Ministério Público na tutela das políticas públicas

*The Limits of the Public Prosecutor's Office
in the Protection of Public Policies*

*Los Límites del Ministerio Público en la
Protección de las Políticas Públicas*

Tarso Rizo Oliveira Ribeiro¹

Rodrigo Alves Barcellos²

RESUMO

O presente trabalho aborda a possibilidade de o Ministério Público brasileiro fiscalizar a implementação das políticas públicas nos diversos entes federativos brasileiros, com a utilização de ferramentas extrajudiciais a exemplo do inquérito civil, procedimentos administrativos, termo de ajustamento de conduta (TAC) e audiências públicas. Entretanto, há limites na atuação ministerial, uma vez que o promotor de Justiça não deve adentrar o mérito administrativo, competência exclusiva do Poder Executivo, cabendo-lhe exclusivamente a análise da legalidade e a moralidade dos atos administrativos discricionários.

Palavras-chave: *Ministério Público; Política pública; Discricionariedade; Ato administrativo; Mérito.*

ABSTRACT

The present work addresses the possibility of the Brazilian Public Prosecutor's Office supervising the implementation of public policies in the various Brazilian federative entities, with the use of extrajudicial tools such as the public civil inquiry, administrative procedures, conduct adjustment term - TAC and public hearings. However, there are limits to ministerial action, since the Public Prosecutor must not delve into the administrative merits, which is the exclusive competence of the Executive Branch, being exclusively responsible for analyzing the legality and morality of administrative acts.

¹ Promotor de Justiça do Estado do Tocantins. Pós-graduado em Processo Civil pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – CIESA (2010). Pós-graduado em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior de Magistratura do Estado do Tocantins – ESMAT (2020). tarsoribeiro@mpto.mp.br.

² Rodrigo Alves Barcellos é bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora com especialização em Direito Público e Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Diplomado em Inteligência Estratégica na ESD – Ministério da Defesa. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins e em Resolução de Conflitos e Mediação na Espanha. Promotor de Justiça, coordena o Núcleo de Segurança Institucional e é Diretor de Inteligência do Ministério Público do Estado do Tocantins. rodrigobarcellos@mpto.mp.br

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Public policy; Discretion; Administrative act; Merit.*

RESUMEN

El presente trabajo aborda la posibilidad de que el Ministerio Público de Brasil supervise la implementación de políticas públicas en las diversas entidades federativas brasileñas, con el uso de herramientas extrajudiciales como la investigación civil pública, los procedimientos administrativos, el término de ajuste de conducta - TAC y las audiencias públicas. Sin embargo, existen límites a la actuación ministerial, ya que el Ministerio Público no debe profundizar en el fondo administrativo, que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, siendo el único responsable de analizar la legalidad y moralidad de los actos administrativos.

Palabras clave: *Fiscalía de Justicia; Política pública; Discreción; Acto administrativo; Mérito.*

Introdução

Para a concretização de direitos sociais, o Estado se vale de políticas públicas, oportunidade em que é feito um juízo de prioridades em consonância com a disponibilidade orçamentária. Atualmente, e como não poderia deixar de ser, em um conceito de Administração Pública dialógica, além da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, a sociedade tem importantíssimo papel na definição das políticas públicas, em especial as da Constituição Federal, onde não existe, ou não deveria existir, discricionariedade na implantação.

Em um mundo ideal, é óbvio que nossos governantes, entendedores de seu papel elencado na Magna Carta, agiriam para viabilizar a implementação de todas as políticas públicas necessárias ao bom desenvolvimento social, com eficiência. Acontece que, quer seja por negligência, ineficiência administrativa, enriquecimento ilícito ou completa falta de vontade política, a prática tem demonstrado que alguns preceitos constitucionais não passam, na visão de alguns maus gestores, de mera carta de intenções, o que força o Ministério Público, órgão que por essência tutela os interesses sociais *ex vi* do artigo 127 da CF/88, a atuar para a efetivação dos direitos sociais.

Esse modelo do Ministério Público demanda essencialmente uma atuação resolutiva, ou seja, busca-se solucionar as pendências sociais o mais rápido possível, gerando um reflexo positivo imediato na população, já que se beneficia da política pública. Entretanto, quando não é possível a resolução proativa, cabe ao Ministério Público se socorrer do Poder Judiciário, essencialmente pela via da ação civil pública, apenas nas situações em que a judicialização se faz imprescindível.

E um detalhe importantíssimo precisa ser comemorado após 1988. O Ministério Público, que era instituição essencialmente voltada para a persecução criminal e proteção de incapazes, ganhou atribuições na concretização de direitos fundamentais, fiscalizando e cobrando o próprio Estado.

Atualmente, é impossível se imaginar a implementação de políticas públicas na área da saúde sem a importantíssima participação do *Parquet*. Ele é órgão indutor, que

desenvolve diálogos entre os atores envolvidos no processo de formulação, gestão e fiscalização da política pública, sem necessariamente atuar de forma demandista como ocorria nos primórdios. Aliás, as ferramentas extrajudiciais, a exemplo do inquérito civil, procedimentos administrativos, termo de ajustamento de conduta – TAC, recomendações, audiências públicas etc., têm demonstrado grande eficiência para a consecução dos ideais almejados pelo constituinte, obtendo-se rápida resposta sem as amarras de um processo judicial.

E não é só na área da saúde pública, como muitos pensam. Outras também ganharam especial relevo nas atuações ministeriais, a exemplo da proteção do meio ambiente, defesa da infância e juventude e até mesmo a tutela do patrimônio público, que passaram a receber reflexos positivos com a intensificação da proteção. Mas aí surge-nos um questionamento: até que ponto pode o Ministério Público interferir nos rumos das políticas públicas sem que suas atuações gerem interferência da independência dos poderes? É o que tentaremos responder nas linhas vindouras.

1. Políticas públicas

Em linguagem simples, podemos definir políticas públicas como um conjunto de ações e programas desenvolvidos por vários atores do Estado, que visam colocar em prática direitos previstos não só na nossa Magna Carta, como no restante legislação. Assim, os governos, em todos os níveis, se organizam para garantir o bem-estar da população, com ações voltadas às áreas da saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, lazer etc., contemplando-se a qualidade de vida como um todo.

As palavras de Daniel Vásquez e Domitile Delaplace (2011), nos ajudam a melhor compreender o tema. Vejamos:

Para além da disputa ideológica na qual é criada a disciplina das PP, o elemento a ser destacado é o objetivo final: dar racionalidade às ações governamentais. Este é o principal objetivo da análise da PP. Cabe aí a seguinte pergunta: por que teria de me preocupar pela racionalidade da ação governamental? A resposta naquele momento era política: as democracias capitalistas deveriam superar os métodos de produção do socialismo. A resposta atualmente passa por outros lugares: a ação estatal deve estar focada no bem-estar público, trata-se de uma ação pública realizada com recursos que também são públicos, porque tanto os objetivos quanto os mecanismos ou procedimentos através dos quais a ação governamental se concretiza devem fazer com que se obtenha o maior bem-estar possível da forma mais eficiente. Dessa forma, a PP tem o objetivo de encarar e resolver um problema público de forma racional através de um processo de ações governamentais (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36).

Já Maria Paula Dallari Bucci (2006) entende que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Não podemos esquecer que para a efetiva concretização de tais direitos, todos os poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, precisam atuar em harmonia, ou seja, cada qual desempenhando seu papel constitucional, sem as indevidas e desnecessárias ingerências uns sobre os outros.

Vale ressaltar que as políticas públicas interferem na vida de todas as pessoas, independentemente de sua condição social, sexo, religião, raça ou nível intelectual, contribuindo no controle do desemprego, desigualdade social e estabilização desses indicadores. Interessante observar que, embora esse tipo de ação leve a palavra “pública” na sua designação, também se destina ao âmbito privado, desde que naturalmente contenha um interesse público.

Diversas políticas estão expressamente previstas na Constituição Federal, bem como há o estabelecimento da participação do cidadão na sua formulação, implementação e controle, por intermédio de diversos institutos. Para tornar mais eficazes esses direitos, em especial os direitos sociais, a Constituição Federal de 1988 dispõe, por exemplo, de previsão específica de recursos para a seguridade social, com aplicação obrigatória nas ações e serviços de saúde.

Aliás, nesse aspecto, não há discricionariedade para o administrador na implantação de direitos sociais quando constitucionalmente previstos. Assim, tais prioridades vinculantes já foram definidas pelo legislador constituinte, ou seja, um tratamento de saúde que pode salvar a vida de uma criança não pode ser negado pelo singelo argumento de impeditivos orçamentários com a invocação da denominada reserva do possível, tão deturpada em nosso ordenamento pátrio (BALLAN, 2017), sob pena de se fazer letra morta dos preceitos positivados na Magna Carta.

Vivemos em um estado constitucional onde nossa Lei Maior possui força normativa, irradiando seus mandamentos por toda a legislação, tendo especial destaque no topo do ordenamento, fazendo com que absolutamente nenhuma lei, ato jurídico ou manifestação de vontade tenha validade se não lhe for compatível.

Nas palavras de Max Möeller (2017):

A força vinculante da constituição constitui, talvez, o grande traço diferenciador do constitucionalismo contemporâneo em relação ao constitucionalismo moderno. É de ser registrado que este último também previa um sistema de controle de constitucionalidade, rigidez constitucional ou um rol de direitos fundamentais. A diferença, portanto, é na consideração dessas normas substantivas ou materiais, isto é, que consagram direitos e compromissos constitucionalmente previstos não apenas com um documento de intenções, sempre à espera de um legislador benevolente que, primeiro, a respeite e, depois, a concretize.

[...]

O caráter normativo da constituição consiste na consideração de todos os dispositivos como verdadeiras normas jurídicas e, portanto, aptas para produzir efeitos jurídicos (MÖELLER, 2017, p. 33).

Entretanto, também há diversas políticas públicas previstas na legislação infraconstitucional que podem ser objeto de decisão do gestor, cabendo-lhe escolher entre duas ou mais opções. Neste caso, a atuação do Sistema de Justiça limita-se ao exame da

legalidade, ou seja, o que não está no âmbito da conveniência e oportunidade. Em outras palavras, no mérito administrativo o exame de legalidade fica adstrito à verificação da conformidade do motivo e objeto aos princípios aplicáveis à administração pública, especialmente o da razoabilidade, bem como à busca do interesse público, havendo relação entre o motivo ensejador e o resultado.

2. O Ministério Público como indutor das políticas públicas

Como dito alhures, com a nova roupagem assumida pelo Ministério Público após 1988, uma importante atribuição adquirida foi a promoção da defesa dos direitos fundamentais, o que lhe garante o papel de fiscalizador da implementação de políticas públicas.

Assim, diante de atuações efetivamente resolutivas, surgem os questionamentos: qual a forma mais eficiente de atuação? Como assegurar a máxima eficácia dos preceitos da Magna Carta diante das circunstâncias fáticas presenciadas pelo membro do Ministério Público? As respostas obviamente não são simples.

Não há dúvida de que o *Parquet* já vivenciou uma fase extremamente demandista, quando se limitava a judicializar a política pública, passando o “problema” para ser decidido pelo Poder Judiciário. Entretanto, a prática demonstrou não ser a melhor solução. A uma, porque entupiam-se os escaninhos do Poder Judiciário, que muitas vezes até proferia decisões inexecutáveis. A duas, porque a população, verdadeira destinatária, não se beneficiava de absolutamente nada, constituindo a ação civil pública em mera folha de papel eivada de falso sentimento de dever cumprido.

Com o passar do tempo, ganhamos maturidade institucional. Some-se a isso o fato de que uma série de diplomas legislativos foram incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, dando-nos ferramentas extrajudiciais que garantiram a possibilidade de o *Parquet* realizar reuniões, audiências públicas, expedir recomendações e firmar termos de ajustamento de conduta, só para citar alguns exemplos. Em suma, é importantíssimo ao membro do Ministério Público abandonar seu gabinete e ir ao encontro da população, para ouvir suas necessidades e, conjuntamente com os gestores, ajudar a definir os rumos das políticas públicas a serem implantadas ou aperfeiçoadas em determinada comunidade.

Diversamente do que ocorre em outras instituições, o Ministério Público tem poder de agenda, ou seja, não precisa ser provocado para agir, definindo suas prioridades. Atua de ofício diante de suas próprias percepções sobre as necessidades da sociedade. Conforme Rodrigo Alves Barcellos (2022):

Diferentemente das demais instituições do sistema de Justiça, ao Ministério Público é dado o controle de sua agenda (poder de agenda). Ao contrário do Poder Judiciário, que precisa ser provocado para atuar, o Ministério Público pode definir o que vai fazer, estabelecendo as prioridades institucionais em seu planejamento estratégico. O Código de Processo Civil estabelece que eventual nulidade será decretada após a intimação do Ministério Público, que se manifestará sobre a existência ou inexistência de prejuízo (art. 179, §2º), revendo a racionalização da intervenção ministerial prioritariamente em casos de maior relevância e efetivo retorno para a sociedade. A cada dia, percebe-se a elevação dos padrões de desempenho da atividade ministerial, porque os integrantes do Ministério Público têm o potencial e a

responsabilidade de contribuir, de maneira eficaz, para o fortalecimento da democracia e para a afirmação da cidadania, dos direitos fundamentais e da promoção da pacificação social (BARCELLOS, 2022, p. 42).

Mas um ponto precisa ficar muito claro: o mérito administrativo continua a ser da chefia do Poder Executivo, cabendo-lhe fazer as escolhas e definir as prioridades. Ele deve ser entendido como o poder conferido por lei ao administrador para que ele decida, com base na análise da conveniência e oportunidade, a prática de determinado ato administrativo. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2004):

[...] a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob o regime de direito público, visa à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público (CARVALHO FILHO, 2004, p. 105).

Para aclarar o entendimento, é necessário compreender que existem dois tipos de ato administrativo: os vinculados, onde todos os elementos/requisitos estão previstos em lei; e os discricionários, onde, aí sim, se adotam critérios de conveniência e oportunidade. Assim, o denominado mérito administrativo só incide nesta última categoria.

Portanto, é discricionária a decisão, por exemplo, de quais os alimentos comporão a merenda escolar ou se o fornecimento da tal alimentação escolar será feito pela administração direta ou por empresa terceirizada. Não estamos discutindo a necessidade das medidas encimadas, mas apenas a forma de execução, decisão que cabe exclusivamente à chefia do Poder Executivo. Há que se ter em mente a existência de situações em que parece praticamente impossível atestar, com segurança, qual dentre duas ou mais medidas é a que alcançaria melhor resultado, com o menor ônus à coletividade. Nestas situações, pela própria limitação da compreensão humana, fica difícil, senão impossível, asseverar qual das soluções é a mais oportuna, justa e conveniente.

É defeso ao Poder Judiciário e ao Ministério Público adentrarem no mérito dos atos administrativos de efetivação de políticas públicas, cabendo-lhe exclusivamente a análise da legalidade e da moralidade. Entender de forma diferente geraria injustificável ofensa ao princípio da separação dos poderes.

É o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DISCUSSÃO SOBRE O MÉRITO ADMINISTRATIVO. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. REEXAME DE FATOS E PROVAS E DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. SÚMULA 279 DO STF. 1. A atuação do Poder Judiciário no controle do ato administrativo só é permitida quanto tal ato for ilegal ou abusivo, sendo-lhe defeso promover incursão no mérito administrativo propriamente dito. Precedentes. 2. Para divergir do entendimento adotado pelo juízo a quo, no que tange à responsabilidade da requerente, seria necessária análise de normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além do reexame de fatos e provas, o que impede o trânsito do apelo extremo, por ser reflexa a alegada afronta à Constituição Federal e incidir, na espécie, o óbice da Súmula 279 do STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Honorários majorados, observada suspensão da exigibilidade por ser a parte beneficiária da justiça gratuita. (RE 1269736 ED-

AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 22/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022).

É preciso deixar claro que também não queremos um Ministério Público omissivo, que se esquivava de suas atribuições constitucionais. Se por um lado ele pode, e deve, ser indutor das políticas públicas, auxiliando os gestores a tomarem suas decisões, por outro não pode se esquivar de seu papel sob o infundado argumento da independência funcional – esta entendida como prerrogativa dos membros de atuarem sem subordinação hierárquica, respeitados os ditames da Constituição e das leis. A independência funcional não pode ser escudo para ineficiência, devendo a Instituição assegurar uma padronização mínima das suas áreas e formas de atuação, garantindo a defesa de direitos pela via institucional.

3. Limites da atuação do Ministério Público com relação às políticas públicas

É bem verdade que os membros do Ministério Público, muitas vezes, no afã de dar uma melhor qualidade de vida à população, tendem a tomar medidas que forcem os gestores a decidir de uma determinada maneira. O perigo está em fomentar ingerência, indevida interferência, ou até mesmo usurpação da função pública.

Não há dúvidas de que o Ministério Público influencia na implementação de políticas públicas sociais, visando diminuir a pobreza, exclusão social e desigualdade de classes, naquilo que se denomina controle social, construindo uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento social, além de promover o bem de todos.

A lição de Cláudio Tenório Figueiredo Aguiar (2009) explica bem as expressões acima referidas. Vejamos:

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 (AGUIAR, 2009, p. 5).

Então, é correto falar que a escolha da política pública a ser implantada pelo gestor não é atribuição exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo, cabendo também à sociedade e ao Ministério Público, por ser um dos órgãos constitucionalmente escolhidos para fiscalizar os atos de gestores em defesa dos direitos do povo, principalmente os sociais, atuar na mediação, seja por mecanismos próprios ou mediante judicialização das controvérsias.

Mas há limites para a atuação do órgão ministerial. E tais limites são importantíssimos para delinear o real papel da instituição que é permanente, essencial à função jurisdicional, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme determina o artigo 127 da Magna Carta. Podemos afirmar que não é papel do *Parquet* definir as prioridades e escolhas das políticas públicas

e a forma como serão implementadas nas dotações orçamentárias, que são típicos atos de gestão do Chefe do Poder Executivo.

O próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) já teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema quando da Recomendação Conjunta PRESI-CN n. 2, de 18 de junho de 2020, aos seus ramos e unidades, que atuam diretamente na fiscalização de políticas públicas, que atentem para os limites de suas funções institucionais, evitando-se a invasão indevida das atribuições alheias e a multiplicação dos conflitos daí resultantes, bem como respeitem a autonomia administrativa do gestor e observem o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material.

E um ponto também precisa ser bem destacado: diante da falta de consenso sobre a implementação ou não de determinada política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma, dentre as possibilidades que se apresentam, não cabendo ao órgão ministerial a adoção de medidas, judiciais ou administrativas, que visem a impor exclusivamente sua vontade.

É tudo uma questão de equilíbrio, razoabilidade e acima de tudo diálogo. Só para deixar claro o entendimento, trago à discussão um exemplo de ação do Ministério Público que teria extrapolado os limites da atuação. Em 12 de novembro de 2012, o Ministério Público Federal de São Paulo ajuizou ação civil pública com pedido de tutela antecipada em face da União e do Banco Central objetivando a retirada da expressão “Deus seja louvado” das cédulas de real. O Procurador da República justificou que o Estado brasileiro é laico e, portanto, deve estar completamente desvinculado de qualquer manifestação religiosa, ressaltando que o objetivo principal do pedido é proteger a liberdade religiosa de todos os cidadãos. Destaca-se que a inclusão da expressão nas cédulas aconteceu em 1986, por determinação do ex-presidente José Sarney. Já 1994, com a chegada do plano real, a frase foi mantida em razão de sua tradição. Em reexame necessário, a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, negou provimento à apelação e a remessa oficial. Uma passagem da ementa merece destaque:

[...] A MOEDA: sempre foi fonte notável de informações históricas porque a sua confecção - iniciada com a cunhagem em cobre, prata e ouro - permitiu às pessoas de seu tempo e à posteridade o conhecimento de aspectos políticos, econômicos e culturais, assim como permitiu, em favor das gerações ulteriores, conhecer alguns procedimentos tecnológicos do passado; os lançamentos e inscrições postos na moeda refletem um povo, sua história, seus costumes. Assim, a moeda acaba por expressar fatos relevantes para esse povo, sem exclusividade. O constituinte de 1988: diante da vocação religiosa da população brasileira, foi o próprio Constituinte que resolveu invocar – mais uma vez – a proteção de Deus no preâmbulo da Constituição atual, assim refundando o Estado brasileiro pós-ditadura militar sob os auspícios divinos, ainda que tenha sido mantido o Estado laico no art. 19, inciso I, da Constituição Federal. INDEFERIMENTO DO PLEITO MINISTERIAL: referência à divindade - seja no preâmbulo da Constituição, seja nas cédulas monetárias - tem raízes na História brasileira e nos costumes de nosso povo; não é uma afronta a qualquer culto ou religião em particular; menos ainda é um acinte contra os brasileiros que se declaram ateus. Essa prática de referir-se ou dirigir-se a uma divindade - genericamente trata da como Deus alcançava 73,6% dos brasileiros em 2016. E está longe de trazer ofensa aos cerca de 8,00% que dizem se dizem sem religião. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO.

Portanto, não deve o Ministério Público interferir nas características técnicas, artísticas e serviços referentes aos meios circulantes das cédulas de real, em especial quando embasadas em questões históricas, exatamente como ocorrido no caso supracitado.

Se o fundamento da laicidade fosse irrestrito para atuação do Ministério Público, chegaríamos ao momento em que algum membro acionaria o Poder Judiciário para acabar com as festividades públicas do Natal, destruir o maior símbolo do Brasil, o Cristo Redentor, ou mudar a nomenclatura de estados e das cidades, a exemplo de São Paulo e Santa Catarina.

Outro exemplo corriqueiro de atuações de vários Ministérios Públicos e constantemente divulgado nas mídias é a ação civil pública que visa compelir o município a asfaltar uma única via pública. Seria o Poder Público obrigado a asfaltar as vias urbanas ou apenas mantê-las em condições de trafegabilidade? Lado outro, entendemos manifestamente discricionária a decisão do ente federativo de qual via será pavimentada, observada sua dotação orçamentária. Interessante julgado do Estado do Amapá respalda a situação abordada:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASFALTAMENTO DE VIA PÚBLICA ESPECÍFICA. SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA. INTERFERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO. 1) Correta a sentença que julga improcedente a pretensão ministerial em compelir o ente municipal ao asfaltamento de uma via pública específica, seja porque o Poder Público não está obrigado a providenciar a pavimentação asfáltica das vias urbanas, dado que tal obrigação se resume a mantê-las em condições de tráfego para a circulação de veículos e pedestres; seja porque “tal obrigação por parte do Município de Macapá se estende a todas as vias da urbe, competindo à Administração Municipal, nos limites do seu poder discricionário, decidir sobre a prioridade da pavimentação de cada via, considerando o volume de tráfego, a existência de órgãos públicos, especialmente escolas, hospitais, postos de saúde, dentre outros. A alegação de que os portadores de deficiência física seriam os mais prejudicados pela ausência de pavimentação asfáltica da rua Francisco Cassiano da Costa não merece consideração, a uma porque tal prejuízo também se verificaria em qualquer outra rua da cidade, o que afastaria a prioridade que se pretende emprestar à essa benfeitoria, e a duas porque o trânsito de deficientes físicos deve se dar no passeio público, e não na pista de rolamento, razão pela qual para esse desiderato necessário seria a implantação de calçadas (cuja responsabilidade recai sobre o município), e não a pavimentação asfáltica da via. A par disso, inegável que a pretensão de impor à Administração Pública a obrigação de pavimentação asfáltica de uma determinada via, em detrimento de todas as outras existentes na cidade, configura invasão do poder discricionário da Administração e clara violação ao princípio constitucional da separação dos poderes”. 2) Apelação não provida. (APELAÇÃO. Processo Nº 0052830-23.2016.8.03.0001, Relator Desembargador CARLOS TORR, CÂMARA ÚNICA, julgado em 10 de Dezembro de 2020, publicado no DOE Nº 228 em 17 de Dezembro de 2020).

Considerações finais

Os temas abordados no presente trabalho são relevantes, em especial para o Promotor de Justiça no início de carreira. É natural que, em razão do entusiasmo pela realização profissional, alguns membros extrapolem suas atuações e invadam, ainda que com a melhor das intenções, a esfera de atribuição de outro poder constituído.

Ao adentrarem em seus gabinetes, é corriqueiro encontrar centenas de notícias de fato, procedimentos preparatórios e inquéritos civis que aguardam uma solução definitiva. Procedimentos que passam, não raras vezes, anos e anos nas prateleiras de uma Promotoria de Justiça, especialmente aquelas mais distantes dos grandes centros urbanos. Assim, a otimização dos trabalhos deve se dar de forma mais eficiente, direcionando todos os esforços naquilo que verdadeiramente seja atribuição do Ministério Público. Realizando a gestão dos seus procedimentos, deve focar na efetiva implementação dos direitos sociais nos estritos moldes determinados pela Constituição Federal, relegando aos gestores o efetivo ato de administrar a coisa pública.

A título de exemplo, se houver um procedimento instaurado para que uma única rua seja pavimentada, ele simplesmente deve ser arquivado. Não é o Promotor de Justiça quem escolhe quais vias serão asfaltadas, cabendo tal tarefa ao chefe do Poder Executivo, administrador das verbas públicas por vocação constitucional, em respeito à divisão dos poderes.

Logo, é importante que o membro do Ministério Público tenha em mente que ele não recebeu da soberania popular o mister de fazer as escolhas públicas. É bem verdade que a ausência de votos não exclui sua legitimidade democrática, pois, se todo poder emana do povo, a atuação dos membros do Ministério Público nada mais é do que a distribuição de uma função que lhe foi conferida pelo próprio povo, por intermédio de seus representantes quando reunidos na Assembleia Nacional Constituinte, oportunidade em que também se definiu que sua investidura de tal importantíssimo cargo se daria por intermédio de concurso público de provas e títulos.

Entretanto, diferentemente do político tradicional, sua atuação do agente político do Ministério Público é eminentemente técnica e amparada na legislação posta, não devendo ser influenciada por populismo ou imersão na esfera de atribuição de outro poder. O Ministério Público deve buscar imediatamente a efetivação de direitos dentre os quais não cabe discricionariedade do gestor, a exemplo das políticas públicas delineadas na Constituição Federal, em que já existe um juízo de conveniência e oportunidade. Quando houver margem de escolha, cabe aos prefeitos e governadores, e somente a eles, a palavra final da melhor opção.

Agindo dessa forma, todos ganham. Os Poderes Executivo e Legislativo, que não sofrerão indevidas interferências. O Poder Judiciário, que já sofre com milhares de processos que aguardam julgamento e precisa otimizar a jurisdição. O Ministério Público, que focará naquilo que constitucionalmente é sua atribuição, com atuação responsável e socialmente efetiva, bem como a sociedade, que se livrará do choque de egos de suas autoridades e desfrutará das melhores soluções em menor espaço de tempo.

Referências

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.

BALLAN JÚNIOR, Octahydes. **Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BARCELLOS, Rodrigo Alves. **Métodos e Técnicas de Resolução de Conflitos pelo Ministério Público**. Curitiba: Appris, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação e Remessa Necessária**. Sexta turma, unânime. Acórdão número 0019890-16.2012.4.03.6100. ApelRemNec 1891300. Relator Desembargador Federal Johansom Di Salvo. Data: 14/12/2017; Fonte da publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:21/12/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **APELAÇÃO. Processo n. 0052830-23.2016.8.03.0001**, Relator Desembargador Carlos Tork, Câmara Única, julgado em 10 de Dezembro de 2020, publicado no DOE n. 228 em 17 de Dezembro de 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

MÖLLER, Max. **Teoria do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção**. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2023.