

Alexandre Amaral
GAVRONSKI

Andrey Borges
DE MENDONÇA

Manual do
**PROCURADOR
DA REPÚBLICA**

TEORIA

E PRÁTICA

5ª edição

Revista, ampliada
e atualizada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo IV

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL COMO AGENTE

1. VISÃO COMPARATIVA DA ATUAÇÃO EXTRAPROCESSUAL E PROCESSUAL E A POSTURA RESOLUTIVA DE MINISTÉRIO PÚBLICO

Tratamos no primeiro tópico do capítulo anterior da importância de uma visão integrada da atuação do Ministério Público Federal que considere o amplo instrumental que lhe é disponibilizado pela lei para atuação extraprocessual e processual. Antecipamos algumas das razões pelas quais os principais instrumentos de atuação do Ministério Público Federal, extraprocessuais (inquérito civil e procedimento administrativo prévio, audiência pública, recomendação e compromisso de ajustamento de conduta) e processuais (ação civil pública, ação coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos e ação de responsabilização de atos de improbidade administrativa), devem ser visualizados de forma integrada pelo Procurador da República.

De fato, **a visualização consciente e integrada desse amplo instrumental permite melhor identificar e construir soluções jurídicas capazes de enfrentar de forma mais qualificada os enormes desafios que se apresentam neste século para a tutela coletiva**, vistos em especial no tópico 2.2 do terceiro capítulo, e, por consequência, para o Ministério Público Federal, como um dos principais legitimados coletivos em nosso país. Caracterizada a tutela coletiva por uma acentuada interdisciplinaridade, questões jurídicas de alta controvérsia (como a justiciabilidade das políticas públicas), complexidade das medidas necessárias à sua efetividade, perfil diferenciado dos responsáveis pelas ameaças ou lesões coletivas, e, ainda, somando-se a esses fatores todos os grandes desafios que se apresentaram ao direito no século XX (massificação das relações jurídicas, elevada concentração populacional nas cidades e a globalização) e os que se apresentam no século XXI (*internet*, avanços tecnológicos sem precedentes e crescente complexidade da sociedade), assoma evidente a necessidade de o Ministério Público Federal utilizar o instrumental que lhe é disponibilizado pela lei do modo mais eficiente possível para atuar nessa desafiadora área.

Um dos objetivos deste Manual é fornecer ao membro do Ministério Público Federal que atua em tutela coletiva elementos que contribuam para esse uso eficiente, ao tempo em que apresentamos ao aspirante à carreira uma visão mais abrangente da atuação institucional, capaz de lhe permitir, diante das questões que lhe forem apresentadas hi-

poteticamente nos concursos, desenvolver seu raciocínio jurídico de forma mais próxima àquela que tem orientado a atuação institucional na atualidade.

1.1. Postura resolutiva: definição e fundamento constitucional

Para tanto, mostra-se útil, antes do estudo específico de cada um dos instrumentos, avançar na análise comparativa entre a atuação extraprocessual e processual e aumentar a compreensão sobre a **postura resolutiva**, bastante valorizada no Ministério Público Federal.¹ Quanto a esta, convém desde logo defini-la como aquela **compromissada com a efetiva resolução da ameaça ou lesão a direitos coletivos que é levada ao conhecimento do Ministério Público Federal quando a causa é da sua atribuição, com o menor dispêndio de tempo e custos e a maior satisfação possível dos titulares dos direitos**. Por “**resolução**” da ameaça ou lesão aos direitos coletivos, entendemos a **adequada tutela específica**, compreendida como aquela que impede, inibe ou corrige o ilícito (tutela inibitória), ressarce o dano ou assegura o fiel adimplemento da obrigação;² e, se for cabível e necessária, a devida tutela indenizatória ou compensatória, valendo destacar que nosso ordenamento jurídico privilegia a tutela específica (art. 84, §1º, CDC).

Essa postura está relacionada à percepção institucional da necessária repartição de responsabilidades entre o Ministério Público e o Poder Judiciário na resolução das ameaças e lesões a direitos coletivos, visualizada como uma decorrência natural da isonomia de tratamento constitucional e da diferenciada configuração dada à Instituição pela CF/88, assuntos sobre os quais discorreremos no terceiro capítulo da Parte I.

1.2. Vantagens e desvantagens da atuação extraprocessual e da processual

Adentrando, então, na análise comparativa, começamos por afirmar que tanto a atuação extraprocessual quanto a processual tem suas vantagens e desvantagens.

Ainda que naquela o Ministério Público seja o protagonista da solução jurídica destinada a proteger os direitos coletivos, essa solução depende do consenso com o apontado responsável pela lesão ou ameaça (ou, no mínimo, do seu convencimento quanto ao acerto da posição ministerial), o que, se por um lado permite maior informalidade, por outro impede o uso da força do Estado para imposição da solução identificada. Esse uso só se viabiliza por meio da atuação processual, na qual o protagonista da solução jurídica é, principalmente, o Poder Judiciário, atuação que, justamente por causa da possibilidade

1. A valorização institucional revela-se principalmente nas falas dos Procuradores-Gerais nos últimos dez anos, na postura das Câmaras de Coordenação e Revisão diante dos Grupos de Trabalhos criados por sua decisão e nas diretrizes que orientam os cursos organizados pela ESMPU. Atualmente, discute-se no âmbito do Planejamento Estratégico do Ministério Público Federal a extensão dessa valorização também para as estatísticas de produtividade dos Procuradores da República, por meio de dados que permitam minimamente aferir resultados da atuação do membro, como a motivação dos arquivamentos (se a questão foi resolvida ou não) e o acolhimento judicial das ações ajuizadas, este último já incorporado nas estatísticas.
2. Adotamos, em linhas gerais, a terminologia e a classificação de Luiz Guilherme Marinoni (*Tutela Específica: arts. 461, CPC e 84, CDC*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2001).

de uso da força, depende do processo judicial, mais formal e necessariamente sujeito à observância do devido processo legal e todas suas peculiares garantias. Mesmo o TAC, que tem a natureza de título executivo extrajudicial (art. 5º, §6º, LACP), depende do processo judicial, em sede de execução, para sua imposição forçada; sua condição de título executivo dispensa apenas a fase de conhecimento, vale dizer, aquela em que se busca a concretização do direito, a interpretação deste para o caso concreto.

De outra parte, se somente a atuação processual viabiliza a imposição forçada da solução, justamente por isso ela é mais limitada ao que diz especificamente a lei, menos aberta a interpretações extensivas no processo de concretização do direito ou mesmo de sua criação (por meio de obrigações negociadas não expressamente decorrentes de lei, por exemplo). Na atuação extraprocessual, sendo a solução jurídica construída por consenso ou convencimento, há mais espaço para interpretação extensiva e mesmo para criação do direito no detalhamento da solução.³ Basta, para tanto, considerar a maior possibilidade de detalhamento de obrigações num TAC em comparação com o que é admissível em uma sentença.

Ademais, a atuação processual se submete às dificuldades do Poder Judiciário, especificamente do processo judicial, de bem responder a todas as peculiaridades da tutela coletiva:⁴ sobrecarregadas pautas forenses, dificuldades de ampla participação dos interessados no processo ante o risco de tumulto, procedimento excessivamente formal para a realização de perícias, natural distanciamento do juiz da causa e da realidade fática e inúmeras possibilidades de recursos, tudo a comprometer a celeridade. De outra parte, a atuação extraprocessual não permite alcançar soluções definitivas, dado que apenas as sentenças podem alcançar a imutabilidade da coisa julgada atingindo, em alguns casos de modo necessário, inclusive lides individuais,⁵ ficando as soluções extrajudiciais, como a recomendação atendida e o TAC, sempre passíveis de questionamento judicial e dependentes, se descumpridas, do uso do processo judicial para a imposição forçada. Neste caso, sem dúvida o TAC é mais vantajoso que as demais soluções extraprocessuais porque, como título executivo extrajudicial (art. 5º, §6º, LACP) dispensa a fase de conhecimento. Por outro lado, nas lesões de massa ensejadoras de enorme número de ações individuais, somente uma ação coletiva pode suspendê-las, como admite o STJ⁶, permitindo uma maior racionalização da prestação jurisdicional.

3. Sobre a maior liberdade na concretização e criação do direito por meio do consenso, cf. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas Extraprocessuais*, op. cit., p. 118-134 e 257-258 e 287-291.

4. Para aprofundar o estudo dessas dificuldades, v. o capítulo quinto da mesma obra.

5. Referimo-nos ao previsto no art. 104, CDC, segundo o qual a coisa julgada nas ações coletivas envolvendo direitos coletivos e individuais homogêneos beneficiam os autores individuais que, intimados da existência da ação coletiva, tiverem solicitado a suspensão de suas próprias ações. As soluções alcançadas fora do processo judicial só produzem efeitos nas lides individuais indiretamente, sob a perspectiva da (falta de) interesse de agir, se tornar desnecessária e inútil a continuidade dessas lides.

6. O STJ, julgando em regime de recursos repetitivos os REsp. n. 1.110.549/RS (tema 60), Relator o Ministro Sidnei Benetti, e 1.353.801/RS (tema 589), relator o Min. Mauro Campbell, respectivamente em 28/10/2009 e 14/08/2013, firmou a tese de que “ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva.” O STF entendeu inexistente a repercussão geral no tema (n. 675) e reconheceu a natureza

1.3. As circunstâncias que tornam uma ou outra atuação preferível e a complementariedade entre ambas

Resumidamente, poderíamos dizer que a atuação extraprocessual é preferível sempre que o elemento celeridade da resolução se mostrar importante e não se visualizar a possibilidade de alcançá-la brevemente pela via do processo judicial. Anotamos, a propósito, que a prática forense nos permite afirmar ser mais fácil obter rapidamente provimentos judiciais proibitivos, de obrigações de não fazer, especialmente diante de comprovada e iminente ameaça ou lesão, do que provimentos de obrigação de fazer, especialmente os complexos e de difícil e resistente implementação.

A resolução extrajudicial se apresenta preferível, outrossim, quando houver necessidade de um detalhamento das medidas para a efetividade dos direitos coletivos que for difícil de alcançar em sede judicial, ou para tal efetividade for muito importante alcançar o comprometimento do responsável, sem o qual ficará muito difícil a implementação da solução. Imaginem-se, aqui, as hipóteses em que de antemão se viabilizam inúmeras controvérsias sobre a interpretação de um visualizado provimento judicial durante sua implementação e insegurança jurídica sobre as hipóteses de incidência da multa cominatória, situações em que a solução extrajudicial interessa tanto ao Ministério Público Federal quanto ao apontado responsável.

O mesmo se aplica para as hipóteses de elevada interdisciplinaridade ou nas quais é fundamental o envolvimento de grande número de interessados, sejam eles os titulares do direito ou os apontados responsáveis. Naqueles casos, a informalidade própria da atuação extraprocessual facilita o contato interdisciplinar direto entre os analistas periciais do Ministério Público Federal e os técnicos indicados pelos responsáveis para o equacionamento das controvérsias não jurídicas. Nos casos envolvendo muitos interessados, a realização de reuniões no curso do inquérito civil ou de audiências públicas permite a integração dos vários interessados na construção da solução.

Não são raros os casos nos quais interessa tanto ao apontado responsável quanto ao Ministério Público Federal uma solução rápida e construída consensualmente, vale dizer, sem a transferência dessa decisão a um terceiro, o juiz, muitas vezes com dificuldades decorrentes de sua sobrecarga processual para considerar todas as peculiaridades da situação concreta, e sem o risco dos atrasos e contratempos gerados pela discussão judicial, muitas vezes comprometedores de prazos cuja observância é de interesse social.⁷

infraconstitucional da questão jurídica (ARE 738109 RG, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 26/09/2013).

7. Inúmeros exemplos de excelente atuação extraprocessual resolutive que evitou discussões judiciais cuja demora poderia comprometer cumprimento de prazos importantes para o Brasil no contexto internacional, prevenindo lesões e protegendo o patrimônio público e outros interesses coletivos, foram dados pelo Grupo de Trabalho Copa do Mundo FIFA 2014, criado no âmbito da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão e que teve seus méritos reconhecidos pelo projeto Innovare. Vários desses exemplos são relatados em artigo escrito pelo Procurador da República Athayde Ribeiro Costa, Coordenador do GT, intitulado “O Ministério Público Resolutivo e a Priorização da Tutela Jurídica Preventiva: O Grupo de Trabalho Copa do Mundo FIFA 2014 da 5ª CCR/MPF” (In: VITORELLI, Edilson (Org.). *Temas aprofundados do Ministério Público Federal*. Salvador: JusPodium, 2011, 2011, p. 43-83).

Quando, ao invés, prevalecer o interesse na definitividade da solução ou se mostrar necessário o uso da força, sem dúvida a via do processo judicial será a mais recomendada.

Na verdade, a alternativa entre resolução extrajudicial (fruto da atuação extraprocessual) ou judicial (da atuação processual) somente se apresenta quando for viável a resolução da questão fora do processo judicial, pois haverá casos em que a margem de negociação é tão ínfima (pouco espaço para interpretação da lei no processo de concretização) e tão difícil a composição de interesses (causas envolvendo devolução de valores significativos ou pagamento de indenizações, por exemplo) ou tão evidente ou previsível a postura resistente do responsável pela ameaça ou lesão aos direitos coletivos, que a atuação processual se apresentará como a única alternativa disponível ao Ministério Público Federal para resolução da questão.

Ademais, também convém ter sempre presente que uma atuação não exclui a outra. Pelo contrário! **A atuação extraprocessual serve bem a instruir a atuação processual e, não raro, a judicialização de uma causa pelo Ministério Público Federal abre oportunidade para uma resolução construída sob a lógica da atuação extraprocessual, por negociação,** com o uso de instrumentos extraprocessuais como o compromisso de ajustamento de conduta tomado fora do processo e levado a homologação judicial, ou por meio de um acordo firmado no curso do processo.

1.4. O modelo de Ministério Público resolutivo e a atuação processual

Daí porque nos parece merecedora de algum aperfeiçoamento a classificação entre os dois “modelos” de Ministério Público originalmente apresentada pelo Promotor de Justiça de São Paulo Marcelo Pedroso Goulart:⁸ o demandista e o resolutivo, classificação que tem merecido justa acolhida pela doutrina mais progressista da Instituição.⁹ Na classificação original, se insere no modelo **demandista** o agente do Ministério Público que prefere atuar perante o Poder Judiciário, como agente processual, transferindo-lhe a responsabilidade de resolver as diuturnas afrontas à lei, mormente no que se refere aos direitos sociais e coletivos; no **resolutivo**, aquele que, valendo-se dos instrumentos de atuação à sua disposição (inquérito civil ou procedimento administrativo, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação), faz deles uso efetivo e legítimo para a solução dos problemas que atentam contra tais direitos.

Acreditamos que a chamada postura demandista, com seu viés crítico, só seja apropriadamente aplicável àqueles agentes do Ministério Público que visualizam o processo judicial como *única* forma de atuação legítima da Instituição, ou que apostam nessa atuação como uma desobrigação: ajuizada a questão, esgota-se a obrigação do Ministério Público com a resolução da questão, que passa à exclusiva responsabilidade do Poder Judiciário;

8. Ministério Público e democracia: teoria e práxis. São Paulo: LED, 1998.

9. Cf. por exemplo, ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público e o Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo e ROSENVALD, Nelson. *Temas Atuais do Ministério Público*. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2ª ed., 2010, p. 17-59.

ou como a natural consequência de uma visão segundo a qual a função do Ministério Público é ajuizar ações e a do Poder Judiciário resolver todas as questões envolvendo falta de efetividade dos direitos coletivos.

Essa postura demandista nada tem de irregular, conquanto nos pareça inadequada ao perfil institucional emergente da CF/88, que deu tratamento isonômico entre o Ministério Público e o Poder Judiciário: se há isonomia de tratamento, deve haver, também, de responsabilidades na efetivação dos direitos, notadamente na perspectiva coletiva. Ela apenas se aproxima do inaceitável quando o ajuizamento é desprovido de qualquer preocupação com o resultado da demanda, com pedidos sem qualquer viabilidade jurídica ou implementabilidade, ou quando, sem justificativa idônea (urgência, por exemplo), a ação é ajuizada sem qualquer investigação prévia quando esta, no caso, se mostrava necessária ao eficiente andamento da ação ou à melhor definição dos respectivos pedidos.

Há, a nosso ver, **grande espaço para atuação resolutiva no uso dos instrumentos processuais**, não sendo essa postura um atributo exclusivo da atuação extraprocessual. Assim, o ajuizamento de ações como uma frustração das tentativas de composição negociada é, na verdade, um impositivo da atuação resolutiva, na medida em que serve de estímulo para que futuros responsáveis componham com o Ministério Público Federal para evitar a via judicial. Também é resolutivo o uso dos instrumentos processuais para retirar determinados responsáveis por ameaças ou lesões a interesses coletivos da confortável posição de inércia, quando resistem a corrigir suas condutas ilícitas e se negam a encetar composições consensuais ou a postergam proposital e injustificadamente. Tampouco se pode tachar de demandista o agente do Ministério Público Federal que ajuíza a ação cabível quando, à luz das circunstâncias do caso concreto, mostra-se inviável a resolução fora do processo judicial ou, ainda, quando estrategicamente se mostra conveniente obter solução passível de alcançar a definitividade ou um precedente judicial que interessará para inúmeros outros casos e contribuirá futuramente para outras atuações.

Enfim a **postura resolutiva** está relacionada ao **compromisso com a resolução da ameaça ou lesão a direitos coletivos levada ao conhecimento do Ministério Público, preferencialmente por meio da atuação extraprocessual, ou seja, sem levar a questão ao Poder Judiciário, mas não hesitando em fazê-lo quando a correção voluntária da conduta ou a solução consensual se inviabilizarem**¹⁰.

2. O USO DOS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO COMO TÉCNICAS DESTINADAS A ALCANÇAR EFETIVIDADE DOS DIREITOS COLETIVOS

Já identificamos os **principais instrumentos de atuação do Ministério Público Federal como agente na tutela coletiva**, tanto na atuação extraprocessual: o **inquérito civil e o procedimento administrativo prévio**, a **audiência pública**, a **recomendação** e o **compromisso de ajustamento de conduta**; quanto na processual: a **ação civil pública**,

10. Cf. Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017, que “Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, aprovada no colegiado por iniciativa e proposta do Conselheiro Fábio George da Cruz Nóbrega (representante do MPF no colegiado), para cuja minuta contribuímos. e que incorpora, em linhas gerais, a visão sustentada no texto.

a ação coletiva para defesa dos interesses individuais homogêneos e a ação de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

É justamente no capítulo dos “instrumentos de atuação” que a LC 75 trata da ação civil pública (art. 6º, VII), da ação coletiva para defesa dos direitos individuais homogêneos (art. 6º, XII), da ação para responsabilização de improbidade administrativa (art. 6º, XIV, f), além de especificar outras ações cíveis para proteção dos direitos e interesses coletivos que, para fins de nomenclatura ou para o estudo das peculiaridades processuais, podem ser agrupadas com cada uma das espécies acima. Dentre os instrumentos extraprocessuais, são referidos no mesmo dispositivo o inquérito civil (art. 6º, VII) e a recomendação (art. 6º, XX). A LC 75 nada dispõe sobre o compromisso de ajustamento de conduta e a audiência pública o que, não obstante, não lhes retira a condição de instrumentos de atuação do Ministério Público Federal, visto que ambos são previstos em leis como instrumentos disponíveis ao Ministério Público, respectivamente, art. 5º, §6º, da LACP e art. 27, parágrafo único, IV, LONMP, sendo esta lei aplicável ao Ministério Público Federal em razão princípio da unidade (art. 127, §1º, CF) e porque todos os ramos desempenham as mesmas funções constitucionais, não havendo justificativa razoável à luz do ordenamento vigente para que sejam diversos os instrumentos disponíveis para desempenho dessas funções; a diferenciação se verifica apenas em razão da atribuição.

No programa do Concurso para Procurador da República,¹¹ todos os instrumentos de atuação extraprocessual são incluídos em um mesmo ponto no qual se lê: “Instrumentos e técnicas extraprocessuais de atuação em tutela coletiva: inquérito civil, compromisso de ajustamento de conduta, recomendação e audiência pública”.

Sendo assim, num Manual que tem dentre suas principais finalidades a de contribuir para o ingresso na carreira do Ministério Público Federal impende investigar, ainda que superficialmente, a razão de ser da referência a técnicas.

O termo tem um sentido mais amplo que *instrumentos*, englobando a ideia de predisposição ordenada de meios (os próprios instrumentos) para obtenção de certos resultados,¹² um *modo de atuação* para atingimento de determinado fim.

A inclusão do termo técnicas no programa ao lado dos instrumentos de atuação está, pois, a demonstrar a importância dada pela Instituição ao modo de utilização deles e sua necessária relação com o fim maior que deve orientar toda a atuação do Ministério Público Federal em tutela coletiva: o da efetividade dos direitos de cuja proteção ou defesa

11. Res. CSMFP n. 135/2012, ponto 16.c, do Programa de Processo Civil.

12. Veja-se, por exemplo a lição de Cândido Dinamarco, ao tratar dos “Escopos do Processo e Técnica Processual” em seu clássico *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 9ª ed., 2001, p. 224-5), que define técnicas como “predisposição ordenada de meios destinados a obter certos resultados”, aduzindo que “toda técnica, por isso, é eminentemente instrumental, no sentido de que só se justifica em razão da existência de alguma finalidade a cumprir e de que deve ser instituída e praticada com vistas à plena consecução da finalidade”. E acrescenta: “.. acontece então que se todo instrumento, como tal, destina-se a ajudar o homem a obter determinados resultados, por outro lado ele exige do homem a sua manipulação segundo normas adequadas, sob pena de inutilidade ou distorção. .. A técnica está a serviço da eficiência do instrumento, assim como este está a serviço dos objetivos traçados pelo homem e todo o sistema deve estar a serviço deste”.

é incumbida a Instituição. **Os instrumentos não podem ser considerados como um fim em si nem analisados isoladamente; estão a serviço, de forma integrada, de um objetivo maior: a efetividade daqueles direitos, entendida no sentido de realização material, ou seja, observância da norma no mundo dos fatos.** Devem ser utilizados como autênticas técnicas a serviço desse fim.

A terminologia ainda permite estudar os instrumentos de atuação extraprocessual a partir da principal contribuição que dão para essa efetividade. Assim, os instrumentos que predominantemente instruem ou informam a atuação do Ministério Público Federal, como o inquérito civil ou a audiência pública, podem ser estudados como técnicas de informação ou instrução da atuação ministerial; outros, que se destinam mais diretamente à concretização dos direitos cuja proteção deve promover a Instituição, como a recomendação e o compromisso de ajustamento de conduta, podem ser estudados como técnicas de concretização dos direitos coletivos.¹³ Os instrumentos processuais analisados também se destinam a provocar o Poder Judiciário a concretizar os direitos coletivos, mas vão além, pois buscam viabilizar a imposição forçada da concretização alcançada, a aplicação do direito.

O objetivo final de todos esses instrumentos sempre deve ser o de resolver a lesão ou ameaça aos direitos coletivos, impedindo, inibindo ou corrigindo o ilícito, ressarcindo adequadamente o dano ou assegurando o fiel adimplemento da obrigação.

O termo *técnica* ainda remete à doutrina pátria que identifica a necessária adequação do instrumento processual (analisado, então, como técnica processual) ao direito e à situação concreta que está demandando proteção, isto é, ao próprio direito em causa e à situação de ameaça ou lesão em que se encontra.¹⁴

O mesmo raciocínio aplica-se aos instrumentos extraprocessuais, que igualmente devem ser visualizados como técnicas manejáveis pelo Ministério Público Federal para alcançar a efetividade dos direitos de cuja proteção está incumbido.

A conclusão é um pouco diversa apenas no que respeita à ação de responsabilização por ato de improbidade, que atua numa lógica diversa da dos demais instrumentos: a da repressão ou sanção. Assim, a finalidade primeira desse específico instrumento processual não é a efetividade de algum direito, mas da sanção, que serve a proteger, apenas indiretamente, pelo efeito pedagógico-preventivo, o interesse difuso da probidade administrativa.

13. Nesse sentido a classificação que adotamos em nosso *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva*, op. cit., p. 39-40 e capítulos sétimo e oitavo.

14. Na doutrina de MARINONI: “Como o direito à efetividade da tutela jurisdicional deve atender ao direito material, é natural concluir que o direito à efetividade engloba o direito à pré-ordenação de técnicas processuais capazes de dar respostas adequadas às necessidades que dele decorrem. (...) Se as tutelas dos direitos (necessidades no plano do direito material) são diversas, as técnicas processuais devem a elas se adaptar” (MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica Processual e Tutela dos Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 147-8).

3. VISÃO GERAL DA ATUAÇÃO EXTRAPROCESSUAL

3.1. Principais utilidades: instruir a atuação, concretizar os direitos tutelados e induzir a correção da conduta ilícita

Como visto no tópico anterior, a atuação do Ministério Público Federal em tutela coletiva deve se direcionar para promover a efetividade dos direitos e interesses de cuja proteção está incumbida a Instituição, isto é, sua efetiva observância no mundo dos fatos, sua realização material. Essa efetividade se alcança com a resolução da ameaça ou lesão levada ao conhecimento do Ministério Público Federal, fundamentalmente com a adequada tutela específica mas, quando se fizer cabível e necessária, também com a tutela indenizatória.

Sob essa perspectiva, convém, antes de adentrar especificamente na análise da contribuição de cada um dos instrumentos de atuação extraprocessual, pôr em destaque a ampla utilidade que desempenham na busca do fim antes referido, concentrando-a, apenas para fins de facilitar a compreensão em **duas principais utilidades: informar ou instruir a atuação do Ministério Público Federal** (tanto a extraprocessual como a processual) ou **concretizar os direitos coletivos de modo a viabilizar sua implementação**.

Sobre o **conceito de concretização** já tratamos alhures, valendo aqui reproduzir apenas a sua essência: especificação de como incide o direito no caso concreto, ou, em outras palavras, interpretação do direito a partir do e em relação ao problema concreto (a suposta ameaça ou lesão), com a especificação de todas as condições (modo, tempo, lugar) e detalhamentos (definição de conceitos jurídicos indeterminados para o caso concreto) necessários para sua efetividade.

Se a concretização dada pelo Ministério Público Federal for acolhida pela outra parte (em uma recomendação atendida, por exemplo) ou se consubstanciar em um título executivo extrajudicial (como é o caso do TAC) que for cumprido, então a atuação do Ministério Público Federal terá “resolvido” a ameaça ou lesão aos direitos de cuja proteção está incumbido. Se, contudo, a concretização não tiver sido suficiente a resolver a ameaça ou lesão (recomendação não atendida ou TAC descumprido), então as possibilidades da atuação extraprocessual restarão esgotadas e a judicialização da questão se apresentará como a alternativa adequada de atuação do Ministério Público Federal.

Essa mesma resolução poderá ocorrer sem a concretização do direito protegido, como ocorre, por exemplo, quando o apontado responsável corrige sua conduta induzido pela instrução do Ministério Público Federal. É de veras comum, no curso de um inquérito civil, após uma requisição de informações ou documentos do Ministério Público Federal que evidencia para o destinatário a ilicitude de sua conduta,¹⁵ ou no meio de

15. Inúmeros poderiam ser os exemplos concretos. Apenas para ilustrar o afirmado, tenha-se em mente as seguintes situações reais resolvidas só com a atuação investigativa do Ministério Público Federal: a) requisição de informações sobre falta de reserva de vagas para pessoas com deficiência em concurso público, cujo edital foi logo em seguida corrigido; b) requisição de informações dirigida a pró-reitor de graduação de determinada universidade que abria concurso para vaga para professor de História do Direito no Curso de Direito, que necessitava de professores de Processo Civil e Penal, indagando sobre a existência de relação pessoal com Professora Doutora em História do Direito, relação essa que fora

uma audiência pública ou como decorrência dela,¹⁶ o responsável pela ameaça ou lesão corrigir sua conduta e dispensar novas atuações do Ministério Público Federal.

Essa ampla utilidade guarda direta relação com a postura resolutiva de Ministério Público Federal de que tratamos no primeiro tópico deste capítulo, como também com o compromisso com a efetividade dos direitos de cuja proteção está incumbida a Instituição e que mereceu nossa atenção no tópico anterior. É, igualmente, fruto da evolução pela qual passou o inquérito civil desde sua criação, em 1985, concomitante com o advento da ação civil pública. Como vimos alhures¹⁷ ao longo dos anos que se seguiram à sua criação o instrumento passou de *pré*-processual, destinado essencialmente a instruir a ação civil pública, a autêntico instrumento *extraprocessual*, com a criação de outros instrumentos, como o TAC (em 1990), a recomendação e a audiência pública (em 1993), todos manejáveis no curso do inquérito civil, que deram ao Ministério Público amplas possibilidades de resolução das ameaças e lesões a direitos coletivos por ele apuradas sem a necessidade de recorrer ao processo judicial. Essa mudança decorreu, em boa parte, dos derradeiros influxos no Brasil do movimento de acesso à justiça, em especial da chamada “terceira onda”, que defendia a crescente adoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Tudo isso confluiu para uma postura resolutiva de Ministério Público que, como vimos, é dominante no Ministério Público Federal.

3.2. As específicas utilidades de cada instrumento da atuação extraprocessual

Feitas essas considerações preliminares sobre a utilidade dos instrumentos processuais, algumas breves referências específicas sobre cada um deles.

3.2.1. Do inquérito civil

Informar ou instruir a atuação do Ministério Público foi a utilidade que orientou o surgimento do **inquérito civil**, o primeiro dos instrumentos extraprocessuais. Ele é, com efeito, o principal instrumento pelo qual o membro do Ministério Público Federal pode colher os elementos fáticos e jurídicos de que precisa para orientar sua atuação. Valendo-se dos vários poderes instrutórios de que dispõe a Instituição, conferidos por disposição constitucional (art. 129, VI e VIII) e legal (arts. 7º e 8º, LC 75), o Procurador

afirmada pelos estudantes em representação dirigida ao Ministério Público Federal (concurso cancelado “de ofício” pelo Pró-Reitor) e c) requisição de informações sobre o fundamento jurídico de cobrança de contribuição mensal para moradores aos quais foram concedidos a concessão de direito de uso para fim de moradia, de que trata a MProv. 2220, que ensejou a imediata interrupção dessa cobrança.

16. Com o mesmo objetivo de ilustração: audiência pública realizada e presidida pelo Ministério Público Federal relacionada aos impactos das obras da Copa no direito à moradia, em que os interessados reclamavam de pouco acesso à informação sobre as áreas que seriam afetadas e pouca participação no processo de realocação. Na audiência, os representantes dos públicos envolvidos, além de detalhar as informações solicitadas publicamente, se comprometeram a disponibilizar acesso ao sistema de informações para cinco representantes dos cidadãos interessados. Informaram, ainda, que já haviam começado reuniões com os interessados e que aprofundariam o processo.

17. Cf. Tópico 2.1.2 do Capítulo III.

da República pode, depois de fixada sua atribuição (o que se alcança por meio de procedimento administrativo prévio ao inquérito civil), bem caracterizar os fatos supostamente justificadores de sua atuação e conhecer os argumentos jurídicos que embasam a conduta do suposto responsável pelo ilícito, pela dano ou pelo inadimplemento.

Como vimos acima, ainda pode igualmente ser útil para resolver a lesão ou ameaça aos direitos protegidos induzindo uma correção voluntária (ainda que não espontânea) da conduta apurada.

3.2.2. Da audiência pública

A **audiência pública** é também, principalmente, um instrumento de informação da atuação do Ministério Público, de especial valia para as situações que envolvem múltiplos interesses, considerável número de interessados identificáveis ou interesses coletivos conflitantes mas igualmente legítimos e passíveis de serem defendidos pelo Ministério Público Federal. Uma audiência pública serve para permitir ao Procurador da República melhor compreender as peculiaridades da situação em apuração e os interesses em disputa, servindo, igualmente, para depurar os interesses ilegítimos, que, assim indica a nossa experiência, não subsistem ao debate oral e público proporcionado nessas audiências. Mas não só, o instrumento contribui decisivamente para a identificação coletiva de soluções possíveis para as situações apuradas (ajudando, inclusive, na delimitação dos pedidos se a judicialização se fizer necessária) e, não raro, serve para resolver a ameaça ou lesão objeto de apuração.¹⁸

A audiência pública é, na verdade, um **instrumento de participação** por excelência,¹⁹ pois ela viabiliza que os principais interessados, os titulares dos direitos em disputa, contribuam diretamente para a identificação da solução que melhor protege seus interesses, que tanto pode ser alcançada consensualmente na própria audiência ou em momento posterior, como orientar a estratégia processual a ser adotada pelo Ministério Público Federal.

18. Um exemplo emblemático dessa afirmação foi a audiência pública que presidimos em outubro de 2010, junto com a colega Silvana Mocellin, a respeito das paralisações então frequentes da Ponte do Guaíba, em Porto Alegre. Sendo ela móvel, havia paralisado por algumas horas após elevação programada por três vezes nos seis meses anteriores, causando situações de absoluto caos no trânsito de acesso e saída da Capital. Em uma audiência pública que reuniu a concessionária, a ANTT, o DNIT, a Marinha e um grande número de representantes dos consumidores e usuários, foi identificada claramente a necessidade de estudos técnicos altamente especializados que foram efetivamente contratados, sendo depois implementadas suas orientações, além de um maior acompanhamento da agência reguladora quanto às atividades de manutenção. Levou quase um ano e dois meses para que a Ponte voltasse a paralisar novamente, mas então por comprovado ato de vandalismo nas suas instalações elétricas. Não houve mais paralisações decorrentes das deficiências de manutenção da ponte. O edital e ata dessa audiência pública constam das peças-modelo disponibilizadas neste Manual.

19. “As audiências públicas representam importante instrumento de transição de uma democracia representativa para a participativa, na medida em que integram a população na solução dos interesses que lhe digam respeito direto, permitindo que o pluralismo que caracteriza a sociedade contemporânea seja levado em consideração na tomada das decisões de interesse coletivo e que a solução construída seja mais adequada à realidade e às necessidades do caso concreto” GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas Extraprocessuais...*, op. cit., p. 330.

3.2.3. Da recomendação

A **recomendação** é, essencialmente, um instrumento de concretização dos direitos coletivos que objetiva resolver a ameaça ou lesão a direitos por meio do convencimento do destinatário quanto à correção das medidas recomendadas pelo Ministério Público Federal. Atendida, retira o interesse de agir (por falta de necessidade) de eventual ação judicial, desde que seja suficiente para proteger os direitos ameaçados ou lesados e não remanesça cabível algum ressarcimento ou indenização sob a perspectiva coletiva.

Além dessa sua principal utilidade, a recomendação pode servir também para melhor instruir a atuação do Procurador da República quando respondida de modo fundamentado. Essa resposta fundamentada é um dever de todo agente público e do agente privado prestador de serviço público ou de relevância pública e pode ser requisitada tanto do agente público quanto do particular como informação necessária à instrução do inquérito civil.²⁰ Com a resposta fundamentada de não atendimento, o órgão do Ministério Público Federal que a expediu poderá conhecer os elementos jurídicos que sustentam a conduta ou ato que considerou ilícitos ao expedir a recomendação e poderá, a partir deles, rever seu entendimento anterior (promovendo o arquivamento da apuração), melhor fundamentar eventual ação, enfrentando os argumentos já conhecidos, ou melhor delimitar a controvérsia jurídica a ser submetida para resolução judicial.

3.2.4. Do compromisso de ajustamento de conduta

O **compromisso de ajustamento de conduta** é o principal instrumento de que dispõe o Ministério Público para concretização dos direitos e interesses de cuja proteção está incumbido. Sendo-lhe assegurada por lei a natureza de título executivo extrajudicial (art. 5º, §6º, LACP) é, também, o mais útil de todos os instrumentos extraprocessuais para a efetiva resolução da lesão ou ameaça apurada dado que, em caso de descumprimento, permite desde logo a sua execução judicial, restando dispensada a fase judicial de conhecimento (em que se viabiliza a concretização do direito pelo Poder Judiciário) visto que no TAC estará consubstanciada a “norma do caso concreto” com o atributo da exigibilidade definitiva própria dos títulos executivos. Equivale, sob a perspectiva da utilidade, a uma sentença judicial transitada em julgado, pelo com frequência é denominado pela doutrina de equivalente jurisdicional.²¹

20. Fundamentam o dever de resposta fundamentado dos agentes públicos e privados prestadores de serviço de relevância pública a aplicação analógica ao Ministério Público Federal do art. 27, parágrafo único, IV, LONMP, como decorrência do princípio institucional da unidade (art. 127, §1º, CF) dado que é contrária à configuração constitucional da Instituição a existência de diferentes instrumentos de atuação para desempenho das mesmas funções constitucionais. Para qualquer destinatário, a resposta pode ser requisitada como informação necessária à instrução do inquérito civil, sendo então aplicável o art. 8º, IV da LC 75.

21. Nesse sentido, Geisa Rodrigues, *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 65, que se esteia na doutrina de Carnellutti transcrita em J. E. Carreira Alvim. *Elementos de Teoria Geral do Processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 49. Para o célebre autor italiano, *equivalentes jurisdicionais* são “os meios mediante os quais se pode atingir a composição da lide por obra dos próprios litigantes (contendores) ou de um particular desprovido de um poder jurisdicional”.

Cumprido o TAC resolve-se a ameaça ou lesão aos direitos coletivos que motivou a atuação do Ministério Público Federal.

3.3. A regulamentação da atuação extraprocessual cível

A atuação extraprocessual do Ministério Público é apenas genericamente disciplinada na legislação que, de regra, se limita a prever os respectivos instrumentos. Somente o inquérito civil tem disciplina legal um pouco mais detalhada, dado que a LACP trata não apenas de sua instauração, mas do seu arquivamento (art. 9º).

A diferença de tratamento legislativo entre a atuação extraprocessual e a processual, esta detalhadamente disciplinada pela lei é, pois, significativa. **Compreende-se: do processo pode resultar imposição forçada do Estado, capaz de privar o responsável por ameaça ou lesão a direitos de parcela de sua liberdade (obrigando-o a fazer ou deixar de fazer algo) ou de seus bens (impondo-lhe condenações a pagar), razão pela qual o devido processo legal é uma das mais importantes garantias constitucionais (art. 5º, LIV, CF). Da atuação extraprocessual do Ministério Público, diversamente, não pode resultar imposição de fazer, não fazer ou pagar; dado que ela serve primeiramente a informar ou instruir a atuação institucional, que precisará se direcionar para o processo judicial se a imposição forçada do direito se mostrar necessária, e depende, para efetivamente resolver a lesão ou ameaça a direitos coletivos, da concordância do responsável com a solução apresentada pelo Ministério Público Federal (do consenso) ou, ao menos, de sua voluntária correção da conduta ou ato apontado como ilícito, do devido ressarcimento do dano ou adimplemento da obrigação contratual.**

A disciplina legal mais sucinta permite uma maior informalidade da atuação extraprocessual que muito contribui com a sua efetividade e se harmoniza com o paradigma jurídico que vem emergindo no século XXI: mais informal, negocial e participativo.

Todavia, não interessa ao Ministério Público, à sociedade e, menos ainda, ao apontado responsável pela ameaça ou lesão objeto de apuração, que essa informalidade seja irrestrita e a atuação extraprocessual não se submeta a qualquer disciplina normativa regulamentar destinada a viabilizar alguma padronização, controle ou revisão dos órgãos superiores internos. Isso violaria inúmeros princípios constitucionais, a começar pelo da eficiência, e dificultaria o exercício de garantias constitucionais fundamentais do investigado, como a de obtenção de certidões para esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º, XXXIV, b) e a possibilidade de controle judicial contra abusos ou ilegalidades praticados pelo Ministério Público Federal. Ademais, o Ministério Público age como Instituição de Estado, pelo que sua atuação, mesmo a extraprocessual, deve observar os princípios que orientam a atuação administrativa, em especial os relacionados aos procedimentos apuratórios, gênero no qual pode ser incluído o inquérito civil. O membro, por sua vez, ao agir no exercício de suas funções constitucionais deve se submeter aos controles internos da própria Instituição quando atua fora do processo judicial – neste o controle é exercido pelo próprio Poder Judiciário – e à revisão de sua atuação por órgão superior, no caso do Ministério Público Federal as Câmaras de Coordenação e Revisão.

Outrossim, a qualificação da atuação de que tratamos antes²² recomenda alguma disciplina regulamentar da atuação extraprocessual do Ministério Público Federal.

3.3.1. *A Resolução CSMPF n. 87*

Essa regulamentação cabe a cada Instituição no exercício da respectiva autonomia funcional, uma das importantes garantias conferidas pelo constituinte ao Ministério Público. **No Ministério Público Federal, a competência normativa em matéria funcional é do respectivo Conselho Superior** (art. 57, I, LC 75).

No exercício dessa competência, o CSMPF editou, em 2006, a **Resolução n. 87, que “regulamenta, no Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do inquérito civil”**. Disciplinando essa tramitação, há disposições específicas sobre a instrução, encerramento, publicidade, arquivamento e recursos pertinentes. **A mesma norma deu disciplina regulamentar ao compromisso de ajustamento de conduta, à audiência pública e a recomendação.**

A Res. 87 é, assim, a norma que regulamenta a atuação extraprocessual cível do Ministério Público Federal. Os seus dispositivos específicos, quando necessários à luz dos objetivos deste Manual, serão referidos nos itens destinados a cada um dos instrumentos extraprocessuais, vistos na sequência.

Desde sua edição, a Res. 87 já foi alterada por outras três resoluções, sempre com o evidente intuito de adequar a disciplina regulamentar do Ministério Público Federal àquela editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, constante da Res. 23/2007.

3.3.2. *Norma do CSMPF x do CNMP. Parâmetros para solução dos conflitos e aplicação subsidiária*

Ante a possibilidade de diferença de disciplina entre uma norma e outra, põe-se a **questão sobre como resolver o conflito entre o que dispõe a norma do CSMPF e a do CNMP.**

Discorreremos de modo mais aprofundado sobre os critérios para equacionamento dos conflitos possíveis envolvendo essas normas no capítulo III da primeira parte deste livro (tópico 2.3.2.2). Pelas razões lá desenvolvidas, sustentamos a necessidade de um esforço de compatibilização da regulamentação da atuação funcional editada pelo CSMPF com a do CNMP, reconhecendo vigência a ambas mas prestigiando a disciplina mais nova editada pelo órgão nacional, ao tempo em que se preservam, tanto quanto possível, as peculiaridades da disciplina dada pelo CSMPF. No mesmo trecho, sustentamos que **se a disciplina mais nova for a do CSMPF e houver deliberada opção por solução normativa diversa daquela do CNMP no âmbito interno, esta deverá prevalecer.**

Atualmente, os conflitos são poucos entre as duas regulamentações da atuação extraprocessual em tutela coletiva, podendo-se ilustrar com a possibilidade de, nos Ministérios Públicos Estaduais, o Procurador-Geral de Justiça designar membro para instaurar

22. Cf. Tópico 2.5 do capítulo III.

inquérito civil (art. 2º, III, Res. 23), ao passo que no Ministério Público Federal apenas as Câmaras de Coordenação e Revisão podem fazê-lo, não o podendo o Procurador-Geral da República, e apenas “nos casos em que tenha recusado o arquivamento promovido por outro órgão” (art. 2º, III, Res. 87).

No Ministério Público Federal, embora a questão do conflito entre as normas do CSMPF e do CNMP ainda não tenha sido expressa e especificamente enfrentada, identificamos uma crescente invocação das normas do CNMP, sem que se tenha abandonado a disciplina da Res. CSMPF n. 87. Por isso, na sequência desta obra serão invocadas as normas de um e outro órgão, a depender das respectivas atualidades e da situação concreta.

3.3.3. A disciplina regulamentar da revisão e coordenação da atuação extraprocessual e outros regulamentos pertinentes

Além da Res. CSMPF n. 87 e a Res. CNMP n. 23, outras normas editadas pelos mesmos conselhos disciplinam a atuação extraprocessual do Ministério Público Federal.

Do CSMPF, destaca-se a disciplina das Câmaras de Coordenação e Revisão e do Conselho Institucional, órgãos superiores que coordenam e revisam a atuação extraprocessual do Ministério Público Federal, compondo-se este último da reunião daquelas. Conferida pela Res. 20, de 1996, essa disciplina foi alterada pela Res. 148, que modificou de modo substancial as competências da 1ª CCR e da 5ª CCR, acentuando naquela a função de controle da Administração Pública e concentrando nesta o combate à corrupção, em sua atuação criminal e cível, e criou a 7ª CCR, dedicada ao controle externo da atividade policial e aos estabelecimentos penais, igualmente em matéria cível e criminal. A Res. 163 incumbiu a 4ª Câmara, que desde sua criação coordenou e revisou a atuação institucional cível em matéria ambiental, também da atuação criminal na mesma temática. Com essas alterações, consolidou-se uma estratégia institucional de conjugação das duas áreas de atuação nas temáticas em que houver ganhos de eficiência decorrentes do melhor aproveitamento da mesma instrução para as duas esferas de responsabilização ou utilização cruzada de instrumentos, como ocorre com o equacionamento dos aspectos cíveis de reparação do dano ambiental dentre as condições fixadas para suspensão do processo criminal (art. 28, Lei 9.605/98).

A Res. 20 disciplina também a solução dos conflitos internos de atribuição (entre membros do Ministério Público Federal) e estabelece as atribuições das câmaras no exercício das atividades de revisão e coordenação, dentre elas a de resolver sobre a distribuição especial de feitos que, por sua contínua reiteração, devem merecer tratamento uniforme e sobre a distribuição especial de inquéritos, feitos e procedimentos quando a matéria, por sua natureza e relevância o exigir (art. 6º, V a VII da Res. 20), atribuições de grande relevância para a atuação extraprocessual ainda pouco exploradas por esses órgãos superiores. A mesma norma ainda confere às Câmaras a possibilidade de propor ao Procurador-Geral da República a expedição de recomendações dirigidas às autoridades nominadas no art. 8º, §4º, da LC 75 (as mais graduadas da Administração Pública Federal dos três poderes da República) e a de expedir orientações aos membros, sem caráter vinculante, com vistas a manter a uniformidade do exercício funcional (art. 7º, I e II da Res. 20).

No âmbito do Ministério Público Federal, a Secretaria Geral e a Corregedoria também vem editando orientações e diretrizes disciplinadoras da atuação sob o aspecto administrativo-funcional. Destacam-se, nessa linha, o Provimento n. 1/2015, da Corregedoria, que consolida orientações reiteradas no âmbito das correições, e a Instrução Normativa SG/MPF n. 11/2016, que dispõem sobre os procedimentos para a autuação e tramitação de autos extrajudiciais.

Do CNMP, ainda merecem destaque a Res. 82, de 2012, que dá disciplina detalhada às audiências públicas convocadas pelo Ministério Público; a Res. 164, que disciplina a expedição de recomendações; a 179, a tomada de compromisso de ajustamento de conduta, e a Res. 174, que disciplina a instauração e tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo, todas editadas em 2017. Aprofundaremos o estudo dessas normas no estudo específico de cada um dos instrumentos referidos.

4. OS INSTRUMENTOS EXTRAPROCESSUAIS DE ATUAÇÃO

4.1. O inquérito civil e os procedimentos correlatos

4.1.1. A previsão legal e constitucional e a regulamentação institucional

O inquérito civil é o principal instrumento de instrução da atuação do Ministério Público em tutela coletiva e como tal foi criado concomitantemente com a ação civil pública, pela Lei 7.347/85, no art. 8º, §1º, nestes termos:

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Em 1988, o instrumento ganhou *status* constitucional:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

...

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

De se destacar que não fez constar o constituinte, quanto ao inquérito civil, a mesma ressalva relativa à ação civil pública, de que a respectiva legitimidade não impedia a de terceiros, nas mesmas hipóteses (art. 129, §1º, CF), autorizando concluir que **o instrumento é privativo do Ministério Público**. De fato não há, no ordenamento jurídico brasileiro, qualquer outro legitimado coletivo que disponha desse mesmo instrumento para instruir sua atuação.

Na disciplina regulamentar editada pelo CSMPF (Res. 87) lê-se que “o inquérito civil é **procedimento investigatório, instaurado e presidido pelo Ministério Público**, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos