



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANINENSE
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS**

LUCIANO CESAR CASAROTI

**CONTROLE EXTRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO: necessidade da regulamentação para a defesa da constituição
e efetivação dos direitos fundamentais**

**Palmas, TO
2025**

LUCIANO CESAR CASAROTI

**CONTROLE EXRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO: necessidade da regulamentação para a defesa da
Constituição e efetivação dos direitos fundamentais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em associação com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Valter Moura do Carmo

**Palmas, TO
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

C335c Casaroti, Luciano Cesar.

Controle Extrajudicial de Constitucionalidade pelo Ministério Público:
necessidade da regulamentação para a defesa da Constituição e efetivação
dos direitos fundamentais. / Luciano Cesar Casaroti. – Palmas, TO, 2025.

138 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2025.

Orientador: Valter Moura do Carmo

1. Ministério Público Resolutivo. 2. Autocomposição. 3.
Autorregulamentação. 4. Governança Pública. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

LUCIANO CESAR CASAROTI

**CONTROLE EXRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO: Necessidade da regulamentação para a defesa da
Constituição e efetivação dos direitos fundamentais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data de aprovação: 05 de setembro de 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo

Orientador e Presidente da Banca

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Profa. Dra. Ângela Issa Haonat

Membro Interno

Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)

Profa. Dra. Andrea Alarcón Peña

Membro Externo

Universidad Militar Nueva Granada (UNIMILITAR)

Prof. Dr. Henderson Fürst

Membro Externo

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Palmas, TO

2025

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Wania e Adelino (*in memoriam*), por todo o amor, apoio e lições de vida.

À minha companheira, Julianne, pela compreensão e incentivo incondicional.
Com carinho e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Expresso minha profunda gratidão a Deus, pela força e inspiração contínuas.

À Universidade Federal do Tocantins (UFT), por proporcionar o ambiente acadêmico essencial para a realização deste trabalho. À Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) e ao Ministério Público do Tocantins (MPTO), pela excelente oportunidade.

Ao Professor Doutor Valter Moura, meu orientador, pela dedicação, paciência e valiosos ensinamentos que guiaram esta dissertação.

Aos estimados membros da banca examinadora, Professora Doutora Ângela Issa Haonat, Professora Doutora Andrea Alarcón Peña e Professor Doutor Henderson Fürst, pela disponibilidade, pelas contribuições e pelo enriquecimento crítico.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização desta pesquisa, o meu sincero obrigado.

“A Constituição deve ser um escudo para o cidadão e não uma espada contra ele”
Ulysses Guimarães

RESUMO

Este trabalho investiga a necessidade de regulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), visando aprimorar sua missão constitucional e a efetivação dos direitos fundamentais, por meio da proposição de um ato do Procurador-Geral de Justiça que regulamente o controle extrajudicial de constitucionalidade na instituição. A pesquisa aborda a evolução das funções institucionais do Ministério Público brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, o sistema de controle de constitucionalidade no país, o poder regulamentar da instituição e, comparativamente, as práticas de autorregulamentação adotadas por outros Ministérios Públicos estaduais. Utilizando uma metodologia que combina métodos dedutivo, dialético e comparativo, além de pesquisa bibliográfica e documental, o estudo analisou a atuação do MPTO e de instituições congêneres. Os resultados demonstram que, embora o MPTO utilize ferramentas extrajudiciais, a ausência de um procedimento formalizado para o controle de constitucionalidade extrajudicial resulta em uma baixa taxa de soluções consensuais (apenas 23% dos casos de inconstitucionalidade constatadas são resolvidos por essa via), contrastando com as altas taxas de êxito observadas em outros estados, como Rondônia (62,50% de resolução extrajudicial) e Espírito Santo (72% de sucesso nos procedimentos concluídos extrajudicialmente em 2022). Conclui-se que a regulamentação formal do procedimento extrajudicial é necessária para promover maior celeridade e efetividade na identificação e correção de inconstitucionalidades, reduzir a dependência da via judicial e fortalecer a atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público, alinhando-o aos princípios da boa governança pública.

Palavras-chave: Ministério Público Resolutivo. Autocomposição. Autorregulamentação. Eficiência. Governança Pública.

ABSTRACT

This study investigates the need for regulation of extrajudicial constitutionality control within the Attorney General's Office of the State of Tocantins (MPTO), aiming to improve its constitutional mission and the effectiveness of fundamental rights, through the proposal of an act by the State Attorney General of Justice that regulates extrajudicial constitutionality control within the institution. The research addresses the evolution of the institutional functions of the Brazilian Attorney General's Office since the 1988 Federal Constitution, the system of constitutionality control in the country, the institution's regulatory power, and, comparatively, the self-regulation practices adopted by other state Attorney General's Office. Using a methodology that combines deductive, dialectical, and comparative methods, in addition to bibliographic and documentary research, the study analyzed the performance of the MPTO and similar institutions. The results demonstrate that, although the MPTO uses extrajudicial tools, the absence of a formalized procedure for extrajudicial constitutionality control results in a low rate of consensual solutions (only 23% of cases of identified unconstitutionality are resolved through this means), contrasting with the high success rates observed in other states, such as Rondônia (62.50% extrajudicial resolution) and Espírito Santo (72% success in extrajudicially concluded procedures in 2022). It is concluded that the formal regulation of the extrajudicial procedure is necessary to promote greater speed and effectiveness in identifying and correcting unconstitutionalities, reduce reliance on the judicial system, and strengthen the preventive and resolute action of the Attorney General's Office, aligning it with the principles of good public governance.

Keywords: Resolutive Attorney General's Office. Self-composition. Self-regulation. Efficiency. Public Governance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Panorama do controle extrajudicial de constitucionalidade pelo MPTO (2020-2025).....	100
Quadro 1 - Ministérios Públicos Estaduais cujo controle de constitucionalidade é regulamentado de forma genérica na própria Lei Orgânica.....	76
Quadro 2 - Ministérios Públicos Estaduais que possuem normas específicas sobre controle de constitucionalidade.....	79
Quadro 3 - Iniciativas para o controle de constitucionalidade em ministérios públicos estaduais.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BI	Business Intelligence
CCONST	Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
CECCON	Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
MP	Ministério Público
MPAC	Ministério Público do Estado do Acre
MPAL	Ministério Público do Estado de Alagoas
MPAM	Ministério Público do Estado do Amazonas
MPAP	Ministério Público do Estado do Amapá
MPBA	Ministério Público do Estado da Bahia
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
MPE	Ministério Público Estadual
MPES	Ministério Público do Espírito Santo
MPGO	Ministério Público do Estado de Goiás
MPMA	Ministério Público do Maranhão
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
MPMS	Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

MPMT	Ministério Público do Estado de Mato Grosso
MPPA	Ministério Público do Estado do Pará
MPPB	Ministério Público da Paraíba
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
MPPI	Ministério Público do Piauí
MPPR	Ministério Público do Estado do Paraná
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MPRN	Ministério Público do Rio Grande do Norte
MPRO	Ministério Público de Rondônia
MPRR	Ministério Público do Estado de Roraima
MPRS	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
MPSE	Ministério Público do Estado de Sergipe
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MPTO	Ministério Público do Estado do Tocantins
NUCJ	Núcleo Especializado em Controle de Constitucionalidade e Uniformização da Jurisprudência
NUPA	Núcleo Permanente de Autocomposição de Conflitos, Controvérsias e Problemas
Nupia	Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição
PACC	Procedimento Administrativo de Controle Abstrato de Constitucionalidade
PEAD	Programa Eficiência Administrativa
PGJ	Procurador-Geral de Justiça
PGR	Procurador-Geral da República
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.1.1 Hipótese.....	15
1.1.2 Delimitação de Escopo.....	15
1.1.3 Justificativa.....	15
1.2 OBJETIVOS.....	17
1.2.1 Objetivo Geral.....	17
1.2.2 Objetivos Específicos.....	17
1.3 METODOLOGIA.....	17
1.3.1 Metodologia da Pesquisa.....	18
1.3.2 Procedimentos Metodológicos.....	19
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	20
2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	22
2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A AMPLIAÇÃO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	23
2.2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E DO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA.....	33
2.3 A DUPLA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	42
2.4 MARCO NORMATIVO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	50
3 A AUTORREGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE EXRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS.....	61
3.1 AUTOCOMPOSIÇÃO E RESOLUTIVIDADE EXRAJUDICIAL COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	63
3.2 PANORAMA NACIONAL DA REGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE EXRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS.....	73

3.3 ESTUDO DAS EXPERIÊNCIAS MODELOS DE AUTORREGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE EXTRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE EM MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS.....	85
3.4 CONTROLE EXTRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS.....	95
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
4.1 CONTRIBUIÇÕES DA DISSERTAÇÃO.....	108
4.2 TRABALHOS FUTUROS.....	109
REFERÊNCIAS.....	112
APÊNDICES.....	126
APÊNDICE A – MINUTA DO ATO PGJ N° ____/2025.....	126
ANEXOS	137
ANEXO A – RELATÓRIO PGJ/MPTO SOBRE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	137

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) promoveu uma mudança paradigmática na missão institucional do Ministério Público brasileiro, conferindo-lhe autonomia e ampliando significativamente suas atribuições. Essa transformação alçou o Ministério Público à condição de defensor “da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, [2024]).

A expansão das funções ministeriais pela CF/88 surge como tema de singular relevância a atuação do Ministério Público no controle de constitucionalidade. O constituinte atribuiu uma posição de destaque ao Ministério Público em relação ao controle de constitucionalidade das leis, conferindo-lhe legitimidade para promover ações de inconstitucionalidade em casos de ausência de compatibilidade vertical das normas com a Constituição (Brasil, [2024]).

O marco normativo que fundamenta essa atuação encontra respaldo na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais, como a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), a Lei Complementar nº 75/1993 e a Resolução CSMP nº 001/2020 do Ministério Público do Estado do Tocantins. Essas normas, aliadas ao poder regulamentar conferido à instituição, fornecem o substrato legal para a disciplina de sua atuação no controle de constitucionalidade, inclusive por meio de mecanismos consensuais e autocompositivos.

Entretanto, a atribuição da Procuradoria-Geral de Justiça para a propositura das ações de inconstitucionalidade acarreta um vácuo normativo em relação à existência de um procedimento extrajudicial para análise das questões constitucionais controvertidas. O procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade busca preencher essa lacuna, instrumental e normativa, ao estabelecer a possibilidade de realização de estudos técnicos que antecedem o ajuizamento da ação de inconstitucionalidade, aprofundando o conhecimento acerca do tema e, caso seja necessário, trazendo dados qualificados para apreciação do Poder Judiciário.

1.1 Problema de Pesquisa

Diante desse cenário, o problema central desta pesquisa é: Como o Ministério Público do Estado do Tocantins pode regulamentar o procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade para a efetivação de sua missão constitucional? Complementarmente,

indaga-se: Como o poder regulamentar do Ministério Público pode ser exercido para estabelecer um procedimento extrajudicial eficaz para o controle de constitucionalidade? Quais os limites e as possibilidades de atuação do Ministério Público no âmbito extrajudicial para a defesa da Constituição?

1.1.1 Hipótese

Como hipótese inicial, considera-se que a regulamentação formal do procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade pelo MPTO promoverá maior celeridade e efetividade na identificação e correção de inconstitucionalidades, contribuindo para a proteção da CF/88 e dos direitos fundamentais.

1.1.2 Delimitação de Escopo

A pesquisa será delimitada à análise da necessidade de regulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito do MPTO. Será investigado:

- a) O conteúdo normativo e institucional vigente no MPTO;
- b) O levantamento das práticas informais ou não sistematizadas de controle já exercidas;
- c) As normatizações e práticas de outros Ministérios Públicos estaduais;
- d) A jurisprudência e literatura jurídica sobre o tema.

A pesquisa poderá se restringir ao acesso a documentos públicos e à disponibilidade de normativas internas dos MPs estaduais.

1.1.3 Justificativa

A presente pesquisa sobre a importância da regulamentação do procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade pelo Ministério Público reveste-se de singular relevância no contexto jurídico-constitucional brasileiro, com especial ênfase na realidade do Estado do Tocantins, ao contribuir para o aprimoramento das práticas institucionais do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) que podem ser replicadas para outros órgãos ministeriais da federação.

O estudo deste tema pode contribuir para o aprimoramento da atuação do Ministério Público, fornecendo subsídios teóricos e práticos para o exercício de suas funções

constitucionais de forma mais efetiva e alinhada com os princípios do Estado Democrático de Direito. Ao investigar a importância e os possíveis impactos da regulamentação do procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade, espera-se fornecer elementos para uma reflexão crítica sobre os caminhos para o fortalecimento da democracia e a efetivação dos direitos fundamentais no Brasil.

Essa pesquisa propõe-se a preencher uma lacuna importante no conhecimento jurídico atual, por meio da investigação dos fundamentos, limites e possibilidades da atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade. Ao analisar experiências bem-sucedidas de outros estados, o estudo poderá fornecer subsídios valiosos para a regulamentação da atuação do MPTO no controle de constitucionalidade extrajudicial pelo MPTO.

A elaboração de uma minuta de ato normativo que regulamente o procedimento de controle de constitucionalidade extrajudicial pelo MPTO representa uma contribuição prática significativa, com potencial para uniformizar e otimizar a atuação ministerial nessa seara no estado do Tocantins e no Brasil. Esta proposta considera as peculiaridades regionais e os desafios específicos enfrentados pela instituição na região, oferecendo um instrumento adaptado às necessidades locais e capaz de promover uma atuação mais efetiva na defesa da ordem constitucional.

Por fim, a investigação proposta tem o potencial de promover uma reflexão crítica sobre a atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na sociedade contemporânea, especialmente no que tange à sua função de guardião da Constituição. Ao explorar as possibilidades de atuação extrajudicial no controle de constitucionalidade, a pesquisa pode contribuir para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito no Tocantins, para a preservação da supremacia constitucional e para a concretização dos direitos fundamentais no âmbito estadual.

Os resultados obtidos poderão beneficiar a comunidade jurídica tocantinense, e a sociedade brasileira como um todo, ao proporcionar mecanismos mais eficientes para o controle de constitucionalidade de lei e atos normativos. Levando em conta as particularidades socioeconômicas e culturais do estado do Tocantins, a investigação detalha as possibilidades e a necessidade de regulamentar o controle extrajudicial de constitucionalidade. Dessa forma, a pesquisa oferece um caminho claro e estratégico para fortalecer o Estado Democrático de Direito, assegurar a supremacia da Constituição e promover a rápida efetivação dos direitos fundamentais no contexto estadual.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Estabelecer diretrizes normativas ao procedimento administrativo de controle de constitucionalidade a ser utilizado no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, fortalecendo a proteção dos direitos fundamentais e proporcionando maior segurança jurídica às questões constitucionais.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Estudar as funções institucionais do Ministério Público previstas pela CF/88;
- b) Investigar o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, suas modalidades, instrumentos, legitimados e efeitos;
- c) Examinar o poder regulamentar do Ministério Público, sua fundamentação legal, abrangência e limites;
- d) Investigar a regulamentação do controle de constitucionalidade extrajudicial adotada por outros órgãos ministeriais da federação e pelo Ministério Público do Tocantins.

1.3 Metodologia

O desenvolvimento da presente dissertação adota uma abordagem multimetodológica, incorporando os métodos dedutivo, dialético e comparativo, com o objetivo de assegurar uma análise ampla, crítica e contextualizada do tema proposto: “Controle Extrajudicial de Constitucionalidade pelo Ministério Público: necessidade da regulamentação para a defesa da Constituição e efetivação dos direitos fundamentais”, com ênfase na realidade institucional do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO). Complementarmente, emprega-se pesquisa documental e bibliográfica, com análise de atos normativos, precedentes e experiências institucionais correlatas, de modo a viabilizar a triangulação de evidências e aumentar a robustez dos achados.

Trata-se de uma pesquisa de natureza interdisciplinar, que articula saberes do Direito Constitucional e da Teoria da Constituição, com a base ética e normativa dos Direitos Humanos, e a compreensão das dinâmicas de poder advindas da Teoria do Estado e da

Ciência Política, com o intuito de aprofundar a análise das funções institucionais do Ministério Público e seus impactos no fortalecimento democrático e na proteção dos direitos fundamentais. Além disso, incorpora elementos da Administração Pública e da Governança para garantir que o ato normativo proposto para o controle extrajudicial de constitucionalidade pelo Ministério Público do Estado do Tocantins seja juridicamente sólido, politicamente viável e socialmente efetivo.

1.3.1 Metodologia da Pesquisa

- a) Método Dedutivo: a partir dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais que atribuem ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, extrai-se a necessidade lógica da regulamentação do controle extrajudicial como forma de concretizar sua missão constitucional.
- b) Método Dialético: empregado para interpretar criticamente a realidade do MPTO, considerando a interação entre aspectos institucionais, sociais, culturais e jurídicos. Essa abordagem permite entender como a fragilidade da normatização interfere no cumprimento de sua missão institucional.
- c) Método Comparativo: utilizado para analisar como outros Ministérios Públicos estaduais vêm regulamentando o controle extrajudicial de constitucionalidade. O confronto dessas iniciativas permitirá identificar boas práticas, falhas e lições aplicáveis ao MPTO, seguindo as diretrizes metodológicas.
- d) Aplicada: refere-se a uma pesquisa voltada à resolução de um problema prático — a fragilidade da regulamentação normativa para o exercício do controle de constitucionalidade extrajudicial pelo MPTO — buscando propor soluções viáveis a partir do conhecimento teórico e da análise comparativa de outras experiências institucionais.
- e) Exploratória: visa compreender o fenômeno do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito do Ministério Público brasileiro e, em especial, do MPTO.
- f) Descritiva: busca descrever os elementos normativos, institucionais e práticos que envolvem a atuação ministerial na defesa da ordem constitucional, com foco no controle extrajudicial.

1.3.2 Procedimentos Metodológicos

- a) Pesquisa bibliográfica: fundamentada em doutrinas de Direitos Humanos, Direito Constitucional, Ministério Público, Teoria da Constituição, Teoria do Estado, Ciência Política, Administração Pública e Governança. Serão utilizadas obras de autores clássicos e contemporâneos, nacionais e internacionais, proporcionando a base teórica necessária para o desenvolvimento da análise.
- b) Pesquisa documental: serão analisados documentos oficiais, resoluções, recomendações do CNMP, projetos de regulamentação, atos normativos internos do MPTO e de outros MPs estaduais, relatórios do CNJ e STF, legislações federais e estaduais, bem como jurisprudência pertinente.
- c) Abordagem qualitativa: os dados coletados serão submetidos a uma análise de conteúdo, visando identificar padrões, categorias e diretrizes normativas para subsidiar a proposta de procedimento administrativo. Esta análise considerará a fundamentação doutrinária, os limites normativos e as experiências institucionais dos órgãos ministeriais estaduais, buscando construir recomendações e diretrizes aplicáveis ao contexto do Ministério Público do Tocantins.

Para ambas as modalidades de pesquisa, serão consultados repositórios online de trabalhos acadêmicos SciELO, Google Acadêmico e Portal de periódicos da Capes, além de bancos de teses e dissertações de instituições de ensino superior, revistas jurídicas e de outras áreas do conhecimento, sites de tribunais para consulta à jurisprudência, portais do Ministério Público para busca de documentos oficiais e bibliotecas virtuais especializadas.

O referencial teórico desta pesquisa será embasado nas contribuições de autores renomados em diferentes áreas do Direito. No campo dos Direitos Humanos, serão mobilizadas as contribuições de André Ramos Tavares e Flávia Piovesan. No tocante à Teoria da Constituição, obras como a de Peter Häberle e Joaquim José Gomes Canotilho são fundamentais para a compreensão dos princípios que regem a interpretação e a aplicação da Constituição. Para o estudo do Controle de Constitucionalidade, serão utilizados os trabalhos de constitucionalistas como Ingo Wolfgang Sarlet e Luís Roberto Barroso. No que tange ao Ministério Público, as obras como as de Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior e Hugo Nigro Mazzilli fornecerão o arcabouço teórico necessário para a análise crítica do papel e das atribuições desta instituição no contexto constitucional brasileiro. No âmbito da teoria de Estado e Ciência Política serão exploradas as obras de autores como Paulo Bonavides e Dalmo de Abreu Dallari. Por fim, quanto à Administração Pública e da Governança, serão

consideradas as contribuições teóricas de autores como Maria Paula Dallari Bucci e Mario Procopiuck.

Além disso, compõem o referencial teórico desta pesquisa, a legislação pátria sobre o poder regulamentar da atuação do Ministério Público no controle de constitucionalidade extrajudicial, como a CF/88, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), a Lei Complementar nº 75/1993, Constituição do Estado do Tocantins e a Resolução CSMP n. 001/2020. As jurisprudências dos tribunais pátrios, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, sobre o controle de constitucionalidade e a atuação do Ministério complementam o referencial desta pesquisa.

Com a adoção dessa abordagem metodológica ampliada, fundamentada nas orientações de Bittar (2024), Marconi e Lakatos (2023) e Mezzaroba e Monteiro (2019), a pesquisa pretende alcançar uma compreensão aprofundada sobre a atuação do MPTO na tutela da ordem constitucional por meio de mecanismos extrajudiciais, evidenciando os impactos da ausência de normatização e propondo soluções concretas para seu fortalecimento institucional.

1.4 Estrutura da Dissertação

A atuação preventiva e dialógica do Ministério Público, amparada na CF/88, permite a fiscalização e a promoção da adequação dos atos normativos à ordem constitucional, por meio de mecanismos como a autocomposição e a emissão de recomendações administrativas. Desse modo, a normatização adequada potencializa a missão institucional do Ministério Público enquanto defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tornando o controle extrajudicial um mecanismo estratégico e resolutivo na concretização dos comandos constitucionais, evitando, assim, a necessidade de intervenção judicial e prevenindo o surgimento de conflitos normativos.

Com o propósito específico de desenvolver esse tema, este trabalho está estruturado em cinco capítulos interligados da seguinte forma:

O Capítulo 1, Introdução, apresenta o tema da dissertação, situando o leitor quanto ao contexto da discussão sobre o Ministério Público e seu papel no controle de constitucionalidade. Nele, são estabelecidos os objetivos do estudo, os resultados esperados e as limitações da pesquisa, delineando o escopo do trabalho.

O Capítulo 2 trata do Ministério Público e sua atuação no controle de constitucionalidade. Inicialmente, examina a evolução histórica da instituição, destacando as

transformações trazidas pela CF/88, com ênfase na ampliação de suas funções e na autonomia conferida ao órgão. Em seguida, aborda o controle de constitucionalidade como instrumento substancial para a preservação da supremacia da Constituição, explorando suas modalidades (difusa e concentrada), finalidades e atores legitimados. Por fim, analisa a atuação do Ministério Público tanto na via judicial quanto na extrajudicial, com especial atenção à Teoria da Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição desenvolvida por Peter Häberle, proporcionando uma leitura ampliada da legitimidade para interpretação constitucional.

O Capítulo 3 dedica-se ao marco normativo e ao poder regulamentar do Ministério Público. Apresenta a análise das principais normas que disciplinam a atuação do órgão, seja em âmbito nacional ou estadual, com destaque para as competências relativas ao controle de constitucionalidade. Explora ainda o exercício do poder regulamentar pela administração pública, especificamente sua aplicação ao Ministério Público, examinando os limites constitucionais, as competências normativas e a expedição de atos normativos internos. Por fim, discute os atos normativos próprios do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público, especialmente no que tange ao controle extrajudicial de constitucionalidade e à promoção da uniformização de procedimentos institucionais.

No Capítulo 4, é apresentada a regulamentação e a prática do controle extrajudicial de constitucionalidade pelos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal. O capítulo delineia estratégias normativas adotadas, desafios enfrentados e boas práticas implementadas na resolução extrajudicial de conflitos constitucionais. Inicialmente, aborda o potencial resolutivo da atuação extrajudicial como mecanismo de controle de constitucionalidade e prevenção de litígios. Prossegue oferecendo um panorama nacional das iniciativas e experiências no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal, destacando casos de sucesso e perspectivas futuras. Por fim, realiza uma análise detalhada do controle extrajudicial de constitucionalidade pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, ressaltando suas peculiaridades, efetividade e contribuições à defesa da Constituição e dos direitos fundamentais.

Por derradeiro, nas Considerações Finais, são apresentadas as principais conclusões do estudo, relacionando os objetivos definidos inicialmente com os resultados alcançados. Nessa seção, também são propostas possíveis linhas de continuidade da pesquisa, tendo em vista os aprendizados e desafios identificados ao longo da execução do trabalho.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA ATUAÇÃO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A presente seção, intitulada “O Ministério Público como guardião da Constituição Federal”, tem como objetivo analisar a evolução das funções institucionais do Ministério Público (MP) no Brasil, desde as constituições republicanas anteriores à Constituição Federal de 1988 (CF/88) até a sua consolidação como instituição essencial à função jurisdicional do Estado e defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A análise proposta busca demonstrar como o MP, ao longo de sua trajetória, galgou uma posição de destaque na proteção dos direitos fundamentais e na fiscalização da atuação dos poderes públicos, tornando-se um ator indispensável para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, a metodologia utilizada nesta seção é de natureza bibliográfica e documental, com o intuito de realizar uma revisão abrangente da literatura jurídica e da legislação pertinente ao tema. Serão analisadas obras de renomados autores, como Mazzilli (1998, 2013, 2017), Braga (2008), Almeida e Silveira (2023), Rodrigues (2018, 2023), Garcia (2017), Barroso (2022, 2024), Häberle (2015), Schmidt (2018), Mitidiero, Marinoni e Sarlet (2023), entre outros. Serão examinados também dispositivos constitucionais e legais relevantes, como os artigos 127 a 129 da CF/88, a Lei nº 9.868/1999 (Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade), a Lei nº 9.882/1999 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), a Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública) e a Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que estabelecem as atribuições, os princípios e a autonomia do Ministério Público. Além disso, relatórios institucionais como o “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024) e o Relatório de Resultados do Plano Estratégico da Gestão do Supremo Tribunal Federal (STF, 2024) serão consultados. Também serão exploradas, normativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a exemplo da Resolução CNMP nº 118/2014, da Recomendação CNMP nº 54/2017 e da Resolução CNMP nº 164/2017, que regulamentam a atuação da instituição, também serão consideradas. Esse referencial será elementar para a compreensão do papel do Ministério Público no contexto do controle de constitucionalidade e da defesa dos direitos fundamentais.

Além disso, a atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade será analisada à luz da Teoria da Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição, formulada por Peter Häberle. Essa abordagem permitirá demonstrar como o

MP, ao atuar para além dos limites da jurisdição constitucional, insere-se em um amplo círculo de participantes do processo de interpretação constitucional, fomentando a pluralidade de perspectivas e a democratização do debate sobre os temas constitucionais relevantes.

Esta seção está estruturada em quatro subseções, que abordam os seguintes temas:

2.1. Analisa a transformação do Ministério Público (MP) no Brasil, desde as constituições republicanas até a Constituição de 1988, que ampliou suas atribuições, conferindo-lhe autonomia e legitimidade para defender direitos e fiscalizar os poderes.

2.2: Examina o controle de constitucionalidade como ferramenta para preservar a supremacia da Constituição, proteger direitos, defender a ordem jurídica e manter o regime democrático, abordando seus fundamentos, modalidades e desafios.

2.3: Explora a dupla atuação do MP no controle de constitucionalidade (judicial e extrajudicial), demonstrando como essa atuação garante a supremacia constitucional e fomenta a observância dos direitos e princípios democráticos, analisando a atuação extrajudicial à luz da teoria da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição de Häberle.

2.4. Analisa o arcabouço normativo que rege a atuação do Ministério Público, tanto em âmbito nacional quanto estadual, incluindo a Constituição Federal, leis complementares e demais normas pertinentes, com especial foco naquelas que disciplinam o controle extrajudicial de constitucionalidade e o poder regulamentar da instituição.

Dessa forma, esta seção se propõe a realizar um estudo aprofundado sobre a trajetória do Ministério Público no Brasil, desde sua conformação inicial até sua consolidação como um dos pilares do Estado Democrático de Direito pela CF/88. A partir de uma sólida base metodológica e diversificado referencial teórico, e com a estrutura delineada nas subseções seguintes, busca-se oferecer uma compreensão abrangente da atuação do MP, especialmente no controle de constitucionalidade, enfatizando sua relevância como “guardião da Constituição Federal” em um contexto de sociedade aberta de intérpretes.

2.1 A Constituição Federal de 1988 e a Ampliação das Funções Institucionais do Ministério Público

A CF/88 representou um marco significativo na história do Ministério Público (MP) brasileiro, consolidando uma trajetória de evolução institucional que remonta às Ordenações Manuelinas. Este processo de transformação culminou com a redefinição da missão institucional do MP, elevando-o à condição de função essencial à justiça e ampliando

substancialmente suas atribuições na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais. Antes disso, sua evolução constitucional foi marcada por inconsistências e subordinação:

- a) 1891: O MP era incipiente, com o Procurador-Geral da República inserido no Poder Judiciário e atribuições limitadas.
- b) 1934: Pela primeira vez, teve uma seção própria, mas foi posicionado no Poder Executivo, embora tenha inovado ao prever estabilidade e concurso para ingresso.
- c) 1937: Representou um retrocesso, com menção mínima ao MP.
- d) 1946: Obteve um título específico, sendo separado dos demais poderes e consolidando estabilidade e inamovibilidade, mas sem grandes mudanças em suas atribuições.
- e) 1967/1969: Voltou a ser vinculado, ora ao Judiciário, ora ao Executivo.

A marginalização do Ministério Público nas constituições que precederam a de 1988 é um reflexo da imaturidade democrática e institucional que por tanto tempo caracterizou o Estado brasileiro. Segundo Braga (2008), a instituição era primordialmente vista como órgão de acusação criminal e de representação judicial do Estado. Essas atribuições restritas, somadas à ausência de autonomia e a vinculação aos demais poderes do Estado, revelavam um sistema que priorizava o controle estatal em detrimento da defesa dos direitos e interesses da sociedade que viria a assumir posteriormente.

O processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, objetivava “resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana”, após mais de duas décadas de regime autoritário (Piovesan, 2012, p. 15). Isso impulsionou intensos debates sobre as instituições democráticas, com destaque para o Ministério Público (MP). A Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1985, tornou-se palco para discussões sobre o futuro da instituição, especialmente na Subcomissão do Poder Judiciário e do MP (Braga, 2008). Nesse período de transição, houve uma significativa mobilização interna do MP, cujos representantes, cientes da necessidade de modernização, apresentaram propostas à Constituinte. Lideranças, como as da Associação Paulista do Ministério Público, defenderam a ampliação das atribuições e a garantia de autonomia do órgão (Mazzilli, 2013).

As reivindicações visavam consolidar o MP como defensor da sociedade e da ordem jurídica, desvinculado do Estado, e incluíam o reconhecimento de funções como a ação penal pública, o inquérito civil e a ação civil pública em defesa de interesses difusos e coletivos. A autonomia administrativa, financeira e a independência funcional dos membros eram consideradas essenciais (Braga, 2008). O objetivo era moldar uma instituição independente e

eficaz na tutela dos direitos fundamentais e na fiscalização dos poderes. A “Carta de Curitiba” (1986) foi um marco, unificando as demandas do MP nacional e fortalecendo sua posição perante a Constituinte (Mazzilli, 2013).

Essas discussões e propostas culminaram em uma mudança paradigmática na concepção do Ministério Público, que seria consolidada no texto final da Constituição. O artigo 127 da Carta Magna define o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, [2024]). Esta definição estabelece os pilares da atuação do MP, conferindo-lhe uma posição relevante na defesa dos direitos fundamentais e na manutenção do Estado Democrático de Direito.

A caracterização do Ministério Público como função essencial à justiça ultrapassa a mera atribuição de competências. Segundo Moreira Neto (2011), ela representa o reconhecimento de sua missão institucional como agente de transformação social e guardião da ordem jurídica democrática. Isso ocorre porque essas funções são compreendidas como atividades profissionais indispensáveis ao adequado funcionamento do Poder Judiciário, atuando de forma propulsora da atividade jurisdicional. Sobre isso, Mazzilli (1998) explica que, mais do que um simples aparato burocrático, o MP socorre interesses que constituem um verdadeiro *munus publico*, sendo indispensável para a concretização da justiça. Nesse sentido, as funções essenciais à justiça são exercidas para a defesa dos direitos e das garantias fundamentais do cidadão, buscando resultados justos nos planos individual e social.

A essencialidade do Ministério Público à função jurisdicional do Estado não implica, contudo, que sua atuação seja imprescindível em todas as relações processuais. A interpretação deste preceito deve ser realizada de forma harmônica com a lógica e a razão, reconhecendo que em diversos casos a intervenção ministerial pode ser dispensável (Tavares, 2025). Não obstante, em determinadas situações, como nos processos de competência do Supremo Tribunal Federal, a atuação do Procurador-Geral da República é obrigatória, conforme disposto no artigo 103, § 1º, da Constituição Federal (Brasil, [2024]).

É importante ressaltar que a atuação do Ministério Público não se restringe ao âmbito judicial, englobando também um vasto conjunto de atividades extrajudiciais. Um exemplo significativo dessa atuação é a promoção do inquérito civil, previsto no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal (Brasil, [2024]). Este procedimento administrativo permite ao MP investigar e coletar provas para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem a necessidade imediata de recorrer ao Poder Judiciário. Almeida e Silveira (2023) ressaltam que, através do inquérito civil, o MP pode,

por exemplo, expedir notificações, requisitar informações e documentos, e até mesmo propor a celebração de termos de ajustamento de conduta, visando a resolução de conflitos e a proteção de direitos de forma mais célere e eficiente.

O Ministério Público desempenha também atividade preventiva e conciliatória fora do processo e atua como um “ouvidor do povo, do Ombudsman”. Essa atuação extrajudicial reflete uma postura proativa e resolutiva da instituição, buscando soluções preventivas para os problemas comunitários em conjunto com a sociedade (Braga, 2008). O MP foi inclusive concebido para ser o defensor da sociedade e para zelar para que os poderes públicos e os serviços de relevância pública obedecessem aos direitos assegurados na Constituição, por isso foi alçado à categoria de função essencial à justiça (Braga, 2008).

Moreira Neto (2011) enfatiza que as funções essenciais à justiça representam uma evolução na teoria da separação dos poderes, adaptando-a às complexidades das sociedades contemporâneas. O Direito pós-moderno comete a órgãos constitucionalmente independentes o desempenho de funções neutrais, buscando superar impasses de legitimação e priorizar interesses públicos primários. Este fenômeno é considerado uma das mais importantes mutações jurídicas contemporâneas, informando construções como o neoconstitucionalismo e a democratização da aplicação do Direito (Moreira Neto, 2011). Essas novas funções estatais neutras enriquecem as alternativas decisórias e os instrumentos de controle recíproco no Estado.

A atuação das instituições que compõem as funções essenciais, incluindo o Ministério Público, pode ser vista como um canal de expressão de uma democracia substantiva, que diz respeito tanto à escolha formal de quem governa, quanto à escolha substancial de como a sociedade deseja ser governada. Moreira Neto (2011) aponta que, o MP, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem como incumbência a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A defesa da ordem jurídica implica uma atuação abrangente na fiscalização da correta aplicação das leis e na proteção da hierarquia normativa. Braga (2008) explica que o MP deve zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Segundo Mazzilli (2013), esta função vai além da mera aplicação mecânica da lei, exigindo uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico em consonância com os princípios constitucionais. Assim, o Ministério Público assume o papel de guardião da legalidade, atuando tanto na esfera judicial quanto extrajudicial para garantir o respeito à ordem jurídica estabelecida.

Além disso, o MP atua no controle e equilíbrio no sistema democrático por meio de diversas frentes. Mazzilli (2013) destaca que a CF/88 conferiu ao MP novas atribuições e reforçou as antigas, como a promoção da ação penal pública, a incumbência de zelar pelo cumprimento dos direitos constitucionais, o controle externo da atividade policial e a ampliação do exercício da ação civil pública. Para cumprir essa missão, a Constituição assegurou ao MP o poder investigatório direto, com a instauração do inquérito civil e outros procedimentos administrativos (Mazzilli, 2013).

Essa função de proteger o regime democrático é uma inovação significativa trazida pela Constituição de 1988. Mazzilli (1998) ressalta que esta atribuição posiciona o Ministério Público como um agente ativo na defesa e promoção dos valores democráticos, incluindo a garantia do pluralismo político, a proteção dos direitos das minorias e a fiscalização da regularidade dos processos eleitorais. Esta função implica em uma atuação proativa da instituição na preservação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, incluindo a separação dos poderes e o respeito aos direitos e garantias fundamentais.

A defesa do regime democrático é considerada mais ampla do que a defesa da legalidade democrática, pois envolve a defesa do próprio sistema democrático, e não somente a correspondência entre a norma infraconstitucional e a Constituição. Mazzilli (1998) afirma que, para desempenhar esse papel, o Ministério Público deve zelar para que existam mecanismos pelos quais a maioria do povo possa tomar decisões concretas e controlar o exercício do mandato dos eleitos, incluindo a possibilidade de cassação em caso de violação de compromissos. Deve também assegurar o funcionamento efetivo e livre dos canais de manifestação popular (como partidos e sufrágios), a validade da apuração dos resultados dessas manifestações e o cumprimento das decisões tomadas. Além disso, o MP deve combater qualquer desvio no cumprimento dessas decisões e defender prioritariamente os excluídos, empobrecidos, explorados e oprimidos (Mazzilli, 2013).

Quanto à tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a Constituição de 1988 ampliou significativamente o escopo de atuação do Ministério Público. Mazzilli (2013) enfatiza que esta atribuição abrange a proteção de uma vasta gama de direitos, desde os interesses difusos e coletivos até os direitos individuais homogêneos de relevância social. Esta função coloca o Ministério Público como um verdadeiro defensor da sociedade, atuando na proteção do meio ambiente, do patrimônio público, dos direitos do consumidor, da infância e juventude, entre outros interesses de relevância social (Mazzilli, 2013).

A legitimidade do Ministério Público para atuar nessas questões decorre diretamente do texto constitucional e é reforçada por legislações infraconstitucionais, como a Lei da Ação

Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que atribui expressamente ao Ministério Público a legitimidade para propor medidas tendentes à salvaguarda dos valores nela consagrados, como a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivo (Brasil, [2014]). Outras leis infraconstitucionais também abrem novas formas de intervenção do MP na tutela desses interesses, como na proteção às pessoas idosas, à pessoa com deficiência, em questões fundiárias, de parcelamento do solo urbano, usucapião e defesa de investidores no mercado financeiro (Rodrigues, 2018).

Além disso, o texto constitucional de 1988, no art. 127, §1º, consagrou ao Ministério Público os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional (Brasil, [2024]). Esses princípios possuem valor normativo, o que significa que eles não são meras diretrizes programáticas, mas sim normas cogentes que devem ser observadas “pelo legislador infraconstitucional, pela Administração Superior do Ministério Público e por tantos quantos se relacionem com o Ministério Público no exercício de sua atividade finalística” (Garcia, 2017, p. 128).

O princípio da unidade, conforme explica Mazzilli (2013), significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe. No entanto, esta unidade deve ser compreendida de forma peculiar no contexto brasileiro, dada a estrutura federativa do país (Mazzilli, 2013). A unidade, portanto, existe dentro de cada Ministério Público (Federal, Estaduais, do Trabalho etc.), mas não entre os diferentes órgãos da instituição.

Quanto à indivisibilidade, Mazzilli (2013) a define como a possibilidade de os membros do Ministério Público serem substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas segundo a forma estabelecida em lei. Este princípio garante a continuidade e a eficácia da atuação institucional, permitindo que as funções do Ministério Público sejam exercidas de forma ininterrupta, mesmo com a substituição de seus membros (Mazzilli, 2013).

O princípio da independência funcional garante aos membros do Ministério Público a liberdade de atuação devendo obedecer apenas a sua consciência e a ordem jurídica, sem subordinação a ordens superiores no que diz respeito ao mérito de suas manifestações (Garcia, 2017). Além disso, ele proporciona uma proteção contra responsabilização por atos praticados no exercício regular de suas funções, garantindo-lhes plena independência na busca dos objetivos inerentes a sua atuação (Garcia, 2017).

A aplicação desses princípios tem impactos significativos na atuação do Ministério Público. A independência funcional, por exemplo, permite que os membros da instituição atuem de forma técnica e imparcial, resistindo a pressões externas ou internas que possam

comprometer a defesa dos interesses da sociedade. No entanto, Mazzilli (2013) alerta para o risco de que essa independência seja mal interpretada, levando a atuações desconexas ou contraditórias dentro da instituição.

A unidade e a indivisibilidade, por sua vez, contribuem para a coesão e a eficiência da atuação institucional. Elas permitem que o Ministério Público atue de forma coordenada e consistente, garantindo a continuidade das ações e a uniformidade na interpretação e aplicação da lei. Contudo, esses princípios não podem ser entendidos de forma absoluta, dada a complexidade e a diversidade da estrutura do Ministério Público brasileiro (Mazzilli, 2013).

Um aspecto importante da coexistência entre os princípios da independência funcional e da unidade é a aparente tensão entre eles. Garcia (2017) explica que esta configuração resulta em um equilíbrio delicado: a unidade mantém-se na estrutura administrativa, enquanto a independência funcional garante autonomia nas atividades-fim. Consequentemente, quanto maior a independência dos membros, menor a uniformidade de atuação institucional. Contudo, embora possa parecer contraditório, é justamente o equilíbrio entre esses princípios que garante a efetividade da atuação do Ministério Público (Mazzilli, 2013).

Além dos princípios institucionais, para inviabilizar qualquer ingerência externa na estruturação e funcionamento do Ministério Público e garantir-lhe liberdade para desempenhar suas funções constitucionais, a CF/88 assegurou-lhe expressamente autonomia funcional e administrativa, conforme disposto no artigo 127, § 2º. Enquanto, o § 3º do mesmo artigo estabelece implicitamente a autonomia financeira da instituição (Brasil, [2024]). Essa tríplice autonomia, posteriormente reafirmada de forma explícita pela Lei nº 8.625/1993 em seu artigo 3º, confere ao MP um elevado grau de independência, tanto no âmbito orgânico-administrativo e funcional quanto financeiro, desvinculando-o de qualquer subordinação aos poderes Judiciário e Executivo (Brasil 1993).

Esse grau de independência permite que o Ministério Público atue de forma mais ampla no sistema de freios e contrapesos do Estado brasileiro. A Constituição equipara o Ministério Público a outros Poderes em diversas garantias, posicionando-o como um contrapeso significativo, capaz de limitar e controlar as ações do Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa relevância faz com que o Ministério Público seja frequentemente considerado um “quarto poder” na prática, embora não formalmente reconhecido no artigo 2º da Constituição (Santos, 2016).

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 formaliza a tripartição de poderes em seu artigo 2º, estabelecendo que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, [2024]). Essa disposição constitucional não

indica uma separação rígida, mas sim um sistema dinâmico de freios e contrapesos. Conforme Spock (2016), essa estrutura promove uma interdependência funcional entre os Poderes, em que cada um exerce controles recíprocos para evitar o predomínio de um sobre os outros.

Dallari (2007) explica que, no mecanismo de freios e contrapesos, os atos estatais dividem-se em gerais e especiais. O Legislativo emite normas gerais e abstratas, sem destinatários específicos, estabelecendo as diretrizes que o Executivo deve seguir em seus atos especiais. O Judiciário, por sua vez, atua quando há excessos, garantindo que todos os Poderes permaneçam dentro de suas competências. Em um Estado Democrático de Direito, esse sistema visa proteger as liberdades individuais e coletivas, promover transparência e responsabilidade na gestão pública, e preservar a estabilidade constitucional (Santos, 2016).

Na prática, o sistema de freios e contrapesos manifesta-se de diversas formas. O Legislativo fiscaliza o Executivo por meio de comissões parlamentares de inquérito, aprova indicações para altos cargos e pode derrubar vetos presidenciais e iniciar processos de impeachment (Barroso, 2024). O Executivo possui a prerrogativa de vetar projetos de lei e emitir medidas provisórias, que são posteriormente submetidas ao Legislativo (Barroso, 2024). O Judiciário, como guardião da Constituição, exerce o controle de constitucionalidade dos atos normativos e administrativos, assegurando a conformidade com a Lei Maior (Barroso, 2024).

A inserção do Ministério Público nesse sistema aproveita sua autonomia e suas amplas atribuições. O poder de propor ação penal pública confere à instituição uma capacidade de influência significativa, inclusive em relação a altos cargos da República (Santos, 2016). Além disso, a prerrogativa de arquivar investigações criminais, decisão final dentro da própria instituição, demonstra a autoridade atribuída ao Ministério Público (Santos, 2016).

A atuação extrajudicial do Ministério Público reforça ainda mais sua participação nos freios e contrapesos. Utilizando instrumentos como inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta (TACs) e recomendações, o Ministério Público atua autonomamente na resolução de conflitos e na influência de políticas públicas, muitas vezes sem necessidade de intervenção judicial (Medeiros; Ferreira, 2020). A baixa judicialização dos procedimentos administrativos extrajudiciais evidencia a efetividade dessa capacidade resolutiva autônoma. Essa atuação permite que o Ministério Público participe ativamente na definição e controle de políticas públicas, contribuindo para um modelo que expande a clássica tripartição de Poderes (Medeiros; Ferreira, 2020).

Elevar o Ministério Público à categoria de função essencial à justiça, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis, reflete a intenção do constituinte de consolidar sua atuação como instituição essencial à defesa dos direitos fundamentais. Nesse contexto, a atuação do Ministério Público desdobra-se em três vertentes principais: a proteção de direitos difusos e coletivos, a efetivação de políticas públicas e a fiscalização dos Poderes Públicos.

A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais não se limita à esfera judicial. A instituição dispõe de instrumentos extrajudiciais, como o inquérito civil, as recomendações e os termos de ajustamento de conduta, que permitem uma atuação preventiva e resolutiva na proteção desses direitos. Rodrigues (2023) destaca que essa atuação extrajudicial tem se mostrado cada vez mais eficaz na resolução de conflitos e na promoção de mudanças sociais significativas.

A efetivação de políticas públicas constitui outro campo importante de atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, a instituição atua como agente indutor e fiscalizador da implementação de políticas que visam concretizar os direitos sociais previstos na Constituição. Rodrigues (2023) ressalta que o Ministério Público, por meio de sua atuação resolutiva, pode promover a articulação entre diferentes atores sociais e governamentais, fomentando a elaboração e execução de políticas públicas alinhadas com os preceitos constitucionais.

A importância do Ministério Público na fiscalização dos Poderes Públicos é outro aspecto basilar de sua atuação na defesa dos direitos fundamentais. A Constituição Federal atribuiu à instituição a incumbência de fiscal da lei e defensor do regime democrático, o que implica em uma atuação vigilante sobre os atos da Administração Pública e dos demais Poderes. Almeida e Silveira (2023) enfatizam que essa função fiscalizatória do Ministério Público contribui para a manutenção do equilíbrio entre os Poderes e para a prevenção e combate a práticas que possam violar direitos fundamentais ou princípios da Administração Pública.

Em virtude dessa atuação do MP na proteção de direitos difusos e coletivos, na efetivação de políticas públicas e na fiscalização dos Poderes Públicos, ele assume uma postura de “Ministério Público Resolutivo”, que se caracteriza por uma identidade proativa. Segundo Rodrigues (2023), essa abordagem busca atuar antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de ação, como primeira opção, o Poder Judiciário. Rodrigues (2023) explica que, ao invés de simplesmente reagir aos fatos sociais, aguardando que se tornem conflituosos para serem levados ao judiciário, o MP resolutivo concentra seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os

problemas comunitários, trabalhando em conjunto com a comunidade para a solução desses problemas.

Essa atuação extrajudicial visa garantir a resolutividade material e de impacto positivo na realidade social, buscando a efetivação do princípio constitucional da transformação social. Rodrigues (2023) expõem que os membros do Ministério Público, utilizando suas prerrogativas e mecanismos jurídicos, buscam mudar a realidade de sua comarca, criando soluções que façam a diferença. Braga (2008) pondera que, historicamente, os promotores de justiça vêm cumprindo, muitas vezes silenciosamente, a missão de ouvidor do povo, do Ombudsman.

Paralelamente, a amplitude das atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição de 1988, e pela legislação infraconstitucional subsequente, impõe o desafio da priorização. Como destacam Almeida e Silveira (2023), o Ministério Público atua em uma vasta gama de áreas, desde a proteção do meio ambiente e do patrimônio público até a defesa dos direitos da criança e do adolescente, passando pelo combate à corrupção e pela fiscalização de políticas públicas. Essa multiplicidade de atribuições, embora represente um avanço na proteção dos direitos fundamentais, também exige uma criteriosa definição de prioridades institucionais.

A necessidade de priorização torna-se ainda mais premente diante da limitação de recursos humanos e materiais enfrentada pelo Ministério Público, como qualquer instituição pública. Rodrigues (2023) argumenta que a definição de prioridades deve ser pautada por critérios objetivos, levando em consideração a relevância social das questões, o potencial impacto da atuação ministerial e a capacidade efetiva de intervenção da instituição em cada área (Rodrigues, 2023). Esses desafios não diminuem a importância da ampliação das funções institucionais do Ministério Público promovida pela Constituição de 1988. Pelo contrário, evidenciam a necessidade de um constante aperfeiçoamento institucional para que o Ministério Público possa cumprir efetivamente seu papel constitucional (Rodrigues, 2023). Nesse sentido, a discussão sobre a regulamentação do procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade pelo Ministério Público insere-se nesse contexto de busca por instrumentos que permitam uma atuação mais eficiente e efetiva da instituição na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais.

A regulamentação do procedimento de controle de constitucionalidade extrajudicial pelo Ministério Público alinha-se com a tendência de valorização dos meios alternativos de resolução de conflitos e com o princípio da eficiência na Administração Pública. Rodrigues (2018) defende que, ao possibilitar uma atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público

no controle de constitucionalidade, tal regulamentação pode contribuir para a redução da judicialização excessiva e para uma resposta mais célere às demandas sociais relacionadas à preservação da ordem constitucional. Além disso, pode fortalecer o diálogo institucional entre os Poderes, promovendo uma cultura de constitucionalidade na elaboração e execução de leis e atos normativos (Rodrigues, 2018). Essa abordagem preventiva e dialógica tem o potencial de aprimorar a qualidade da produção legislativa e administrativa, contribuindo para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, a regulamentação do procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade pelo Ministério Público apresenta-se como uma evolução natural e necessária, capaz de potencializar a efetividade da atuação ministerial na defesa da Constituição e na promoção dos valores democráticos. Esta iniciativa, alinhada com os princípios constitucionais e com as demandas da sociedade contemporânea, tem o potencial de fortalecer ainda mais o Ministério Público como instituição essencial à realização da justiça e à preservação da ordem constitucional brasileira.

Em complemento ao debate aqui proposto, a próxima subseção, intitulada “O controle de constitucionalidade como instrumento de preservação da supremacia da Constituição e do fortalecimento da democracia”, aborda a importância do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, traz os fundamentos teóricos e práticos do controle de constitucionalidade, sua relevância para a manutenção do Estado Democrático de Direito e a atuação específica do Ministério Público nesse processo.

2.2 O Controle de Constitucionalidade como Instrumento de Preservação da Supremacia da Constituição e do Fortalecimento da Democracia

O Estado Democrático de Direito, conforme estabelecido na CF/88, representa a histórica convergência entre constitucionalismo e democracia, consolidando um modelo estatal pautado na liberdade, justiça, igualdade e pluralidade. O constitucionalismo busca essencialmente a limitação do poder estatal, a supremacia da lei e a garantia de direitos e organização do Estado (Barroso, 2024). A democracia, por sua vez, expressa a soberania popular e o governo da maioria, assegurando a participação do povo nas decisões políticas, seja diretamente ou por representação, como destacado por Barroso (2024), que aponta o Poder Legislativo como o manifestador da vontade geral em sociedades representativas.

Longe de serem antagônicos, constitucionalismo e democracia complementam-se. A Constituição, ao limitar o poder da maioria, protege minorias e estabelece as regras

democráticas, garantindo a estabilidade para seu florescimento (Barroso, 2024). Em contrapartida, o processo democrático confere legitimidade e permite a evolução da Constituição, seja por emendas ou interpretação judicial. A dinâmica dialógica entre os poderes, como a capacidade do Legislativo de reagir a decisões do STF (Barbosa; Lima, 2018), ilustra essa relação. O constitucionalismo democrático, portanto, busca equilibrar a proteção de valores fundamentais com a dinâmica política, permitindo a deliberação sem engessar a sociedade (Barroso, 2024).

Na concepção de Häberle (2015), a Constituição é um documento vivo que se adapta às transformações sociais, políticas e culturais, demandando uma interpretação dinâmica e dialógica entre diversos atores sociais. Essa visão expande o conceito de intérpretes constitucionais para além dos juristas, incluindo qualquer indivíduo inserido no contexto da norma, com o objetivo de fortalecer a legitimidade e efetividade do controle de constitucionalidade. Embora reconheça a precedência da jurisdição constitucional para a palavra final, Häberle (2015) enfatiza que os intérpretes jurídicos não detêm o monopólio da interpretação.

Para ilustrar a atuação dessas “forças hermenêuticas”, Häberle (2015) considera tanto o cidadão que apresenta um recurso constitucional quanto o partido político que propõe um conflito de órgãos como intérpretes da Constituição, atuando como “pré-intérpretes” cujas ações são conformadas pela Lei Fundamental. Essa ampliação da participação na interpretação constitucional, conforme proposto por Häberle (2015), é necessária para conferir maior legitimidade e efetividade ao controle de constitucionalidade, ao garantir que diferentes perspectivas sejam consideradas, promovendo um processo interpretativo mais democrático, plural e protetor dos direitos.

No contexto brasileiro, conforme esclarece Schmidt (2018), o controle de constitucionalidade adquiriu especial relevância com a promulgação da CF/88. Essa norma fundamental ampliou significativamente os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade dos atos normativos e consolidou um sistema misto, combinando elementos tanto do controle difuso, exercido por qualquer juiz ou tribunal, quanto do controle concentrado, de competência primordialmente do Supremo Tribunal Federal (STF). Para Casimiro, Mello e França (2025), essa configuração demonstra a preocupação do constituinte em estabelecer um sistema robusto de proteção da ordem constitucional, capaz de fazer frente aos desafios de uma sociedade complexa e em constante transformação.

Conceitualmente, controle de constitucionalidade é o conjunto de mecanismos jurídicos e políticos destinados a verificar a compatibilidade entre os atos normativos

infraconstitucionais e a Constituição, visando à preservação da supremacia desta última (Barroso, 2022). Seus fundamentos teóricos repousam na ideia de hierarquia normativa, segundo a qual a Constituição ocupa o ápice do ordenamento jurídico, servindo como parâmetro de validade para todas as demais normas (Barroso, 2022). Barbosa e Lima (2018) elucidam que esta concepção está intrinsecamente ligada ao princípio da supremacia constitucional, que estabelece a Constituição como a lei fundamental do Estado, dotada de superioridade jurídica em relação a todas as outras normas do ordenamento. Segundo Canotilho (2017), a supremacia constitucional faz da Constituição a fonte primordial de produção normativa — a “norma das normas” —, situando-a no ápice do sistema jurídico. Dessa posição superior decorrem a autoperfeição de sua validade, como matriz das demais normas e a exigência de conformidade de todos os atos estatais ao texto constitucional.

A relação entre o controle de constitucionalidade e o princípio da supremacia constitucional é de interdependência. Isso porque, o controle é um instrumento de concretização desse princípio, assegurando que nenhum ato normativo contrário à Constituição possa subsistir validamente no sistema jurídico (Barroso, 2022). Simultaneamente, é a própria ideia de supremacia constitucional que fundamenta e legitima a existência do controle de constitucionalidade, estabelecendo a necessidade de um mecanismo capaz de garantir a integridade e a coerência do ordenamento jurídico e preservar a Constituição como norma fundamental (Barroso, 2022).

Enquanto instrumento de concretização da supremacia constitucional, o controle de constitucionalidade atua como salvaguarda contra eventuais abusos ou excessos do poder público que possam ameaçar as liberdades e garantias individuais e coletivas consagradas na Constituição (Mendes, 2012). Por fim, ao promover a uniformidade na interpretação e aplicação das normas constitucionais, esse instituto reduz as incertezas e contradições no ordenamento jurídico, proporcionando maior previsibilidade e estabilidade nas relações sociais e jurídicas (Mendes, 2012).

Ao garantir a supremacia da Constituição, o controle de constitucionalidade funciona como um limitador essencial do poder, assegurando que nenhum ato normativo infraconstitucional contrarie os direitos fundamentais. Mendes e Mendes (2013) salientam que essa função promove a estabilidade normativa e a validade de um ordenamento jurídico que reflete a vontade popular. Isso impede que decisões majoritárias temporárias suplantem os direitos e valores democráticos essenciais (Mendes; Mendes, 2013). Essa vigilância constante assegura a transição para uma verdadeira democracia jurídica, fundamentada na integridade

constitucional (Bonavides, 2004). Assim, a fiscalização da constitucionalidade não se opõe à democracia, mas a protege, garantindo a permanência dos princípios que a sustentam.

Além de sua função protetiva, o controle de constitucionalidade fortalece a democracia constitucional ao promover a ampliação do debate público e a legitimidade argumentativa das decisões judiciais. Instrumentos como audiências públicas e a participação do *amicus curiae*, especialmente no contexto do controle concentrado, permitem que o Judiciário se abra à participação da sociedade civil, de especialistas e de diversos atores sociais, conforme explicam Mendes e Mendes (2013). Essa abordagem inclusiva assegura que a realidade social e múltiplos pontos de vista sejam considerados na interpretação constitucional, transformando a jurisdição constitucional em um espaço de diálogo e deliberação. Esse processo aprimora a qualidade das decisões judiciais e fomenta a confiança pública no sistema de justiça (Mendes; Mendes, 2013).

A finalidade precípua do controle de constitucionalidade em um Estado Democrático de Direito abrange a manutenção da ordem constitucional, a proteção dos direitos fundamentais e a garantia da segurança jurídica. Ao afastar do ordenamento jurídico as normas incompatíveis com a Constituição, o controle de constitucionalidade contribui para a preservação da vontade do poder constituinte originário e para a estabilidade das instituições democráticas (Barroso, 2022).

No que tange à manutenção da ordem constitucional, o controle de constitucionalidade atua como guardião da integridade e coerência do sistema normativo, assegurando que a vontade do poder constituinte originário seja respeitada e preservada ao longo do tempo. Conforme destaca Mendes (2012), o controle de constitucionalidade remove do ordenamento jurídico as normas incompatíveis com a Constituição e promove uma interpretação sistemática e harmonizadora do conjunto normativo, que contribui para a construção de um ordenamento jurídico coeso e alinhado aos preceitos constitucionais.

A proteção dos direitos fundamentais, por sua vez, é uma finalidade do controle de constitucionalidade que funciona como uma barreira contra potenciais abusos ou excessos do poder público que possam ameaçar as liberdades e garantias individuais e coletivas consagradas na Constituição (Mendes, 2012). Mais do que isso, o controle de constitucionalidade atua como um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que permite a invalidação de normas que, embora formalmente válidas, possam restringir ou anular o conteúdo essencial desses direitos (Mendes, 2012).

Nesse sentido, Barroso (2022) argumenta que o controle de constitucionalidade não se limita a uma análise formal da compatibilidade entre normas, mas estende-se a uma avaliação

material do conteúdo normativo à luz dos princípios e valores constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CF/88), que fundamentam os direitos fundamentais. A Constituição de 1988 ampliou significativamente os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade, refletindo a preocupação em estabelecer um sistema robusto de proteção a essa categoria de direitos.

No tocante à garantia da segurança jurídica, Mendes (2012) afirma que, ao promover a uniformidade na interpretação e aplicação das normas constitucionais, o controle de constitucionalidade reduz as incertezas e contradições no ordenamento jurídico. Isso se traduz em maior previsibilidade e estabilidade nas relações sociais e jurídicas, elementos essenciais para o funcionamento adequado do Estado Democrático de Direito (Mendes, 2012). Além disso, o autor ressalta que, especialmente em sua modalidade concentrada, o controle de constitucionalidade permite a resolução definitiva e com efeitos *erga omnes* de controvérsias constitucionais, evitando a perpetuação de interpretações divergentes e garantindo a isonomia na aplicação do direito Mendes (2012).

A manutenção da ordem constitucional, a proteção dos direitos fundamentais e a garantia da segurança jurídica são finalidades intrinsecamente ligadas e mutuamente reforçadas pelo controle de constitucionalidade. Este mecanismo além de preservar a supremacia formal da Constituição, assegura sua efetividade material, promovendo a realização dos valores e princípios constitucionais na realidade social e jurídica do país. No contexto do presente estudo, é necessário compreender essas finalidades para avaliar a importância e o potencial impacto da regulamentação do procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade pelo Ministério Público, tema central desta pesquisa.

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, caracterizado por sua complexidade e abrangência, apresenta diversas modalidades que podem ser classificadas segundo diferentes critérios, além dos controles concentrado e difuso comentados anteriormente. Esta diversidade proporciona um sistema robusto e eficaz de proteção da ordem constitucional, capaz de fazer frente aos desafios de uma sociedade pluralista e em constante transformação.

Quanto ao momento de sua realização, o controle de constitucionalidade pode ser classificado em preventivo ou repressivo. O controle preventivo, como explicam Mitidiero, Marinoni e Sarlet (2023), ocorre antes da promulgação da lei ou da entrada em vigor do ato normativo, visando impedir que uma norma inconstitucional ingresse no ordenamento jurídico. No Brasil, este tipo de controle é exercido principalmente pelo Poder Legislativo,

por meio das Comissões de Constituição e Justiça, e pelo Poder Executivo, por meio do voto presidencial por inconstitucionalidade (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023).

Já o controle repressivo, também denominado sucessivo ou *a posteriori*, é realizado após a entrada em vigor da norma, tendo como objetivo expurgar do ordenamento jurídico as leis e atos normativos incompatíveis com a Constituição (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023). Esta modalidade é exercida predominantemente pelo Poder Judiciário, embora existam hipóteses excepcionais de controle repressivo realizado pelo Poder Legislativo, como a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V, da CF/88) (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023).

No que concerne ao órgão que exerce o controle, a doutrina tradicionalmente distingue entre controle político, judicial e misto. O controle político é aquele realizado por órgãos de natureza política, como o Poder Legislativo e o Poder Executivo, Mitidiero, Marinoni e Sarlet (2023) ressaltam que esta modalidade de controle é marcada por considerações de conveniência e oportunidade, além dos aspectos estritamente jurídicos. O controle judicial, por sua vez, é exercido pelos órgãos do Poder Judiciário, caracterizando-se pela análise técnico-jurídica da compatibilidade entre a norma infraconstitucional e a Constituição (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023).

O sistema misto, adotado pelo Brasil, combina elementos do controle político e judicial, permitindo que diferentes órgãos exerçam o controle de constitucionalidade em suas respectivas esferas de competência (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023). Ademais, é importante mencionar o controle extrajudicial ou administrativo, realizado por órgãos que não integram o Poder Judiciário, como o Tribunal de Contas e, em certa medida, o Ministério Público, tema central do presente estudo Schmidt (2018).

Quanto à forma ou modo de controle, o sistema brasileiro adota um modelo híbrido, Mitidiero, Marinoni e Sarlet (2023) esclarecem que o sistema brasileiro combina elementos do controle incidental (concreto ou difuso) e do controle principal (abstrato ou concentrado). O controle incidental, inspirado no modelo norte-americano, permite que qualquer juiz ou tribunal, no curso de um processo judicial, declare incidentalmente a inconstitucionalidade de uma norma como questão prejudicial à resolução do caso concreto (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023).

O controle principal, por outro lado, é exercido por meio de ações específicas, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), que têm por objeto a análise da constitucionalidade da norma em tese, independentemente de um caso concreto (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023). Este controle é

concentrado no Supremo Tribunal Federal, quando se trata de normas federais ou estaduais em face da Constituição Federal, ou nos Tribunais de Justiça dos Estados, quando se questiona a constitucionalidade de leis municipais ou estaduais em face da Constituição Estadual (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023).

No contexto do controle concentrado, a Constituição Federal, em seus artigos 102, I, a, e 125, §2º, estabelece os parâmetros a serem utilizados, sendo a própria Constituição Federal o principal parâmetro para avaliar a constitucionalidade de leis federais e estaduais (Brasil, [2024]). Pinheiro (2024) explica que, em relação às leis municipais, o controle abstrato de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF), utilizando a Constituição Federal como parâmetro, geralmente não é admitido, exceto nos casos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que possui caráter subsidiário e pode ser utilizada para analisar normas municipais que violem preceitos fundamentais da Constituição Federal. O controle difuso, por outro lado, permite que qualquer órgão do Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade de leis municipais, estaduais ou federais que contrariem a Constituição Federal, em casos concretos (Pinheiro, 2024).

Apesar da evolução do controle de constitucionalidade no Brasil, as leis municipais recebem uma atenção relativamente menor como objeto ou parâmetro de controle no âmbito federal. Pinheiro (2024) esclarece que, no controle abstrato de normas estaduais e municipais, a Constituição Estadual é o parâmetro principal, sendo a ação direta de inconstitucionalidade estadual o instrumento adequado para avaliar a adequação dessas leis à Constituição do estado, competência esta atribuída aos Tribunais de Justiça locais. No entanto, Pinheiro (2024) observa que, de forma excepcional, os Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando normas da Constituição Federal como parâmetro, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos estados. Essa possibilidade surgiu a partir de construções jurisprudenciais do STF.

O Ministério Público desempenha um papel substancial no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, atuando de forma relevante nas modalidades difusa, concentrada e, mais recentemente, na esfera extrajudicial. Conforme aponta Schmidt (2018), esta atuação multifacetada reflete a posição constitucional do Ministério Público como função essencial à justiça, incumbida da defesa da ordem jurídica e da manutenção do regime democrático.

No âmbito do controle difuso, o Ministério Público pode atuar de diversas formas. Como parte autora, a instituição pode propor ações judiciais nas quais a inconstitucionalidade de uma norma seja arguida incidentalmente. Mazzilli (2017) ressalta que, nesse contexto, o

Ministério Público frequentemente utiliza instrumentos como a ação civil pública para questionar a constitucionalidade de leis e atos normativos que violem direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Além disso, Mazzilli (2017) explica que, na qualidade de fiscal da lei (*custos legis*), o Ministério Público intervém obrigatoriamente em todos os processos nos quais haja discussão sobre constitucionalidade, oferecendo parecer e contribuindo para a formação do convencimento do juízo.

No controle concentrado, o Ministério Público, por meio do Procurador-Geral da República, figura como um dos legitimados ativos para a propositura das ações diretas de controle de constitucionalidade, conforme o art. 103, VI, da Constituição Federal. Esta legitimação abrange a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) (Brasil, [2024]).

Nessa modalidade de controle, mesmo quando a iniciativa é de outro legitimado, o MP invariavelmente atua como fiscal da lei (*custos legis*), emitindo pareceres e apresentando argumentos técnicos jurídicos que visam subsidiar a decisão do STF quanto à constitucionalidade da norma impugnada (Rodrigues, 2018). Essa intervenção reforça a ideia do MP como guardião da ordem jurídica e da fiel observância da Constituição, contribuindo para a formação de um entendimento constitucional dentro dos limites do processo objetivo e da expertise dos intérpretes constitucionalmente reconhecidos (Rodrigues, 2018).

A atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade, embora não expressamente prevista na Constituição, vem ganhando relevância como uma forma preventiva e resolutiva de atuação institucional. Schmidt (2018) pontua que, nesta modalidade, o Ministério Público pode, por exemplo, expedir recomendações a órgãos públicos para que se abstengam de aplicar normas consideradas inconstitucionais ou para que adotem interpretação conforme à Constituição. Essa atuação extrajudicial pode incluir a realização de audiências públicas, a celebração de termos de ajustamento de conduta e a instauração de inquéritos civis para investigar a constitucionalidade de atos normativos (Schmidt, 2018).

É importante ressaltar que a atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade, embora promissora, ainda carece de regulamentação específica, o que justifica a relevância do presente estudo. Schmidt (2018) argumenta que essa modalidade de controle tem o potencial de prevenir a judicialização excessiva de questões constitucionais, promovendo um diálogo institucional mais efetivo e contribuindo para a economia processual.

O controle de constitucionalidade no Brasil, embora tenha evoluído significativamente desde a promulgação da CF/88, enfrenta desafios consideráveis que demandam reflexão e possíveis ajustes no sistema. Entre os principais desafios destacam-se a judicialização da política, o ativismo judicial e a necessidade de mecanismos mais eficientes de controle, aspectos que têm suscitado intensos debates na doutrina constitucional contemporânea.

A judicialização da política, fenômeno caracterizado pela transferência de decisões políticas fundamentais para o âmbito do Poder Judiciário, especialmente para o Supremo Tribunal Federal (STF), tem se intensificado nas últimas décadas. Souza (2022) observa que este fenômeno é, em parte, resultado da própria configuração do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, que confere ao Judiciário, e em especial ao STF, a incumbência de realizar a interpretação e promover a aplicação da Constituição. Contudo, a excessiva judicialização pode acarretar riscos à separação dos poderes e ao equilíbrio democrático, na medida em que desloca para a esfera judicial decisões que, em princípio, deveriam ser tomadas nas instâncias políticas representativas (Souza, 2022).

Intimamente relacionado à judicialização da política, o ativismo judicial tem sido objeto de intensas controvérsias. Souza (2022) define o ativismo judicial como uma postura proativa do Poder Judiciário na interpretação da Constituição, expandindo seu sentido e alcance. Se por um lado esta postura pode contribuir para a efetivação de direitos fundamentais e para o preenchimento de lacunas deixadas pelos demais poderes, por outro, pode suscitar questionamentos quanto à legitimidade democrática das decisões judiciais e aos limites da atuação do Judiciário (Souza, 2022).

Esses desafios evidenciam a necessidade de mecanismos mais eficientes de controle de constitucionalidade, que possam equilibrar a proteção da ordem constitucional com o respeito à separação dos poderes e à legitimidade democrática. Souza (2022) sugere que uma possível solução seria o fortalecimento do diálogo institucional entre os órgãos do Estado, com a adoção de mecanismos e técnicas decisórias que permitam uma maior interação na implementação das decisões constitucionais. A busca por mecanismos mais eficientes de controle, incluindo a possível regulamentação da atuação extrajudicial do Ministério Público, representa uma perspectiva promissora para o aprimoramento do sistema, visando sempre à preservação da supremacia constitucional e à efetivação dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito (Souza, 2022).

Em suma, o controle de constitucionalidade se apresenta como um mecanismo indispensável para a preservação da supremacia constitucional, a proteção dos direitos fundamentais, a defesa da ordem jurídica e, fundamentalmente, para o fortalecimento da

democracia constitucional. Sua importância ultrapassa a mera verificação formal da compatibilidade entre normas, constituindo-se como um verdadeiro instrumento de realização dos valores e princípios constitucionais na sociedade contemporânea, ao assegurar limites ao poder e fomentar a participação cidadã na construção da ordem jurídica. No contexto do presente estudo, a compreensão desses aspectos fundamentais do controle de constitucionalidade é requisito para a análise da necessidade da regulamentação do procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade pelo Ministério Público, tema central desta pesquisa.

O estudo do controle de constitucionalidade como instrumento de preservação da supremacia constitucional conduz naturalmente à análise da atuação do Ministério Público nesse cenário. A próxima subseção, intitulada “A dupla atuação do Ministério Público no controle de constitucionalidade”, aprofunda essa discussão, explorando o papel da instituição nesse contexto, atuando como agente provocador do controle jurisdicional de constitucionalidade, por meio da propositura de ações diretas e da participação *como custos legis*, quanto como executor do controle extrajudicial preventivo. A análise dessa dualidade funcional é necessária para compreender a amplitude da atuação ministerial e seu impacto na efetivação do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, reforçando a necessidade de uma regulamentação adequada que potencialize ambas as vertentes de sua atuação.

2.3 A Dupla Atuação do Ministério Público no Controle de Constitucionalidade

O Ministério Público (MP) exerce uma função relevante no controle da constitucionalidade, atuando tanto judicialmente, por meio de ações e intervenções em tribunais, quanto extrajudicialmente, garantindo a conformidade jurídica à Constituição. Essa atuação dual reforça a supremacia constitucional e a observância de direitos e princípios democráticos. Sua complexidade é realçada pela teoria da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição de Peter Häberle, que defende a participação de diversos atores, além dos órgãos estatais tradicionais, na interpretação constitucional.

Tradicionalmente, o MP, com a missão de zelar pela ordem jurídica e pela Constituição, atuava primariamente no âmbito judicial, fiscalizando a constitucionalidade de leis e atos normativos. Contudo, sua participação era restrita aos limites formais e processuais (Rodrigues, 2018). Nessa fase, a interpretação constitucional era vista de forma mais limitada, concentrada em órgãos estatais como o Judiciário e o próprio MP (Damasceno; Coelho, 2024), o que o posicionava como um dos principais atores da “Sociedade fechada dos

intérpretes da Constituição” (Damasceno; Coelho, 2024). A interpretação do MP, tanto no controle concentrado quanto difuso, era eminentemente técnico-jurídica, restrita a profissionais do direito e aos processos judiciais, buscando a conformidade das normas com a Carta Magna, sem ampla participação social na interpretação constitucional (Damasceno; Coelho, 2024). Embora a CF/88 tenha ampliado significativamente as funções institucionais do MP, sua legitimidade para o controle judicial de constitucionalidade permaneceu circunscrita aos parâmetros da jurisdição constitucional, moldando a hermenêutica constitucional por meio dos mecanismos processuais existentes (Rodrigues, 2018).

No controle concentrado de constitucionalidade, o Procurador-Geral da República detém legitimidade ativa para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (Brasil, [2024]). Essa prerrogativa confere ao MP destaque na salvaguarda da ordem constitucional perante o Supremo Tribunal Federal (STF), atuando como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais (Rodrigues, 2018). Além disso, mesmo quando a iniciativa processual é de outro legitimado, o MP intervém como *custos legis*, apresentando pareceres e argumentos técnico-jurídicos para auxiliar o STF na análise da constitucionalidade da norma impugnada. Essa intervenção reforça a visão do MP como guardião da supremacia constitucional, consolidando o entendimento constitucional dentro dos limites do processo objetivo e da expertise dos intérpretes reconhecidos (Rodrigues, 2018).

No controle difuso, aplicado por qualquer órgão jurisdicional em casos concretos, o MP atua como *custos legis*, emitindo pareceres sobre a constitucionalidade de leis e atos normativos incidentalmente questionados (Mazzilli, 1998). Essa intervenção visa garantir a observância do texto constitucional em todas as instâncias do Judiciário e contribui para o convencimento judicial, fornecendo fundamentos técnicos e jurídicos (Mazzilli, 1998). Moreira Neto (2011) pondera que, embora o MP não tenha legitimidade ativa para a ação principal nesse controle, sua atuação é fundamental para a preservação da ordem jurídica e a proteção dos interesses sociais indisponíveis. Como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, o MP fiscaliza a correta aplicação dos preceitos constitucionais, ampliando os efeitos do controle difuso (Moreira Neto, 2011).

Apesar de sua relevância, a atuação do MP no controle judicial de constitucionalidade é delimitada por limites formais e processuais. O artigo 103 da Constituição estabelece um rol taxativo de legitimados para as ações de controle concentrado, o que significa que a legitimidade ativa do MP para o controle abstrato não é irrestrita, dependendo da previsão

constitucional e da iniciativa do Procurador-Geral da República (Damasceno; Coelho, 2024). No controle concentrado, o MP age pela propositura de ações pelo PGR, visando à higidez do texto constitucional, sem a existência de “partes” em litígio (Damasceno; Coelho, 2024). No controle difuso, a intervenção do MP como *custos legis* é condicionada à existência de uma lide concreta e à provocação do Judiciário, o órgão não detém a iniciativa processual originária (Mazzilli, 1998).

O Ministério Público exerce o controle de constitucionalidade tanto judicial como extrajudicialmente. A atuação extrajudicial do Ministério Público consubstancia-se, precipuamente, no exercício de sua função institucional como promotor da ordem jurídica e defensor do interesse público, consoante preconiza o artigo 127 da Constituição Federal (Brasil, [2024]). Na qualidade de promotor da ordem jurídica, conforme Rodrigues (2018), para além dos limites da jurisdição constitucional concentrada ou difusa, o MP prima pela estrita observância da Constituição e do ordenamento jurídico infraconstitucional, diligenciando para que a atuação dos Poderes Públicos e da sociedade civil se coadune com os preceitos constitucionais vigentes.

A atribuição extrajudicial do MP abrange diversas atividades, desde a instauração de inquéritos civis públicos para apurar lesões a direitos coletivos e difusos, até a celebração de termos de ajustamento de conduta (TACs) para adequar comportamentos à Constituição (Rodrigues, 2018). Essa intervenção tem caráter preventivo e resolutivo, visando à composição de conflitos e à retificação de irregularidades antes da judicialização. No controle extrajudicial de constitucionalidade, o MP atua como defensor do interesse público e, segundo Mazzilli (2017), ultrapassa a mera fiscalização formal da lei, realizando uma avaliação crítico-valorativa do conteúdo das normas jurídicas à luz dos valores sociais predominantes. Essa análise substancial da constitucionalidade abrange a defesa dos direitos humanos, da justiça social e dos interesses de vulneráveis.

Rodrigues (2018) enfatiza que, por meio de instrumentos extrajudiciais como recomendações, audiências públicas e notificações, o MP fomenta o debate constitucional e influencia proativamente a atuação dos demais Poderes e da sociedade civil. Essa intervenção, de natureza preventiva e pedagógica, assegura que políticas públicas e condutas sociais estejam em consonância com os princípios constitucionais, promovendo a efetivação dos direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito (Rodrigues, 2018). A defesa do regime democrático pelo MP, na esfera extrajudicial, ocorre por meio de uma atuação proativa e preventiva. Mazzilli (1998) afirma que essa intervenção se concretiza na orientação técnico-jurídica e na fiscalização sistemática de órgãos públicos e privados, garantindo a

observância dos preceitos constitucionais em suas práticas e na formulação de políticas públicas. Para Mazzilli (1998), essa atuação preventiva promove a economicidade processual e contribui para a efetivação dos direitos fundamentais, evitando a consolidação de violações constitucionais.

Nesse cenário, Mazzilli (1998) explica que o Ministério Público exerce a função de verdadeiro filtro de constitucionalidade prévio à judicialização, diligenciando para garantir a preservação da legalidade democrática e a supremacia axiológica da Constituição Federal em todos os segmentos da vida social e institucional. Conforme Moreira Neto (2011), essa dimensão da atuação ministerial revela-se particularmente relevante em um contexto de crescente complexidade das relações jurídicas e sociais, onde a prevenção de conflitos e a resolução extrajudicial de controvérsias constitucionais assumem posição preponderante na pacificação social e na consolidação do Estado Democrático de Direito. Além disso, Rodrigues (2018) pondera que, ao promover o diálogo institucional e a participação da sociedade civil no debate constitucional, o Ministério Público fortalece os mecanismos de controle social e contribui para a legitimação democrática do sistema de justiça.

A atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade encontra sólido fundamento jurídico em sua autonomia funcional e institucional, expressamente consagradas pelo legislador constituinte. Estas duas dimensões da independência ministerial, embora distintas em sua natureza e alcance, complementam-se reciprocamente para assegurar a efetividade da missão constitucional do MP como defensor da ordem jurídica e do regime democrático.

A independência funcional de seus membros, insculpida no artigo 127, § 1º, da Constituição, assegura que Promotores e Procuradores de Justiça exerçam suas atribuições com plena liberdade de convicção técnico-jurídica, isentos de subordinação hierárquica no que concerne à hermenêutica e aplicação do direito, inclusive quanto à análise da compatibilidade vertical das normas infraconstitucionais com a Lei Fundamental (Mazzilli, 1998). Já a autonomia institucional, confere ao Ministério Público a prerrogativa de estabelecer suas prioridades de atuação, promovendo a alocação de recursos e designando membros para o desempenho de atribuições concernentes à promoção e à defesa da Constituição, inclusive na seara extrajudicial (Mazzilli, 1998).

A conjugação da autonomia funcional e institucional habilita o Ministério Público ao exercício de um controle de constitucionalidade efetivo também para além dos limites jurisdicionais. A independência conferida aos seus membros viabiliza uma análise crítico-valorativa e desvinculada das normas e atos, enquanto a autonomia institucional proporciona

os instrumentos necessários para que essa análise se materialize em providências concretas de salvaguarda da Constituição, mediante atuação preventiva e resolutiva na esfera extrajudicial, evitando litígios complexos e duradouros.

A atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade apresenta notável convergência com a teoria da “Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição”, formulada por Peter Häberle, a qual preconiza uma participação mais ampla e pluralista de diversos atores sociais na hermenêutica constitucional, propondo uma ruptura paradigmática com a tradição interpretativa exclusivista. Essa perspectiva desafia a noção de uma “sociedade fechada” de intérpretes, na qual apenas os juristas “vinculados às corporações” e os participantes formais do processo constitucional teriam a prerrogativa de interpretar a Constituição.

A tese fundamental de Häberle (2015, p. 27) sustenta que “todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com numerus clausus de intérpretes da Constituição” participam do processo de interpretação constitucional. Dentro da concepção tradicional criticada por Häberle (2015), a jurisdição constitucional, em especial as cortes supremas, detinha a competência precípua e, muitas vezes, exclusiva na determinação do sentido das normas constitucionais. Essa abordagem, focada na interpretação judicial e nos procedimentos formalizados, restringia o âmbito de investigação da teoria da interpretação constitucional.

A ampliação do círculo de intérpretes propugnada por Häberle (2015) não implica, em hipótese alguma, a negação da relevância institucional da jurisdição constitucional no Estado Democrático de Direito. O próprio autor reconhece expressamente a responsabilidade precípua da jurisdição constitucional em fornecer, como regra geral, a última palavra sobre a exegese da Constituição. Embora diversos atores sociais participem do processo hermenêutico-constitucional, isso não implica, contudo, o esvaziamento da função contramajoritária das Cortes Constitucionais, posto que a sistematização formal e a decisão juridicamente vinculante permanecem como sua esfera de competência.

Não obstante reconheça a relevância institucional das cortes constitucionais na exegese da Constituição, Häberle (2015, p. 28) diz expressamente “a ressalva da força normatizadora do voto minoritário”. Tal ressalva evidencia um aspecto importante de sua teoria - as posições vencidas nos julgamentos constitucionais não se esvaziam de conteúdo normativo, mas conservam significativo valor hermenêutico, podendo influenciar decisivamente interpretações futuras ou constituir substrato argumentativo para debates constitucionais posteriores. Essa dinâmica hermenêutica pluralista pode ser concebida como

uma autêntica “democratização da interpretação constitucional”, porquanto pressupõe, necessariamente, que “a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática” Häberle (2015, p. 28).

Ao defender a ampliação do círculo de intérpretes da Constituição, Häberle não pretende eliminar ou diminuir a importância das cortes constitucionais. Sua proposta não é revolucionária no sentido de abolir a jurisdição constitucional, mas evolutiva, buscando enriquecê-la. A abertura interpretativa proposta por Häberle é, em si mesma, uma forma de democratização do processo constitucional. Ao incorporar múltiplas vozes e perspectivas na interpretação da Constituição, aproxima-se o texto constitucional da realidade social que ele pretende regular. Isso significa que o processo interpretativo deve refletir o pluralismo e a participação que caracterizam a própria democracia, tornando a Constituição um documento vivo e responsável às transformações sociais.

Ao deslocar o foco da interpretação constitucional da exclusividade da jurisdição para a participação de diversos atores na “realidade constitucional”, a atuação do Ministério Público (MP) ganha relevância na perspectiva da Teoria da Sociedade Aberta de Häberle (2015). O MP, ao exercer suas funções constitucionais que não se restringem à mera atuação judicial, manifesta-se como um intérprete constitucional ativo na realidade concreta. Sua atuação na investigação criminal de condutas que atentam contra a Constituição, na propositura de ações civis públicas em defesa de direitos fundamentais e na fiscalização da atuação dos poderes públicos demonstra esse engajamento prático com a ordem constitucional para além dos limites estritos dos processos judiciais.

Essa dupla atuação do Ministério Público permite que ele ultrapasse os limites da “sociedade fechada” da jurisdição constitucional, dialogando diretamente com diversos grupos sociais e promovendo maior pluralidade na interpretação da Constituição, como defendido por Häberle (2015). As ações do MP frequentemente nascem de demandas da sociedade, da observação direta da realidade e de diferentes visões sobre como aplicar as normas constitucionais. Ao trazer essas variadas vozes e experiências para o debate público e, quando necessário, para os tribunais, o Ministério Público ajuda a garantir que a interpretação da Constituição seja informada por um conjunto mais amplo de vivências e entendimentos. Essa diversidade se manifesta na consideração de diferentes objetivos, métodos e participantes no processo de dar sentido e aplicação prática ao texto constitucional.

A ampliação da pluralidade hermenêutica, propiciada pela atuação do Ministério Público e de outros atores para além dos limites da jurisdição constitucional tradicional, contribui significativamente para o fortalecimento da legitimidade democrática da

interpretação constitucional. Conforme sustenta Häberle (2015), quando a Constituição é interpretada por órgãos estatais isolados em suas competências formais, mas com a efetiva participação e consideração das diversas forças vivas da comunidade política, o processo interpretativo adquire maior densidade democrática e representatividade social.

A função institucional do Ministério Público como defensor do interesse público reverbera a concepção teórica de Häberle, segundo a qual a hermenêutica constitucional deve contemplar a realidade constitucional e os agentes que a conformam. Häberle (2015, p. 28) sustenta que: “Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta, ou até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma”, acrescentando que “O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico”, não subsistindo, portanto, o monopólio da interpretação constitucional pelos intérpretes jurídicos oficiais¹. Nessa perspectiva, a atuação extrajudicial do MP pode ser compreendida como mecanismo de vocalização e consideração dos interesses metaindividuais na concretização da ordem constitucional, indo além da mera aplicação formal e silogística da norma jurídica.

As atividades extrajudiciais desenvolvidas pelo Ministério Público, notadamente a instauração de inquéritos civis públicos e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), configuram-se como mecanismos institucionais que viabilizam a efetiva participação de indivíduos e grupos organizados na discussão e na conformação de condutas aos preceitos constitucionais, antecipando-se à eventual judicialização da controvérsia (Rodrigues, 2018). Essa atuação dialógica e preventiva estabelece profunda conexão com a teoria häberliana, segundo a qual restringir “a hermenêutica constitucional aos intérpretes 'corporativos' ou autorizados jurídica ou funcionalmente pelo Estado significaria um empobrecimento ou um autoengodo” (Häberle, 2015, p. 38).

A reclamação constitucional apresenta-se como instrumento processual que potencializa significativamente a democratização da interpretação constitucional, em perfeita consonância com a proposta teórica häberliana. Este remédio constitucional possibilita que

¹ A abordagem da proceduralização jurídica se harmoniza profundamente com a Teoria da Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição, de Peter Häberle, ao preconizar a ampliação dos atores envolvidos na construção e aplicação do direito. Em um cenário de falhas da razão jurídica tradicional, perda de coesão social e estagnação política, a proceduralização surge como um caminho para que o direito ofereça soluções mais flexíveis e adaptativas a problemas sociais complexos. Ela propõe que as decisões jurídicas não sejam meras aplicações estáticas de normas, mas sim o resultado de processos em que os tribunais atuem como "árbitros de interesses", facilitando a interação e negociação entre as partes. Nesse contexto, a ênfase é deslocada da imposição de uma resposta final para a construção de um consenso negociado, onde a solução jurídica permanece "aberta e flexível" para futuras revisões, especialmente frente ao desenvolvimento tecnológico e científico. Tal perspectiva exige a substituição de uma visão materialista do direito por uma proceduralista, valorizando a participação e a descentralização na compreensão e resolução das questões jurídicas (Fürst, 2023).

partes interessadas, individual ou coletivamente consideradas, busquem a interpretação e aplicação de decisões vinculantes proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade, ainda que não estejam formalmente legitimadas pelo artigo 103 da Constituição Federal para a propositura das ações de controle abstrato originárias (Damasceno; Coelho, 2024). Tal mecanismo processual permite que coletividades ou indivíduos originariamente excluídos do acesso direto ao controle concentrado de constitucionalidade participem ativamente do processo hermenêutico das decisões vinculantes, refletindo a pluralidade de perspectivas daqueles que vivenciam concretamente os efeitos da norma constitucional em seu cotidiano jurídico-social (Damasceno; Coelho, 2024).

A atuação extrajudicial do Ministério Público (MP) no controle de constitucionalidade demonstra uma profunda conexão com a “Teoria da Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição”, formulada por Peter Häberle. Ao atuar como promotor da ordem jurídica e defensor do interesse público para além da esfera jurisdicional, o MP incorpora a visão de que a Constituição é vivida e interpretada por múltiplos atores sociais em suas interações. Instrumentos como o inquérito civil público, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a ampliação da legitimidade para a reclamação constitucional refletem a abertura democrática do processo interpretativo constitucional para além dos órgãos estatais, alinhando-se ao ideal de uma sociedade pluralista na construção e concretização da norma fundamental.

A análise da atuação do Ministério Público à luz da teoria de Häberle revela uma dupla função de grande relevância para a efetivação da ordem constitucional. Enquanto sua atuação judicial é necessária para a defesa da supremacia constitucional perante o Poder Judiciário, sua dimensão extrajudicial é um mecanismo privilegiado para implementar a ideia de uma sociedade aberta de intérpretes. Ao interagir diretamente com a sociedade, o MP se insere no amplo círculo de participantes do processo de interpretação constitucional, atuando como “pré-intérprete” e fomentando a pluralidade de perspectivas que conferem legitimidade democrática e densidade social à hermenêutica constitucional.

A atuação extrajudicial do Ministério Público — seja na condução de investigações civis, na celebração de acordos, na recomendação de políticas públicas ou no estímulo ao debate público sobre temas constitucionais, permite que diferentes vozes e realidades influenciem a interpretação da Constituição. Essa abordagem dialoga diretamente com a premissa de Häberle (2015, p. 27) de que “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos cointerpretá-la”. Ao engajar-se com a sociedade civil, órgãos da administração pública

e outros atores sociais, o MP catalisa a manifestação de diversas compreensões constitucionais, contribuindo para uma interpretação pluralista e procedural da norma.

Contudo, é preciso um maior reconhecimento institucional e doutrinário dessa atuação extrajudicial do Ministério Público como parte integrante do controle de constitucionalidade. Tradicionalmente, o foco da análise recai sobre a atuação judicial, subestimando o potencial da ação extrajudicial do MP na concretização da “Teoria da Sociedade Aberta”. É preciso ampliar o debate e o reconhecimento dessa dimensão ministerial para fortalecer a legitimidade e a efetividade da proteção constitucional em uma sociedade complexa e plural.

As atuações judicial e extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade são complementares, não excludentes. Enquanto a via judicial busca a resolução de conflitos constitucionais de forma vinculante, a extrajudicial possui um alcance mais amplo, visando à prevenção de lesões, à promoção do diálogo social e à construção de consensos. Juntas, essas duas frentes de atuação aumentam significativamente a efetividade e a legitimidade da proteção constitucional, garantindo que a Constituição seja tanto um texto normativo, como um projeto vivo e dinâmico, interpretado e aplicado por todos os seus destinatários.

Após a análise da dupla face da atuação do Ministério Público no controle de constitucionalidade, a próxima subseção, intitulada “Marco Normativo da atuação do Ministério Público no controle de constitucionalidade,” dedica-se a examinar o arcabouço normativo que fundamenta e delimita a atuação da instituição. Aprofundar-se-á no estudo das normas legais que conferem ao MP a prerrogativa de atuar no controle de constitucionalidade, tanto na via judicial quanto extrajudicial, bem como seu poder regulamentar e sua interface com a interpretação e a defesa da Constituição.

2.4 Marco Normativo da Atuação do Ministério Público no Controle de Constitucionalidade

O Ministério Público (MP), a partir da promulgação da CF/88 (CF/88), consolidou um perfil constitucional renovado, elevando-se a uma posição de destaque na organização estatal brasileira. A CF/88 conferiu-lhe a missão fundamental de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, [2024]). Esse novo perfil institucional, previsto no art. 127, conforma uma atuação que não se limita ao foro judicial, mas alcança também a esfera extrajudicial, em chave proativa, orientada à realização concreta das promessas constitucionais (Rodrigues, 2023). Ao mesmo tempo, o art. 129,

sobretudo em seu inciso II, determina que o MP zele pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (Brasil, [2024]). Essa diretriz fundamenta intervenções preventivas e dialogadas junto aos demais órgãos estatais (Viegas *et al.*, 2022).

Em termos de arquitetura institucional, a autonomia funcional e administrativa assegurada pelo art. 127, § 2º, da Constituição Federal, oferece as condições para que essa missão seja exercida com independência e responsabilização pública, inclusive por meio da edição de normas internas e procedimentos que fortaleçam a resolutividade (Brasil, [2024]). Essa autonomia, em paralelo às garantias do Poder Judiciário, consolidou a independência do MP e o posicionou como um dos atores principais no sistema de freios e contrapesos (Medeiros; Ferreira, 2020). Nele, o Ministério Público exerce função fiscalizatória, voltada à garantia do equilíbrio entre os Poderes, bem como à prevenção e ao combate às práticas lesivas a direitos fundamentais e aos princípios da Administração Pública (Almeida e Silveira, 2023).

Nesse contexto, o controle de constitucionalidade constitui um instrumento-chave de atuação ministerial, com duas frentes complementares. De um lado, a via judicial, pela qual o MP opera tanto no controle concentrado quanto no difuso, assegurando a compatibilidade entre as normas infraconstitucionais e a Constituição e prevenindo a multiplicação de litígios repetitivos (Aziz, 2021). De outro, a via extrajudicial, por meio da qual se promove o autocontrole de constitucionalidade nos ambientes administrativos e políticos, mediante recomendações, diálogo institucional e construção de soluções normativas que evitem a judicialização desnecessária (Oliveira; Canestrini, 2024).

No âmbito judicial, especialmente no controle concentrado, a Constituição confere legitimidade ao Procurador-Geral da República (PGR) para propor ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) e ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADO), conforme o art. 103 (Brasil, [2024]). Essa função, exercida perante o Supremo Tribunal Federal, objetiva retirar do ordenamento jurídico normas incompatíveis com a Constituição, estabilizar a interpretação constitucional e evitar a insegurança decorrente de decisões conflitantes no plano difuso (Novaes de Paula, 2018). Ao mesmo tempo, a atuação do MP em processos de controle concentrado de iniciativa de outros legitimados mantém-se essencial, por meio de pareceres que subsidiam a Corte e reforçam a vocação do MP como guardião da ordem constitucional (Aziz, 2021).

A legislação infraconstitucional confere ao PGR a legitimidade para propor as principais ações que compõem essa modalidade de controle. A Lei n. 9.868/1999, que regula

o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), inclui expressamente o PGR entre os legitimados a deflagrar tanto a ADI (art. 2º, VI), quanto a ADC (art. 13, IV) (Brasil, [2009]). Essa capacidade de iniciativa demonstra a confiança depositada pelo legislador na capacidade do MP de atuar como um guardião ativo da Constituição, provocando o Supremo Tribunal Federal (STF) para dirimir controvérsias de natureza constitucional com efeitos *erga omnes* (para todos) e vinculantes (Brasil, [2009]). Essa intervenção do PGR permite que a instituição, desvinculada dos interesses específicos das partes, apresente sua perspectiva sobre a compatibilidade da norma com a Constituição, com foco na defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

Além da ADI e da ADC, a Lei n. 9.882/1999, instituiu a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), um mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade com um escopo mais amplo. A ADPF pode ser utilizada para evitar ou reparar lesão a um preceito fundamental resultante de ato do poder público, incluindo normas federais, estaduais ou municipais, mesmo aquelas anteriores à Constituição (Brasil, 1999). Embora o rol de legitimados para propor a ADPF seja o mesmo da ADI, a lei prevê uma particularidade importante para a atuação do MP: um interessado pode solicitar ao Procurador-Geral da República que proponha a ADPF, cabendo a este analisar os fundamentos jurídicos para decidir sobre o cabimento da ação (Brasil, 1999). Essa prerrogativa demonstra a confiança do sistema jurídico na discricionariedade técnica do PGR para avaliar a relevância e a necessidade de uma intervenção em sede de preceito fundamental.

Ademais, mesmo nas ADIs, ADCs e ADPFs que não foram propostas pelo Ministério Público, a lei assegura à instituição a prerrogativa de vista dos autos após o decurso do prazo para informações (Brasil, [2009]; Brasil, 1999). Essa previsão reitera o papel do MP como *custos legis*, ou seja, fiscal da lei e da ordem jurídica, garantindo que sua análise institucional seja considerada pelo tribunal em todas as fases elementares do processo. A possibilidade de o MP atuar como um “agente de transformação social” e um “guardião das promessas constitucionais” é fundamental para a efetivação dos direitos (Ritt, 2013, p. 54; Rodrigues, 2023, p. 408).

A atuação do MP no controle concentrado não se limita à mera formalidade processual; ele é indispensável para a concretização de direitos fundamentais e para a materialização das promessas inscritas na Constituição. O MP é visto como uma instituição que “promove o acesso à justiça” e é um “guardião dos direitos fundamentais” (Rodrigues,

2023, p. 417; Ritt, 2013, p. 32). A defesa do regime democrático e o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados constitucionalmente são atribuições que impulsionam o MP a adotar medidas necessárias para garantir a efetivação desses direitos (Rodrigues, 2023). A locução “medidas necessárias” não deve ser interpretada restritivamente, mas sim como um amplo campo de atuação que permite ao MP emplegar todos os meios legítimos e constitucionais para alcançar os fins elevados dispostos na Constituição (Rodrigues, 2023, p. 409-410).

No plano judicial difuso, a atuação do MP se dá de diversas formas. Quando figura como parte, pode suscitar a inconstitucionalidade incidental de normas que impactem direitos subjetivos e coletivos (Aziz, 2021) ou interpor recursos contra decisões judiciais que reconheçam ou afastem a inconstitucionalidade de normas (STJ, 2023); quando atua como *custos legis*, em processos com repercussão constitucional, oferece parecer técnico que auxilia a jurisdição a aferir a compatibilidade normativa com a Constituição (Aziz, 2021). Essa presença combinada — como agente e como fiscal da ordem jurídica — viabiliza que questões constitucionais emergentes de casos concretos sejam examinadas sob uma perspectiva de proteção de direitos fundamentais, sem perder de vista a repercussão coletiva de decisões potencialmente paradigmáticas (Aziz, 2021).

Um dos instrumentos mais relevantes para a atuação do Ministério Público no controle difuso é a Ação Civil Pública (ACP). Disciplinada pela Lei nº 7.347/1985, a ACP visa a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, além de outros interesses difusos ou coletivos (Brasil, [2014]). A legitimidade para propor a ACP é conferida ao próprio Ministério Público, à Defensoria Pública, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações que atendam a certos requisitos (Brasil, [2014]).

A possibilidade de controle difuso de constitucionalidade por meio da Ação Civil Pública (ACP) tem sido reafirmada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal. Por exemplo, no julgamento do AgInt no REsp 2.003.182 RJ 2014, o STJ declarou que “É possível, em sede de Ação Civil Pública, a realização de controle difuso de constitucionalidade, desde que tal pretensão vincule-se à causa de pedir ou constitua questão prejudicial imprescindível à análise de pedido” (STJ, 2023). Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou no julgamento do ARE: 1388609 SC: “É possível o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegada inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa. Precedentes” (STF,

2023). Esse entendimento expande significativamente o alcance da atuação do Ministério Público (MP) na proteção de interesses coletivos e difusos, habilitando-o a impugnar normas que violem preceitos constitucionais no contexto de demandas voltadas à tutela da coletividade.

Se a dimensão judicial é estrutural, a extrajudicial, por sua vez, revela-se estratégica para evitar a consolidação de ilegalidades e inconstitucionalidades no plano administrativo e político. Esse novo paradigma constitucional impulsionou uma mudança de mentalidade, priorizando um modelo resolutivo de controvérsias em detrimento do modelo demandista, buscando soluções mais céleres e eficazes para a crescente judicialização e a sobrecarga do Poder Judiciário, que dificultam o acesso efetivo à justiça e a duração razoável do processo (Novaes de Paula, 2018).

A sobrecarga que acomete o Poder Judiciário brasileiro representa um dos maiores desafios à efetividade da justiça no país, manifestando-se por meio da morosidade processual e do consequente prejuízo ao pleno acesso à justiça. Esse cenário é anualmente retratado por diagnósticos como o “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que expõe a dimensão do acúmulo de processos e suas implicações.

Em 2023, o sistema judiciário brasileiro registrou um volume sem precedentes de novas ações, com o ingresso de 35 milhões de processos, um aumento de 9,4% em comparação ao ano anterior. Esse é o maior número de casos novos na série histórica (CNJ, 2024). Apesar de um incremento na produtividade, o ano de 2023 encerrou-se com um acervo impressionante de 83,8 milhões de processos em tramitação, incluindo aqueles que estão suspensos ou em arquivamento provisório. Esse montante representa uma elevação de 1,1% no estoque processual em relação a 2022, evidenciando que o número de processos novos que ingressam no sistema ainda supera a capacidade de julgamento e baixa (CNJ, 2024).

A morosidade é uma consequência direta dessa sobrecarga. O tempo médio de tramitação dos casos pendentes, em 31 de dezembro de 2023, era de 4 anos e 3 meses (CNJ, 2024). A taxa de congestionamento do Judiciário, que mede a proporção de processos tramitados em relação aos baixados, foi de 70,5% em 2023, indicando que, a cada 100 processos em tramitação, aproximadamente 30 foram baixados no mesmo ano (CNJ, 2024). Embora este seja o segundo melhor resultado em 15 anos, a manutenção de um acervo tão elevado demonstra o desafio (CNJ, 2024). O relatório estima que, mantido o ritmo atual de trabalho e sem o ingresso de novos processos, seriam necessários 2 anos e 5 meses para zerar todo o acervo da Justiça (CNJ, 2024).

O Supremo Tribunal Federal (STF) também enfrenta o desafio inerente à vastidão do acervo processual, impactando a celeridade e a efetividade das decisões proferidas em ações de alta relevância, como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). O Relatório de Resultados do Plano Estratégico da Gestão 2023/2025 em 2024 do STF ilustra o volume considerável de processos que a Corte lida. No início da atual gestão, o Tribunal possuía um estoque de 154 temas de repercussão geral aguardando julgamento, além de um acervo de 1.190 ações de controle concentrado (STF, 2024). Esses números iniciais demonstram a magnitude do desafio que o STF se propôs a enfrentar.

Apesar da entrada de 79 novos temas de repercussão geral em 2024, e de a Corte ter julgado o mérito de 43 temas antigos, liberando mais de 21 mil processos suspensos nos tribunais de origem, o esforço em reduzir o estoque é contínuo (STF, 2024). A Meta 1.1, que visava reduzir em 20% o estoque de temas de repercussão geral, foi alcançada em junho de 2024, diminuindo o número para 122 temas (STF, 2024). Similarmente, a Meta 1.2, focada na redução de 20% do estoque de processos de controle concentrado, foi atingida em maio de 2024, resultando em 952 processos e, ao final de 2024, esse acervo chegou a 765 processos (STF, 2024). O relatório destaca ainda que, em 2024, o acervo total de processos em tramitação no STF atingiu 20.355, a menor marca em 30 anos (STF, 2024).

Apesar dos esforços bem-sucedidos na redução do acervo do STF, o expressivo volume de ações de controle de constitucionalidade, de alta complexidade e impacto vinculante, ainda gera percepção de morosidade, mesmo com os avanços. Essa realidade compromete a segurança jurídica, prolongando incertezas para cidadãos e instituições, e prejudica o acesso efetivo à justiça.

A sobrecarga que acomete o Poder Judiciário brasileiro, manifestada pela morosidade processual e pelo consequente prejuízo ao acesso à justiça, tem impulsionado uma significativa transformação no perfil do Ministério Público (MP). Tradicionalmente, a instituição operava predominantemente em um modelo reativo e judicialista, dependente da propositura de ações e da espera por sentenças, uma postura que, conforme apontado por Canestrini, Oliveira e Silva (2023), contribuía para um “déficit crônico” na efetivação de direitos e para o acúmulo de um “débito social” (Rodrigues, 2023). Essa abordagem meramente demandista tem se mostrado insuficiente diante do imenso volume de processos que sobrecarrega o sistema, conforme destacado no sumário executivo do CNJ, o que torna imperativa a busca por soluções que combatam a crise estrutural da justiça.

Em resposta a essa conjuntura e redefinido pela CF/88 como instituição essencial à justiça, o MP tem assumido um posicionamento mais proativo e preventivo. Essa mudança paradigmática, que busca evitar a necessidade da intervenção judicial, visa à salvaguarda da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (Brasil, [2024]). O planejamento da instituição, como mencionam Bonareto e Moraes (2022), orienta-se para a obtenção de resultados concretos e socialmente relevantes por meio da atuação extrajudicial e da valorização do diálogo institucional e do consenso, em detrimento de uma postura apenas repressiva.

Essa atuação pode garantir a conformidade normativa com o texto constitucional antes mesmo que as controvérsias atinjam as cortes, mitigando a sobrecarga do sistema judiciário. Conforme Schmidt (2018), essa intervenção pode ser preventiva, atuando no curso do processo legislativo para evitar a criação de normas inconstitucionais, ou repressiva, incidindo sobre atos normativos já existentes. Ao fomentar o autocontrole de constitucionalidade por parte dos poderes legiferantes — buscando a revogação, alteração ou edição de atos —, o MP previne danos ao interesse público e ao erário, contribuindo diretamente para a redução da excessiva judicialização de demandas, como argumenta Freitas (2011).

A legitimidade dessa atuação extrajudicial do MP, que se dá sem o poder de anular normas (prerrogativa do Judiciário), fundamenta-se em sua autonomia institucional e funcional (art. 127, § 2º, CF/88), e no exercício de uma parcela da soberania estatal, ainda que não seja um dos poderes (Schmidt, 2018). Para tanto, o Ministério Público dispõe de uma série de instrumentos jurídicos extrajudiciais, como o inquérito civil, a recomendação, o termo de ajustamento de conduta (TAC) e as audiências públicas. Tais ferramentas permitem ao MP investigar, dialogar e influenciar a conformação do Direito de maneira proativa e transparente, evitando a litigiosidade e promovendo soluções consensuais para questões que, de outra forma, terminariam por sobrecarregar ainda mais o Judiciário (Schmidt, 2018).

Complementando o alicerce constitucional e infraconstitucional, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no exercício de seu poder regulamentar, edita resoluções que orientam e padronizam a atuação institucional do MP. Tais normas fomentam e estruturam a autocomposição e a resolutividade extrajudicial de conflitos, refletindo o compromisso do MP com a busca por soluções eficazes e inovadoras (Farah, 2018). Destacam-se, nesse sentido, Resolução CNMP 118/2014, que sobre a autocomposição, a Recomendação CNMP 54/2017 e a Resolução CNMP 164/2017, que disciplina a atuação resolutiva da instituição. Em conjunto, a CF/88, as leis infraconstitucionais e as resoluções do CNMP formam uma estrutura jurídica

coesa, que sustenta a atuação do MP na proteção dos princípios constitucionais e na garantia da efetividade dos direitos fundamentais, seja por vias judiciais ou extrajudiciais.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, foi criado para exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, bem como fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. A Constituição Federal, em seu artigo 130-A, § 2º, I, conferiu ao CNMP a prerrogativa de expedir “atos regulamentares”, tipicamente resoluções, cuja natureza e alcance têm sido objeto de intensos debates (Brasil, [2024]; Streck; Sarlet; Clève, 2005). Embora tais atos possam, em certas interpretações, apresentar força normativa primária, a sua atuação se insere no contexto de um órgão administrativo, o que impõe balizamentos inerentes ao seu poder.

A legitimidade do poder regulamentar do CNMP, especialmente em questões administrativas internas, foi solidificada por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5454, por exemplo, o STF julgou improcedente o questionamento à Resolução 27/2008 do CNMP, que vedava o exercício da advocacia por servidores do Ministério Público (STF, 2020). A Corte reconheceu que o CNMP possui capacidade para expedir atos normativos autônomos, desde que inseridos em suas atribuições constitucionais. Tal resolução foi considerada um meio legítimo para assegurar os princípios constitucionais da isonomia, moralidade e eficiência (Art. 37 da Constituição Federal), demonstrando que o CNMP pode regulamentar condutas e processos para aprimorar a atuação das diversas unidades do Ministério Público no âmbito nacional (STF, 2020).

Contudo, a abrangência desse poder regulamentar não é ilimitada, distinguindo-se da competência legislativa. Autores como Garcia (2012) e Streck, Sarlet e Clève (2005) argumentam que as resoluções do CNMP se assemelham aos atos regulamentares do Poder Executivo, que servem para especificar e aplicar a lei, mas não para inová-la ou substituí-la. Isso significa que o CNMP deve atuar na “colmatação” de lacunas legais ou na disciplina de situações concretas, sem invadir a esfera de reserva de lei formal ou de direitos fundamentais. O controle externo exercido pelo CNMP, portanto, incide sobre aspectos administrativos e funcionais dos membros e unidades do Ministério Público, mas não deve intervir na atividade-fim ou na independência funcional dos membros, que são garantias essenciais da instituição (Garcia, 2012; Streck; Sarlet; Clève, 2005).

A questão federativa também delinea os limites da atuação do CNMP. Embora o STF tenha afirmado que a atuação normativa do CNMP é de âmbito nacional, abrangendo tanto o Ministério Público da União quanto os Ministérios Públicos federais e estaduais (STF, 2020),

essa uniformização deve ser ponderada. Garcia (2012) aponta a tensão entre a busca por padronização e a autonomia dos Ministérios Públicos estaduais, que possuem capacidade de auto-organização e leis complementares próprias. A autonomia administrativa, que inclui a gestão de quadros de pessoal, administração e processos disciplinares, deve respeitar o pacto federativo e a legislação local, evitando que o CNMP se sobreponha à “liberdade valorativa” das unidades federativas em seus contextos específicos (Farah, 2018; Garcia, 2012).

A despeito das discussões acerca da extensão e dos limites do seu poder regulamentar, o Conselho Nacional do Ministério Público tem atuado na uniformização e aprimoramento das práticas internas da instituição, buscando promover a unidade e a eficiência internas e direcionar a instituição para a resolução extrajudicial de conflitos (Farah, 2018). Essas normativas visam a ampliar o acesso à justiça e a promover soluções mais céleres e adequadas para os conflitos, afastando-se, sempre que possível, da litigiosidade tradicional (Oliveira; Canestrini, 2024).

Nesse contexto, destaca-se a Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público (CNMP, 2014). Esta norma propõe mecanismos para assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses defendidos pela instituição, incentivando práticas como a negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais. A iniciativa reflete a compreensão de que o acesso à justiça abrange tanto o sistema judicial quanto os meios autocompositivos capazes de promover a pacificação social e reduzir a excessiva judicialização (CNMP, 2014; Oliveira; Canestrini, 2024).

Complementando essa política, a Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, trata “sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro” (CNMP, 2017a). Esta recomendação busca estimular a atuação dos membros que contribuem decisivamente para prevenir ou solucionar conflitos de forma efetiva, priorizando, quando cabível, a resolução extrajudicial. A atuação resolutiva, conforme a norma, é aquela que se orienta para a entrega de resultados jurídicos úteis e socialmente relevantes, transformando o “déficit de efetivação dos direitos fundamentais” em ações concretas (CNMP, 2017a; Rodrigues, 2023).

Outro ponto dessa estratégia é a Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017, que regulamenta “a expedição de recomendações pelo Ministério Público” (CNMP, 2017b). A recomendação é definida como um instrumento de atuação extrajudicial não coercitivo, por meio do qual o Ministério Público expõe razões fáticas e jurídicas com o objetivo de persuadir o destinatário a adotar ou abster-se de certas condutas. Este instrumento, de caráter preventivo

ou corretivo, é considerado um importante meio de autocomposição, contribuindo para a redução da litigiosidade e a ampliação do acesso à justiça (CNMP, 2017b). Historicamente, a recomendação tem sido um dos principais instrumentos da função de “ombudsman” ou defensor do povo, atribuída ao Ministério Público (CNMP, 2017b).

A sinergia entre essas normativas — Resolução 118/2014, Recomendação 54/2017 e Resolução 164/2017 — demonstra o empenho do CNMP em consolidar uma cultura de resolutividade e autocomposição em todas as unidades do Ministério Público. Essa abordagem promove uma instituição mais proativa, que busca soluções dialogadas e eficazes para os problemas sociais, cumprindo sua missão de guardião das promessas constitucionais (Rodrigues, 2023). Ao incentivar a negociação e o consenso, o Ministério Público se posiciona como um agente transformador, capaz de intervir preventivamente e de forma mais célere na realidade social (Oliveira; Canestrini, 2024).

Essa atuação resolutiva e pautada na autocomposição estende-se, inclusive, ao controle preventivo de constitucionalidade. Ao integrar métodos consensuais na adequação de atos normativos à Constituição, o MP contribui para a proteção da ordem jurídica e dos direitos fundamentais sem a necessidade de recorrer à via judicial (Rodrigues, 2023). Essa estratégia é fundamental para mitigar a sobrecarga do Poder Judiciário, oferecendo soluções mais céleres e menos onerosas e reforça a figura do Ministério Público como um agente inovador na promoção da justiça social e na garantia da conformidade constitucional.

O arcabouço normativo que fundamenta a atuação do Ministério Público no controle de constitucionalidade, conforme explorado neste capítulo, revela a complexidade e a amplitude de suas atribuições, tanto na via judicial quanto na esfera extrajudicial. A CF/88, ao redefinir o perfil institucional, conferiu-lhe a autonomia e os instrumentos necessários para atuar de forma proativa na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, inclusive por meio da promoção da autocomposição e da resolutividade para mitigar a sobrecarga do Poder Judiciário. Assim, a capacidade de o Ministério Público exercer um controle extrajudicial de constitucionalidade, fundamentada em seu poder regulamentar e nas normativas do CNMP, torna-se um pilar estratégico para a efetivação da supremacia constitucional.

Diante da relevância crescente dessa vertente de atuação, o próximo capítulo, intitulado “A autorregulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito dos ministérios públicos estaduais”, dedica-se a aprofundar a compreensão sobre a autorregulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais, examinando a autocomposição e a resolutividade como instrumentos de promoção desse controle, traçando um panorama nacional, apresentando um

estudo comparativo de modelos e, finalmente, analisando o controle extrajudicial de constitucionalidade no Ministério Público do Estado do Tocantins.

3 A AUTORREGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE EXRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE NO ÂMBITO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS

O Capítulo 2 da presente dissertação dedicou-se a explorar a redefinição da missão institucional do Ministério Público (MP) no sistema jurídico brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88), notadamente sua atuação dual no controle de constitucionalidade, abarcando tanto a via judicial quanto a crescente relevância da esfera extrajudicial. Em complemento a essa fundamentação, e com o intuito de fornecer subsídios concretos para a regulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), o Capítulo 3 emprega uma metodologia de pesquisa sistemática, concebida para identificar e analisar as diversas abordagens regulatórias e práticas adotadas por outros Ministérios Públicos estaduais.

A investigação iniciou-se com uma pesquisa documental abrangente nos portais eletrônicos dos Ministérios Públicos estaduais brasileiros, focando inicialmente nas suas respectivas Leis Orgânicas. Para sistematizar a ordem de pesquisa e garantir reproduzibilidade, os MPs foram previamente separados por região geográfica e, dentro de cada região, organizados em ordem alfabética, definindo a sequência de consulta². O objetivo foi compreender o arcabouço normativo fundamental que rege a atuação dessas instituições. Subsequentemente, empregou-se um conjunto de palavras-chave específicas — “constitucionalidade”, “inconstitucionalidade” e “extrajudicial” — para refinar a busca no ambiente digital desses portais, direcionando a análise para a forma como o controle de constitucionalidade, em sua dimensão preventiva e consensual, é abordado nesses diplomas legais.

Prosseguindo com a coleta de dados, a pesquisa aprofundou-se nas seções de “Atos”, “Legislação” ou “Normas” e “Administração Superior” ou “Institucional”, “Procuradoria-Geral de Justiça”, “Subprocuradoria-Geral de Justiça”, “Colégio de Procuradores de Justiça” e “Conselho Superior do Ministério Público” dos mesmos portais institucionais. Mantendo ordenação por região e, dentro desta, por ordem alfabética, utilizaram-se novamente as supracitadas palavras-chave para buscar normas internas que, embora distintas das Leis Orgânicas, disciplinam especificamente o controle extrajudicial de constitucionalidade. Esta

² Justificativa da ordenação adotada: i) reproduzibilidade e transparência – a sequência regional seguida de ordem alfabética define um roteiro objetivo e verificável, facilitando a replicação por outros pesquisadores e a auditoria do percurso metodológico; ii) redução de vieses – evita priorizações casuísticas (por tamanho do estado, facilidade de acesso ao portal, afinidade temática ou disponibilidade momentânea), contribuindo para uma varredura mais imparcial; e, eficiência operacional – a ordenação padronizada facilita o planejamento do trabalho, a divisão de tarefas em equipe e o controle de progresso (checklists por região e por estado);

etapa visou capturar regulamentações mais detalhadas e específicas, que podem estabelecer procedimentos ou delegar competências a órgãos internos.

Por fim, para complementar a visão institucional e abranger iniciativas que talvez não estivessem formalmente consolidadas em atos normativos amplamente divulgados nos portais, realizou-se uma minuciosa pesquisa bibliográfica em plataformas online de trabalhos acadêmicos de destaque, tais como Scielo, Google Acadêmico e o Portal de Periódicos da Capes. Adicionalmente, foram consultados bancos de teses e dissertações de diversas instituições de ensino superior. O intuito desta última fase foi identificar estudos, relatórios e análises que abordassem iniciativas próprias e projetos específicos desenvolvidos pelos Ministérios Públicos estaduais, os quais regulamentam ou orientam a prática do controle extrajudicial de constitucionalidade de maneira mais detalhada e inovadora.

A metodologia empregada para a análise da atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins e para o estabelecimento de diretrizes do ato normativo sobre controle de constitucionalidade extrajudicial envolveu pesquisa documental sistemática e bibliográfica. Similar à empregada para as demais subseções do Capítulo 3. A busca foi conduzida exclusivamente nos repositórios online de trabalhos acadêmicos sobre a atuação do MPTO e no site oficial da instituição. Utilizaram-se as palavras-chave “inconstitucionalidade”, “constitucionalidade”, “extrajudicial”, “autocontrole”, “recomendação” e “resolutividade”. A pesquisa no site do MPTO abrangeu a ferramenta de busca geral e, posteriormente, foi refinada nas seções “CONHEÇA O MPTO” e “ATOS E NORMAS”, visando identificar normativos e práticas relacionadas ao tema. Adicionalmente, para propor diretrizes para a elaboração do ato normativo, foi feito um estudo das experiências de Ministérios Públicos de Rondônia, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo e Minas Gerais.

Com base nos dados coletados por essa metodologia escalonada, as formas de controle de constitucionalidade observadas foram categorizadas em três arranjos regulatórios distintos, refletindo sua complexidade e especificidade: (i) regulamentação genérica, usualmente inserida na própria Lei Orgânica, que confere competência ao Procurador-Geral de Justiça sem detalhamento de rito; (ii) atos normativos que atribuem competência a órgãos internos específicos — como Assessorias, Coordenações, Centros de Apoio Operacional ou núcleos temáticos —, mas sem estabelecer um procedimento detalhado; e (iii) normas e projetos específicos e detalhados, que minuciosamente disciplinam finalidades, legitimidade ativa, critérios de seleção e priorização, etapas procedimentais (instrução, diálogo institucional, emissão de enunciados ou recomendações), prazos, publicidade e monitoramento de resultados.

A adoção desta metodologia rigorosa e estratificada é necessária para a robustez da presente pesquisa. Ela assegura maior abrangência na coleta de informações relevantes e permite uma análise comparativa das diferentes abordagens adotadas pelos MPs estaduais. Ao identificar as nuances de cada arranjo regulatório, o estudo está apto a extrair lições valiosas e melhores práticas, fundamentando, de maneira empírica, as propostas para a elaboração de um ato normativo que promova um controle extrajudicial de constitucionalidade eficaz e adaptado à realidade do MPTO.

Este capítulo aborda a temática da autorregulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade pelos Ministérios Públicos estaduais. O propósito aqui é investigar e compreender as diversas formas pelas quais essas instituições têm formalizado e implementado mecanismos de controle constitucional que operam fora da esfera contenciosa judicial.

A subseção 3.1, trata sobre a “Autocomposição e resolutividade extrajudicial como instrumentos de promoção do controle de constitucionalidade”, estabelecendo o arcabouço teórico e a relevância desses mecanismos para a efetividade da proteção constitucional.

Em seguida, a subseção 3.2 apresentará um “Panorama nacional da regulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais”, fruto da metodologia aqui detalhada, categorizando os diversos arranjos regulatórios encontrados nas instituições estaduais.

A subseção 3.3 dedicar-se-á a um “Estudo das experiências modelos de autorregulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade em Ministérios Públicos Estaduais”, analisando as iniciativas específicas identificadas, como as de Rondônia, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo e Minas Gerais, a fim de extrair subsídios e melhores práticas. Finalmente, a subseção 3.4 focará no “Controle extrajudicial de constitucionalidade no Ministério Público do Estado do Tocantins”, contextualizando os achados da pesquisa à realidade do MPTO e delineando propostas para a sua regulamentação interna, consolidando as diretrizes normativas para uma atuação mais estratégica e resolutiva.

3.1 Autocomposição e Resolutividade Extrajudicial como Instrumentos de Promoção do Controle De Constitucionalidade

A sobrecarga e a morosidade do sistema de justiça brasileiro representam um dos desafios mais prementes à efetividade do acesso à justiça no país, afetando a concretização de

direitos e gerando desigualdades estruturais. Este cenário complexo tem impulsionado a busca por soluções inovadoras, inclusive no âmbito da atuação do Ministério Público.

O acesso à justiça, amplamente debatido, não se limita à mera possibilidade de ingresso em um tribunal, mas abrange a efetiva tutela de direitos. Segundo Cappelletti e Garth (1988), sua efetivação é indispensável para a realização de todos os direitos, servindo como o alicerce para a concretização dos direitos humanos. Guimarães (2015) reforça que o acesso à justiça, em sentido amplo, é um direito fundamental. Sena (2007, p. 111) complementa que, na perspectiva do cidadão, o acesso à justiça representa o “direito de falar e ser ouvido”, um exercício de cidadania; para a sociedade, significa uma tutela jurisdicional eficaz.

Este direito está garantido pelo artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88, assegurando que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Somado a isso, o direito à razoável duração do processo, previsto no artigo 5º, inciso LXXVIII, preconiza a razoabilidade entre o tempo dispêndido e os atos processuais realizados. A morosidade processual, ao impedir a rápida concretização de direitos, gera insatisfação e descrença na capacidade do Judiciário (Duarte, 2023) e pode configurar uma denegação da justiça (Sena, 2007).

A situação é particularmente crítica para grupos em situação de vulnerabilidade, definidos como camadas da população mais vulnerabilizadas por desigualdades e distantes de uma vida digna quando não conseguem acessar o sistema de justiça (Cambi; Porto, 2022). Estes grupos, que incluem indivíduos e comunidades carentes de recursos, como beneficiários da assistência judiciária, minorias sociais, pessoas com deficiência, idosos, comunidades indígenas e quilombolas, frequentemente são titulares de direitos de grupo (Guimarães, 2015). Para eles, a lentidão judicial pode significar a renúncia à busca por direitos devido ao dispêndio de tempo e recursos exigidos, especialmente em casos de danos pulverizados (Duarte, 2023).

A constatação de que o modelo heterocompositivo e adjudicado de resolução de conflitos, predominante na cultura da sentença, não é mais suficiente para as complexas demandas sociais, impõe a urgência de o Ministério Público adotar um paradigma resolutivo (Duarte, 2023). Reconhecido constitucionalmente como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público atua como “guardião dos Direitos Fundamentais” (Ritt, 2013, p. 32), buscando mecanismos alternativos para uma pacificação social mais efetiva (Duarte, 2023, p. 32).

Esta atuação do Ministério Público faz dele um “instrumento facilitador do acesso à justiça” (Pinheiro; Azevedo, 2023, p. 9569), assegurando à população uma maior aproximação com a lei e o sistema judicial. Para cumprir sua função de defesa da cidadania e concretização dos direitos fundamentais, especialmente para aqueles à margem do direito (Ritt, 2013), a instituição dispõe de um amplo aparato extrajudicial (Duarte, 2023). Este aparato inclui o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta (TAC), a recomendação e as audiências públicas, que fomentam a participação social e o diálogo direto (Guimarães, 2015).

O desafio da sobrecarga e morosidade do sistema de justiça brasileiro exige uma resposta conjunta das instituições democráticas, na qual o Ministério Público assume um lugar relevante. Ao priorizar e fomentar a atuação extrajudicial, a instituição alivia a pressão sobre o Judiciário e cumpre seu “dever funcional de fomento à autocomposição” (Duarte, 2023, p. 177). Esse imperativo permite ao Ministério Público “tornar efetivos os direitos fundamentais” (Zaneti Jr. *et al.*, 2017, p. 119), especialmente dos grupos em situação de vulnerabilidade, promovendo a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática (Guimarães, 2015).

Nesse contexto, a atuação extrajudicial do Ministério Público se destaca como uma estratégia essencial para enfrentar a crise do sistema de justiça, alinhando-se à necessidade de desjudicialização e promoção da autocomposição. Contudo, para que essa mudança de paradigma resulte em transformação social efetiva e no cumprimento integral de sua missão constitucional, é necessário que a instituição se dedique à otimização de suas capacidades internas. Para tanto, é essencial buscar eficiência e boa governança pública na atuação do Ministério Público (MP), orientando a formulação de estratégias que visam ao uso racional dos recursos e à obtenção de resultados mais concretos na defesa dos interesses sociais.

O princípio da eficiência, elevado ao patamar constitucional pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e inserido no artigo 37 da Constituição Federal, representa uma transição de um modelo burocrático para uma administração mais gerencial, focada na obtenção de melhores resultados com menores custos (Brasil, 1998). Anteriormente implícito, sua formalização impõe à Administração Pública, incluindo o Ministério Público, o dever de desempenhar suas funções com excelência e rendimento compatível, satisfazendo os anseios dos cidadãos (Silva; Lima, 2023, p. 145). A eficiência, neste contexto, implica a capacidade de “fazer mais com menos”, otimizando a relação entre os fins almejados e os meios empregados, e manifesta-se por meio de ações que promovem produtividade, economicidade, qualidade, presteza, transparência e participação social (Silva; Lima, 2023, p. 146).

A aplicação deste princípio no Ministério Público é observada na busca contínua por otimização operacional e na redefinição de suas práticas. Um exemplo notável é o Programa Eficiência Administrativa (PEAD) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), que visa modernizar a estrutura institucional por meio do aprimoramento de processos de trabalho, infraestrutura e tecnologia. O PEAD busca diagnosticar e otimizar rotinas, eliminar retrabalhos, padronizar atividades e definir indicadores de desempenho, resultando em maior celeridade e melhor integração do trabalho (CNMP, 2021). Ainda no âmbito da eficiência, o Ministério Público tem empregado ferramentas tecnológicas para aprimorar a fiscalização e o combate a irregularidades, promovendo maior transparência e controle social. O projeto GEPADE: Gestão Pública Administrativa de Excelência, do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), utiliza ferramentas de *Business Intelligence* (BI) para racionalizar e dar transparência aos gastos públicos, resultando em expressivas economias e maior assertividade na aplicação de recursos (CNMP, 2021). Da mesma forma, o “No Ra\$tro” e o “Licitômetro” do MPBA, ambos painéis de BI, subsidiam investigações com análises rápidas de dados e identificação de tipologias ilícitas em licitações, tornando a tomada de decisões mais racional e assertiva no combate à corrupção (CNMP, 2021).

Em última análise, a incorporação do princípio da eficiência na atuação do Ministério Público não se restringe a métricas internas de produtividade, mas se expande para uma visão de governança pública moderna (Silva; Lima, 2023). Nesse modelo, a eficiência se alinha com a transparência e a participação popular, transformando o cidadão de mero cliente em um “cocreador de valor público” (Silva; Lima, 2023). Assim, o princípio da eficiência impulsiona o Ministério Público a transcender o cumprimento meramente formal de suas atribuições, buscando uma atuação proativa, inovadora e responsável, que gere impacto social positivo e fortaleça a legitimidade da instituição perante a coletividade (Silva; Lima, 2023). A eficiência, portanto, é a força motriz que capacita o Ministério Público a cumprir sua missão constitucional de forma plena, adaptando-se às demandas de uma sociedade em constante evolução e consolidando-se como um agente transformador da realidade social brasileira.

A governança pública ganha relevância como novo paradigma de gestão, essencial para direcionar e monitorar a atuação administrativa, visando alcançar a máxima eficiência na condução de políticas públicas e na prestação de serviços que atendam ao interesse da sociedade (Pontes; Pereira, 2023). Essa concepção, que se consolidou no Brasil a partir da década de 1980, incorporou princípios como transparência, *accountability*, responsabilidade, participação e a busca pela eficiência na utilização dos recursos públicos (Pontes; Pereira, 2023). Longe de ser meramente uma forma de governar sistemas políticos que possuíam uma

identidade concreta e limites definidos, a governança na atualidade representa um novo modo de gestão pública, caracterizado por ser mais cooperativo, abrangente e distinto dos modelos hierárquicos tradicionais, onde a autoridade era exercida de forma soberana sobre grupos e cidadãos (Procopiuck, 2013).

Essa perspectiva orienta as instituições a utilizarem de seus recursos de maneira mais eficiente e a aperfeiçoarem suas práticas administrativas, visando a resultados mais efetivos (CNMP, 2021). Paralelamente, no âmbito do Ministério Público, observa-se uma forte inclinação à resolutividade, que impulsiona a adoção de uma atuação proativa, empregando métodos de autocomposição, como a mediação e a conciliação. Essa abordagem busca solucionar questões de forma consensual e extrajudicial, contribuindo para a agilidade na concretização de direitos e reforçando o desenvolvimento institucional na defesa dos interesses sociais e no combate à corrupção (CNMP, 2021).

Um exemplo prático e elucidativo dessa atuação extrajudicial, que reflete os princípios da governança, é o caso do Ministério Público do Tocantins (MPTO) apresentado por Pontes e Pereira (2023). Nele, uma mediação conduzida pelo Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia) buscou solucionar a greve dos professores em Santa Maria do Tocantins/TO. A intermediação do MPTO demonstrou a capacidade de criar um ambiente cooperativo que permitiu a identificação conjunta de um futuro mais favorável, resultando em um acordo consensual que encerrou a greve e as ações judiciais, assegurando o retorno imediato das aulas (Pontes; Pereira, 2023).

Este processo de autocomposição reflete o desenvolvimento de estratégias que visam afastar situações indesejáveis e estabelecer consensos parciais para construir soluções igualmente parciais, ajustáveis ao longo do tempo, uma abordagem mais próxima da realidade na gestão de políticas públicas (Procopiuck, 2013). A centralidade da mediação e do diálogo nesse caso evidencia a transição para um modelo em que a gestão de assuntos coletivos se dá por múltiplos centros decisórios, sem uma estrutura definida de governo central soberano, mas por um conjunto de organizações e acordos que priorizam a decisão conjunta, a colaboração e o império da lei (*“rule of law”*) para a resolução de problemas (Bucci, 2021). Este caso prático, portanto, evidencia a autocomposição como via prioritária para a solução eficaz de conflitos sociais, diminuindo a dependência da judicialização e agilizando a concretização de direitos (Pontes; Pereira, 2023).

Ao abraçar a governança, o Ministério Público expande e aperfeiçoa os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses em função de um projeto coletivo (Bucci, 2021), atuando de forma alinhada à realidade onde a intervenção estatal, inclusive na

economia, torna-se mais fragmentada e gerida por autoridades independentes. Esse processo “imita e completa a democracia política” (Bucci, 2021, p. 37). A habilidade de construir arranjos de governança eficazes, que envolvem uma miríade de constelações institucionais atuando cooperativamente, é fundamental para o desenvolvimento de soluções efetivas e realizáveis tanto para a Administração Pública quanto para a sociedade, especialmente em face de problemas que não poderiam ser resolvidos pela lógica inerente aos tradicionais arranjos institucionais formais (Procopiuck, 2013).

A resolutividade ministerial está intrinsecamente ligada à boa governança pública. A gestão implica a utilização cuidadosa de recursos e instrumentos para alcançar fins predefinidos, enquanto a governança avalia a atuação da gestão e estabelece a direção a ser seguida, baseada em evidências e nas necessidades das partes interessadas (Pontes; Pereira, 2023). A boa governança pública, em particular, é um modelo de gestão que assegura a observância da vontade social no planejamento e execução das políticas públicas, promovendo a transparência e a responsabilidade (Wanis, 2023). Componentes essenciais da Nova Governança Pública (NGP) incluem o planejamento estratégico, a atuação em rede, a participação administrativa democrática, a consensualidade, a priorização da prevenção de ilícitos, a coconstrução da gestão e das políticas públicas, a transparência e a integridade (Wanis, 2023).

A ênfase na resolutividade está na antecipação de crises e no desenvolvimento da capacidade de diálogo e articulação para alcançar soluções consensuais (Bonareto; Moraes, 2022). O Ministério Público, ao adotar uma postura resolutiva, deve atuar proativamente, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacionar questões sem necessariamente acionar o Poder Judiciário como primeira instância, assumindo uma identidade que aborda os problemas preventivamente, antes que se tornem irremediáveis (Rodrigues, 2023).

A atuação resolutiva, em sua essência, compreende a contribuição decisiva do membro do Ministério Público para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, conflitos, controvérsias ou problemas relacionados à concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, conforme defendido pela Recomendação nº 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2017a). Isso se dá tanto pela prevenção e inibição de lesões quanto pela reparação de danos e efetivação de sanções, sempre buscando a máxima efetividade por meio de instrumentos jurídicos extrajudiciais ou judiciais. Tal abordagem visa:

- a) Redução da litigiosidade e fomento à autocomposição: Isso significa que a instituição deve buscar resolver as questões fora do âmbito judicial sempre que possível, por meio de negociações, mediações e outros instrumentos de consenso, visando soluções mais rápidas e eficientes para a sociedade (CNMP, 2017a, Art. 1º, § 2º).
- b) Produção de resultados jurídicos úteis e socialmente relevantes: A atuação resolutiva é intrinsecamente ligada à geração de resultados jurídicos que sejam significativamente úteis à defesa e proteção de direitos, bem como à prevenção e repressão de ilícitos (CNMP, 2017a, Art. 2º, Parágrafo único).
- c) Promoção de uma cultura institucional orientada a resultados: Um objetivo transversal da política de resolutividade é a instauração de uma cultura interna no Ministério Público que valorize a entrega de resultados concretos e socialmente relevantes (CNMP, 2017a, Art. 3º, IV).
- d) Implementação de ações para a consolidação da cultura de resolutividade: Isso envolve a revisão de critérios de avaliação de desempenho, a inclusão de indicadores de resolutividade em tabelas de produtividade, o estímulo a publicações e estudos sobre o tema, e a oferta de capacitação continuada para os membros e servidores em técnicas de negociação e mediação (CNMP, 2017a, Art. 3º, V; Art. 4º, II e III; Art. 12).
- e) Fomento à convergência estrutural e parcerias: A resolutividade busca promover a convergência estrutural da atuação ministerial, incentivando o alinhamento e a integração institucional com outros setores públicos, o setor privado e a sociedade civil organizada (CNMP, 2017a, Art. 1º, § 4º; Art. 3º, VI).

Os principais instrumentos à disposição do Ministério Público para fomentar sua resolutividade e alcançar os objetivos propostos, conforme Recomendação nº 54/2017, Resolução n. 164/2017 e Resolução nº 179/2017, incluem:

- a) Recomendações: A recomendação é um instrumento de atuação extrajudicial formal pelo qual o Ministério Público expõe razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou se abster de atos específicos. Sua finalidade é aprimorar serviços públicos ou de relevância pública, bem como assegurar o respeito a interesses, direitos e bens sob a tutela da instituição, atuando como um meio de prevenir responsabilidades ou corrigir condutas (CNMP, 2017c, Art. 1º). Caracteriza-se por não possuir caráter coercitivo, dependendo da força persuasiva de sua fundamentação para ser

acolhida. Deve ser empregada de forma prévia e prioritária à ação judicial (CNMP, 2017c, Art. 6º).

- b) Termos de ajustamento de conduta (TACs): O compromisso de ajustamento de conduta é um negócio jurídico com eficácia de título executivo extrajudicial, celebrado pelo Ministério Público para garantir direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Sua finalidade precípua é adequar condutas às exigências legais e constitucionais, evitando a judicialização de conflitos (CNMP, 2017b, Art. 1º, Art. 2º, e, Considerando).
- c) Acordos e negociações: De forma mais ampla, a atuação resolutiva estimula a celebração de acordos e a negociação como métodos de pacificação de conflitos. Isso se alinha com a política de autocomposição, que busca soluções mais céleres e econômicas fora do ambiente judicial. O fomento à negociação e à mediação é uma diretriz central, inclusive com a promoção de cursos de aperfeiçoamento para membros e servidores do MP (CNMP, 2017a, Art. 1º, § 2º; Art. 12).
- d) Audiências públicas e ministeriais: Instrumentos como as audiências públicas e as audiências ministeriais são essenciais para a atuação resolutiva. Elas permitem ao Ministério Público coletar subsídios, identificar demandas de relevância social, verificar a efetividade e o impacto social das ações desenvolvidas, além de promover a participação e a cooperação com os titulares de direitos e interesses (CNMP, 2017a, Art. 4º, III; Art. 10).
- e) Reuniões e pesquisas: A realização de reuniões com representantes comunitários, entidades e interessados, bem como a condução de pesquisas, são ferramentas que contribuem para a identificação de demandas sociais e a coleta de informações que subsidiam a atuação ministerial (CNMP, 2017a, Art. 4º, IV; Art. 10).
- f) Inspeções e vistorias: As inspeções e vistorias são instrumentos de fiscalização e acompanhamento que permitem ao Ministério Público verificar in loco a situação de determinados direitos ou a implementação de medidas. Elas são mencionadas como parte das atuações que compõem a produtividade e contribuem para a resolutividade (CNMP, 2017a, Art. 4º, III).
- g) Execução judicial (como medida subsequente): Embora o foco seja na resolução extrajudicial, a execução judicial permanece como um instrumento de coerção e concretização dos resultados esperados quando as vias consensuais ou extrajudiciais falham. Em caso de desatendimento de uma recomendação ou descumprimento de um Termo de Ajustamento de Conduta, o Ministério Público

está apto a promover as medidas cabíveis, incluindo a execução judicial do título extrajudicial, como forma de obter o resultado pretendido (CNMP, 2017c, Art. 11; CNMP, 2017b, Art. 11).

Esses instrumentos, utilizados de forma integrada e estratégica, compõem o arcabouço de ferramentas que o Ministério Público emprega para cumprir sua missão constitucional de zelar pelos direitos e interesses sociais, priorizando a efetividade e a obtenção de resultados práticos para a sociedade.

A atuação resolutiva do Ministério Público (MP) transforma a tradicional dimensão judicial, consubstanciando-se como um mecanismo de controle extrajudicial de constitucionalidade. Essa vertente da atuação ministerial manifesta-se por meio da aplicação estratégica de instrumentos de composição e prevenção, tais como as recomendações e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que se mostram essenciais para a adequação de normas e condutas aos preceitos constitucionais fora do ambiente litigioso (CNMP, 2017a; CNMP, 2017c). Ao identificar potenciais inconstitucionalidades em projetos de lei ou atos normativos, o MP age proativamente, buscando a correção dessas distorções antes mesmo de sua promulgação ou de sua plena produção de efeitos, prevenindo, assim, a necessidade de intervenção judicial (De Paula, 2018).

A recomendação ministerial, por exemplo, embora não possua caráter vinculante, exerce uma força moral e prática significativa (De Paula, 2018). Ao ser expedida, formaliza a posição do Ministério Público sobre uma determinada matéria, dificultando que o destinatário alegue desconhecimento ou boa-fé em caso de futura não conformidade com os preceitos constitucionais (De Paula, 2018). É um instrumento que estimula o autocontrole da administração pública e do processo legislativo, permitindo que os próprios Poderes Legislativo e Executivo retifiquem erros ou lacunas sem a necessidade de uma imposição judicial (De Paula, 2018). Essa capacidade de provocar a autocorreção é um pilar do controle preventivo extrajudicial, alinhando a conduta administrativa e legislativa com a Constituição de maneira mais fluida e consensual.

Por sua vez, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) destaca-se pela sua natureza de título executivo extrajudicial, conferindo-lhe uma força jurídica substancial mesmo fora do Judiciário (CNMP, 2017b). Este instrumento permite ao MP negociar e estabelecer obrigações claras e executáveis com o causador de um dano ou com o responsável por uma conduta inconstitucional, visando à reparação do que foi violado ou à prevenção de futuras violações (Barbosa; Farah, 2021). A flexibilidade do TAC possibilita a construção de soluções personalizadas e complexas, adaptadas às particularidades de cada caso, o que muitas vezes é

inviável por meio de uma sentença judicial, que tende a ser mais genérica. Ele viabiliza a celeridade na composição do conflito e na reparação do dano, equilibrando o acesso à justiça com a agilidade processual (Barbosa; Farah, 2021).

Ao exercer o controle extrajudicial de constitucionalidade, o Ministério Público atua como um filtro pré-judicial. Essa função estratégica contribui significativamente para a integridade do ordenamento jurídico, uma vez que permite que questões de constitucionalidade sejam abordadas e resolvidas de forma preventiva, diminuindo a carga sobre o Poder Judiciário (De Paula, 2018). Essa intervenção precoce evita a formação de um passivo judicial de ações de inconstitucionalidade e promove um ambiente normativo mais alinhado com os princípios e valores constitucionais desde sua origem.

Os benefícios dessa abordagem para o sistema jurídico e para a sociedade são multifacetados. Primeiramente, há um ganho considerável em celeridade na resolução de controvérsias. A correção de inconsistências normativas em fase pré-judicial é inegavelmente mais rápida e menos onerosa do que a tramitação de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou de outros instrumentos de controle repressivo (De Paula, 2018). Essa dinâmica resulta em uma desoneração do Poder Judiciário, que pode concentrar seus esforços nos casos que realmente demandam sua intervenção jurisdicional complexa (CNMP, 2017a). Além disso, fomenta-se um diálogo institucional mais cooperativo entre o Ministério Público, o Legislativo e o Executivo, cultivando uma cultura de responsabilidade compartilhada na defesa da Constituição (De Paula, 2018).

O impacto social dessa atuação é profundamente relevante, especialmente no que tange à proteção dos vulneráveis e à redução de desigualdades. A intervenção extrajudicial do Ministério Público permite que direitos fundamentais sejam efetivados de forma mais ágil e abrangente, com impacto direto na proteção de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade. Ao antecipar a correção de normas que poderiam perpetuar iniquidades, o MP contribui para a desconstrução de desigualdades estruturais, reafirmando o compromisso intrínseco da Constituição de 1988 com uma sociedade justa, solidária e equitativa (Rodrigues, 2023). Essa abordagem proativa evita que minorias ou grupos oprimidos tenham que recorrer a um moroso e, muitas vezes, inacessível processo judicial para ter seus direitos reconhecidos. Desse modo, consolidam-se respostas públicas mais inclusivas, mensuráveis e sustentáveis, com foco na prevenção de danos e na promoção da igualdade material.

Além disso, o controle extrajudicial de constitucionalidade contribui para o fortalecimento da democracia. Ao envolver diversos atores institucionais (MP, Legislativo, Executivo) na interpretação e adequação de normas à Constituição, a prática constitucional

democratiza-se, permitindo que a Carta Magna seja vivenciada e conformada por múltiplos agentes sociais de forma dialogada e preventiva (Vilaça; Storino, 2019). Isso reflete um modelo de Estado que valoriza a governança colaborativa e a participação, em vez de depender exclusivamente da sanção judicial para a garantia da ordem constitucional.

Por fim, a consolidação dessa modalidade de controle exige a reafirmação da importância de uma regulamentação interna assertiva. Embora a prática já esteja em curso e demonstre resultados positivos, a formalização e o aprimoramento das diretrizes internas do Ministério Público são essenciais para potencializar a efetividade da atuação resolutiva na defesa da Constituição, dos direitos fundamentais e na construção de uma sociedade menos desigual. Tal regulamentação assegurará a uniformidade, a previsibilidade e a legitimidade das ações extrajudiciais, maximizando o impacto transformador do Ministério Público na realidade brasileira. Além disso, essa dinâmica incrementa a *accountability* horizontal e reforça a cultura de conformidade constitucional antes mesmo do surgimento do litígio. Com protocolos claros de monitoramento e avaliação, será possível aferir desempenho, corrigir desvios e difundir boas práticas de forma contínua.

Após o estudo da Autocomposição e resolutividade extrajudicial como instrumentos de promoção do controle de constitucionalidade, a próxima subseção, intitulada “Panorama nacional da regulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais”, abordará como outros Ministérios Públicos estaduais já regulamentaram (ou não) o tema, destacando boas práticas e modelos que podem servir de inspiração ou contraponto. A análise comparada permitirá identificar lacunas normativas e oportunidades de inovação, orientando recomendações concretas para o contexto do MPTO.

3.2 Panorama Nacional da Regulamentação do Controle Extrajudicial de Constitucionalidade no Âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais

O Ministério Público (MP), conforme estabelecido pela CF/88, possui uma posição de destaque na proteção do ordenamento jurídico brasileiro. Sua missão essencial, expressa no artigo 127 da Carta Magna (Brasil, [2024]), é salvaguardar a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa prerrogativa constitucional posiciona a instituição como um vigilante dos direitos fundamentais, essencial para assegurar que as ações dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública estejam em consonância com os preceitos constitucionais (Viegas *et al.*, 2022). Tal espectro de atuação exige uma abordagem abrangente para a fiscalização da constitucionalidade, que se

estende para além das esferas judiciais tradicionais, englobando também a dimensão extrajudicial (Schmidt, 2018).

Apesar de sua incumbência abrangente, existe uma notável lacuna regulatória no que tange ao procedimento de controle extrajudicial de constitucionalidade. Enquanto o controle judicial, com suas ações diretas de inconstitucionalidade, possui um arcabouço jurídico bem definido, a formalização da atuação do MP fora do ambiente judicial carece de clareza (Schmidt, 2018). Este vácuo normativo se manifesta na ausência de diretrizes internas que detalhem como os Ministérios Públicos estaduais devem conduzir suas atividades de fiscalização constitucional em um contexto extrajudicial, resultando em uma diversidade de abordagens e, por vezes, em incerteza quanto aos passos a serem seguidos (Oliveira; Lotta; Vasconcelos, 2020).

A carência de uma regulamentação específica para o controle extrajudicial limita consideravelmente o potencial do Ministério Público de agir de forma preventiva e resolutiva. Sem protocolos claros, a capacidade da instituição de solucionar questões de inconstitucionalidade de maneira ágil e eficaz, sem a necessidade de recorrer ao sistema judiciário, é comprometida (Rodrigues, 2018). Essa deficiência agrava a sobrecarga do Poder Judiciário, uma vez que controvérsias constitucionais, que poderiam ser sanadas por mecanismos extrajudiciais mais céleres e menos onerosos, são frequentemente encaminhadas para processos litigiosos demorados (Oliveira; Lotta; Vascocelos, 2020).

Diante da crescente demanda por maior eficiência e efetividade na proteção da ordem constitucional, torna-se necessário o desenvolvimento e a formalização de mecanismos que instrumentalizem a atuação extrajudicial do MP. A busca por tais instrumentos visa capacitar a instituição a prevenir violações constitucionais e a abordá-las de forma proativa, antes que se convertam em litígios complexos (Moreira Neto, 2011). Ao estruturar sua atuação extrajudicial, o Ministério Público pode assegurar uma resolução material mais consistente e gerar um impacto social positivo, adotando uma postura institucional voltada para a solução de problemas (Rodrigues, 2018).

A capacidade de o Ministério Público desenvolver essas normas internas está intrinsecamente ligada à sua autonomia constitucional. A CF/88 confere ao MP um tríplice autonomia — funcional, administrativa e financeira (Brasil, [2024], art. 127, § 2º) — que lhe permite se auto-organizar e estabelecer suas próprias diretrizes internas (Mazzilli, 2013). Essa independência permite que os Ministérios Públicos estaduais possam adaptar seus procedimentos às particularidades de suas regiões, garantindo uma fiscalização constitucional eficiente e ágil (Tomio; Robl Filho, 2021). Ela assegura à instituição a liberdade de definir

suas prioridades operacionais e o suporte técnico necessário, mantendo-a protegida de interferências externas indevidas (Garcia, 2017).

A valorização da atuação extrajudicial reflete uma transformação substancial no perfil do MP, que migra de um modelo predominantemente reativo e judicial para um posicionamento proativo e dialógico. Essa mudança de paradigma, impulsionada pela Constituição de 1988, enfatiza a construção de consensos e o diálogo interinstitucional como vias para a resolução proativa de questões sociais (Bonareto; Moraes, 2022). Tal abordagem está em harmonia com a teoria da “Sociedade aberta dos intérpretes da Constituição” de Peter Häberle (1997), que defende que a interpretação constitucional não é um monopólio exclusivo do Judiciário, mas um processo colaborativo que envolve todos os órgãos estatais, poderes públicos, cidadãos e grupos sociais, legitimando, assim, a atuação extrajudicial do MP.

Para efetivar essa postura preventiva e dialógica, o Ministério Público emprega diversos instrumentos extrajudiciais. Entre eles, destacam-se as recomendações administrativas, que orientam entidades públicas e privadas a adequarem suas condutas à legislação; os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que permitem acordos negociados para evitar litígios; e as audiências públicas, que funcionam como espaços de participação cidadã e transparência institucional (CNMP, 2016). Essas ferramentas capacitam o MP a analisar criticamente e influenciar atos normativos, promovendo a conformidade constitucional de forma consensual, sem a necessidade imediata de intervenção judicial (Goes; Silva; Jesus, 2020).

Em suma, a formalização dos procedimentos para o controle extrajudicial de constitucionalidade é essencial para que o Ministério Público concretize plenamente seu potencial resolutivo e maximize seu impacto. Uma regulamentação específica traria clareza, uniformizaria as práticas e garantiria a aplicação consistente dos instrumentos extrajudiciais, resultando na redução da judicialização e no aprimoramento da defesa constitucional (Oliveira; Canestrini, 2024). Ao delimitar e fortalecer essa esfera de atuação, o MP consolida sua posição como um guardião proativo da democracia e dos direitos fundamentais, reafirmando seu compromisso como um agente transformador rumo a um sistema de justiça mais acessível e participativo.

Nesse sentido, para conferir lastro empírico ao argumento pela necessidade de regulamentação específica, realizou-se levantamento documental sistemático nos sites oficiais de todos os Ministérios Públicos estaduais, examinando leis orgânicas, resoluções, recomendações, portarias, manuais e projetos institucionais relativos ao controle extrajudicial de constitucionalidade. A análise evidenciou três espécies de arranjos regulatórios: (i)

regulamentação genérica inserida na própria Lei Orgânica, em geral com atribuição de competência ao Procurador Geral de Justiça, porém sem detalhamento de rito; (ii) atos normativos que apenas atribuem competência a órgãos internos — como Assessorias, Coordenações, Centros de Apoio Operacional ou núcleos temáticos — sem estabelecer procedimento específico; e (iii) normas e projetos específicos e detalhados, que disciplinam finalidades, legitimidade ativa, critérios de seleção e priorização, etapas procedimentais (instrução, diálogo institucional, emissão de enunciados/recomendações), prazos, publicidade e monitoramento de resultados.

Os quadros a seguir sistematizam o mapeamento realizado e, para cada Ministério Público estadual, indicam: o instrumento normativo de referência (Lei Orgânica, resolução, portaria, manual ou projeto institucional), o ano de edição ou última atualização e o enquadramento no modelo regulatório adotado. Quando inexistente regulamentação específica, registrou-se a ausência e, quando cabível, eventuais iniciativas embrionárias referentes ao controle extrajudicial de constitucionalidade.

Quadro 1 aponta os estados que não regulamentam procedimento formal específico de controle de constitucionalidade extrajudicial, mas apenas nas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos.

Quadro 1 - Ministérios Pùblico Estaduais cujo controle de constitucionalidade é regulamentado de forma genérica na própria Lei Orgânica

ESTADO	LEI ORGÂNICA	FORMA DE CONTROLE
Acre	Lei Com. nº 291/14	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Amapá	Lei comp. nº 79/13	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Amazonas	Lei Com. nº 11/93	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações e aos Promotores de Justiça da Defesa dos Direitos Constitucionais do Cidadão Extrajudicial: Promotores de Justiça da Defesa dos Direitos Constitucionais do Cidadão, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Roraima	Lei Com. nº 57/06	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Tocantins	Lei Com. nº 51/08	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Alagoas	Lei Com. nº 15/96	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas

ESTADO	LEI ORGÂNICA	FORMA DE CONTROLE
Bahia	Lei Com. nº 11/96	Judicial: Atribui ao PGJ e a Subprocurador-Geral de Justiça Institucional competência para propor as ações
		Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Ceará	Lei Com. nº 72/08	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações e com auxílio do Subprocurador-Geral de Justiça Institucional
		Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Rio Grande do Norte	Lei Com. nº 141/96	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações
		Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Sergipe	Lei Com. nº 2/90	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações
		Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Mato Grosso do Sul	Lei Com. nº 72/94	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações
		Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Rio de Janeiro	Lei Com. nº 106/03	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações
		Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
São Paulo	Lei Com. nº 734/93	Judicial: Atribui ao PGJ competência para propor as ações
		Extrajudicial: Membros do MP, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas
Rio Grande do Sul	Lei Ord. nº 7669/82	Judicial: Atribui aos Promotores e Procuradores de Justiça competência para defesa da ordem jurídica, regime democrático, interesses sociais e individuais indisponíveis
		Extrajudicial: Promotores e Procuradores de Justiça, não regulamenta procedimento formal específico; prevê ferramentas administrativas genéricas

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Leis Orgânicas dos MPs estaduais citados.

Em síntese, o Quadro 1 demonstra que:

a) Controle judicial:

- i. Em praticamente todos os estados listados, a competência para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade em âmbito estadual é atribuída ao Procurador-Geral de Justiça (PGJ).
- ii. O Amazonas também menciona Promotores de Justiça da Defesa dos Direitos Constitucionais do Cidadão como legitimados, o que descentraliza a iniciativa.
- iii. No Ceará a Lei Orgânica confere competência para o Subprocurador-Geral de Justiça Institucional auxiliar o Procurador-Geral de Justiça em questões relativas ao controle judicial e extrajudicial de constitucionalidade.
- iv. No Rio Grande do Sul (Lei Ordinária nº 7.669/82, anterior à Constituição de 1988), a redação é mais ampla e atribui a Promotores e Procuradores, de forma genérica, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de interesses

sociais e individuais indisponíveis, o que é interpretado como autorização ampla para atuação – inclusive quando envolver questões de constitucionalidade – ainda que a legitimidade para ações diretas, em regra, seja centralizada no PGJ em muitos sistemas.

b) Controle extrajudicial:

- i. Em todos os estados listados, a atuação extrajudicial cabe aos membros do Ministério Público (promotores e procuradores), sem um “procedimento formal específico” de controle de constitucionalidade detalhado na própria Lei Orgânica.
- ii. Em termos práticos, as leis remetem a “ferramentas administrativas genéricas”, como: inquérito civil, procedimentos preparatórios, recomendações, requisições de informações, audiências, termos de ajustamento de conduta, ofícios e outros mecanismos de tutela extrajudicial.
- iii. Exceção relevante: No Amazonas, a Quadro destaca atuação dos Promotores da Defesa dos Direitos Constitucionais do Cidadão também nessa frente, reforçando um desenho institucional com promotorias temáticas para constitucionalidade.

A expressão – não regulamentam procedimento formal específico – significa que as Leis Orgânicas, em geral, não desenham um rito extrajudicial próprio e fechado para o controle de constitucionalidade; ao contrário, optam por reconhecer ao Ministério Público uma atuação ampla, contínua e flexível, operando por meio de instrumentos administrativos já consolidados e aptos a prevenir, corrigir ou fundamentar futura judicialização. Nessa lógica, o MP pode instaurar inquérito civil ou procedimento preparatório para apurar ilegalidades e inconstitucionalidades; expedir recomendações a autoridades para adequar leis, atos normativos ou práticas administrativas aos parâmetros constitucionais; requisitar informações e documentos necessários à formação de convicção e eventual propositura de ação judicial; promover audiências públicas, reuniões e mediações para construir soluções com transparência e participação; e firmar termos de ajustamento de conduta quando a inconstitucionalidade se manifesta em políticas ou condutas administrativas suscetíveis de correção consensual.

Longe de significar omissão, essa opção legislativa privilegia a adaptabilidade e evita engessar a atuação com um procedimento de controle único; todavia, a ausência de um rito mínimo uniformizado gera assimetrias entre unidades, incertezas quanto a prazos, etapas, critérios de priorização e formas de participação social, o que justifica a defesa de uma

regulamentação específica que preserve a flexibilidade, mas acrescente padronização, previsibilidade e segurança jurídica. Uma normatização própria poderia estabelecer fases e marcos decisórios (instauração, instrução, diálogo institucional, tentativa de composição, monitoramento e eventual judicialização), prazos de tramitação, critérios de relevância constitucional e filtros de oportunidade, requisitos para recomendações e TACs, instâncias de revisão interna e mecanismos de prestação de contas, além de protocolos de cooperação com órgãos de controle e entes regulados.

Com isso, além de aprimorar a eficiência da atuação extrajudicial do MP, a regulamentação específica incentivaria a desjudicialização – porque fortaleceria soluções consensuais e a correção administrativa precoce – e contribuiria para aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário ao reduzir o acionamento desnecessário de vias judiciais e qualificar, quando inevitável, as demandas levadas a juízo. Assim, por mais que os detalhes operacionais hoje se encontrem em resoluções internas dos Ministérios Públicos e do CNMP, a instituição de diretrizes gerais e um rito mínimo por meio de regulamentação específica funcionaria como um padrão atualizável, capaz de combinar plasticidade institucional com eficiência, coerência e resultados mensuráveis.

O Quadro 2 apresenta um panorama das estruturas e formas de controle de constitucionalidade existentes em Ministérios Públicos estaduais, delimitadas por norma interna da Procuradoria-Geral de Justiça, além das normas gerais da Lei Orgânica. Ela detalha, para cada estado, a norma e o órgão específico responsável por essa atuação.

Quadro 2 - Ministérios Públíco Estaduais que possuem normas específicas sobre controle de constitucionalidade

ESTADO	NORMA PGJ	FORMA DE CONTROLE
Pará	Portaria PGJ nº 114/18	Subprocurador-Geral de Justiça para a Área Jurídico-Institucional – possui competência para o controle de constitucionalidade judicial e extrajudicial, com o suporte técnico da Assessoria da Procuradoria-Geral de Justiça.
Pernambuco	Resolução PGJ nº 02/21	Núcleo de Controle Constitucional (NCC) – realiza controle permanente de atos normativos, instaura procedimentos e ajuíza ADIs, com foco na atuação extrajudicial e preventiva.
Piauí	Ato PGJ nº 79/2021	Subprocuradoria de Justiça Jurídica – possui competência para exercer o controle judicial e extrajudicial de constitucionalidade.
Goiás	Ato PGJ nº 14/24	Núcleo Especializado em Controle de Constitucionalidade e Uniformização da Jurisprudência (NUCJ), assessora a PGJ em controle judicial e extrajudicial (preventivo, dialógico por recomendações) e monitora decisões do TJGO.
Mato Grosso	Ato PGJ nº 670/2018	Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional – possui competência para exercer o controle judicial e extrajudicial de constitucionalidade.
São Paulo	Ato PGJ nº 962/16	Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica – possui

		competência para exercer apenas o controle judicial de constitucionalidade, com assessoramento da Consultoria Jurídica.
Paraná	Resolução PGJ nº 2185/20	Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos – instaura e instrui procedimentos judiciais e administrativos de controle de constitucionalidade.
Santa Catarina	Ato PGJ nº 531/2019	Centro de Apoio Operacional de Controle de Constitucionalidade: O Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade (CECCON), acompanha edição de leis/atos estaduais, analisa indícios de inconstitucionalidade e otimiza a troca de informações entre o Procurador-Geral de Justiça e o Promotor de Justiça, responsáveis pelo controle judicial de constitucionalidade.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas normas da PGJ dos MP estaduais citados.

O Quadro 2 evidencia um movimento de institucionalização e amadurecimento do controle de constitucionalidade nos Ministérios Públicos estaduais, com duas tendências nítidas: (i) a centralização decisória próxima ao Procurador-Geral de Justiça (PGJ), via Subprocuradorias Jurídicas/Institucionais; e (ii) a criação de núcleos especializados com vocação preventiva, de monitoramento contínuo e de assessoramento técnico qualificado. Essas escolhas estruturais revelam diferentes concepções de governança: umas privilegiam cadeia hierárquica enxuta e resposta rápida (modelos Subprocuradoria), outras apostam em capacidade técnica, padronização e vigilância sistêmica do ordenamento (modelos Núcleo/Centro especializado).

Em estados como Pará, Piauí, Mato Grosso e Paraná, a Subprocuradoria-Geral de Justiça com atribuição jurídica/institucional é a peça-chave, detendo competência para instaurar e instruir procedimentos de controle e, quando cabível, deflagrar a via judicial (ADI, por exemplo). A vantagem aqui é a tração institucional: a proximidade orgânica com a chefia do MP simplifica fluxos e reduz fricções decisórias. Por outro lado, a dependência de um arranjo predominantemente hierárquico pode limitar a capilaridade do monitoramento normativo, sobretudo em contextos de alta produção legislativa municipal/estadual, exigindo estruturas de assessoramento robustas para evitar gargalos.

Pernambuco e Goiás sinalizam um estágio mais avançado de especialização. O Núcleo de Controle Constitucional (PE) e o Núcleo Especializado em Controle de Constitucionalidade e Uniformização da Jurisprudência (GO) incorporam três dimensões estratégicas: controle permanente (monitoramento contínuo de atos normativos), atuação extrajudicial preventiva (instauração de procedimentos, recomendações, diálogo institucional) e integração com a via judicial (ajuizamento de ADIs e acompanhamento de precedentes). Essa arquitetura sugere uma mudança de paradigma: do controle predominantemente reativo

para um controle proativo e dialógico, voltado a prevenir litígios e a orientar de antemão a conformidade constitucional da produção normativa.

São Paulo, por sua vez, adota um desenho que separa com nitidez as frentes: a Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica concentra o controle judicial, apoiada por Consultoria Jurídica. O recorte deliberadamente judicial pode gerar ganhos de foco e densidade técnico-processual em ações concentradas, mas traz o risco de menor institucionalização de mecanismos extrajudiciais preventivos (recomendações, acompanhamento sistemático de projetos de lei, mesas de diálogo). Em termos de política institucional, isso pode significar atuação mais forte na correção *ex post* (via Judiciário) e menos ênfase em evitar a inconstitucionalidade *ex ante*.

Santa Catarina adota o CECCON como Centro de Apoio Operacional, com função de ponte informacional e técnica entre o PGJ e os Promotores, acompanhando a edição de leis e analisando indícios de inconstitucionalidade. Trata-se de um modelo de “*hub*” de inteligência institucional: o centro não é, em si, o *locus* decisório final, mas qualifica o processo decisório ao sistematizar informações, padronizar análises e facilitar a comunicação interna. O benefício é a disseminação de boas práticas e a uniformização de entendimentos; o desafio é garantir que a inteligência produzida se traduza, de modo tempestivo, em atos preventivos eficazes ou em medidas judiciais quando necessárias.

O Paraná, ao prever procedimentos “judiciais e administrativos” de controle, sinaliza um meio-termo institucional: há formalização da dimensão extrajudicial (procedimentos administrativos) sem abandonar a espinha dorsal judicial. Esse hibridismo, também presente — embora com marcas próprias — nos modelos de Pernambuco e Goiás, é consistente com uma visão moderna do controle de constitucionalidade no Ministério Público: a eficácia não decorre apenas da litigância estratégica, mas da capacidade de orientar o ecossistema normativo, por meio de recomendações, notas técnicas, diálogo com Casas Legislativas e monitoramento de jurisprudência, reduzindo a litigiosidade desnecessária.

O fio comum a quase todos os modelos é a consciência de que o controle de constitucionalidade exige três camadas integradas: detecção precoce de riscos (monitoramento e inteligência), atuação preventiva e dialógica (extrajudicial) e, quando inevitável, deflagração célere e tecnicamente sólida da via judicial. Onde a estrutura é centrada na Subprocuradoria, a efetividade dependerá da densidade do assessoramento técnico e da existência de rotinas de varredura normativa. Onde há núcleos especializados, a chave é evitar redundância e sobreposição com outras áreas (p. ex., Centros de Apoio Temáticos) e garantir trilhas decisórias claras até a PGJ.

Em termos de resultados institucionais, os modelos com núcleos especializados tendem a favorecer: (a) padronização de critérios para o ajuizamento de ADIs; (b) uniformização de entendimentos e alinhamento com precedentes dos Tribunais locais; (c) maior transparência e previsibilidade para Legislativo e Executivo, estimulando a autocorreção normativa; e (d) métricas de desempenho mais refinadas, como prazos de resposta, taxa de acolhimento de recomendações, impacto na redução de litígios. Já os modelos concentrados em Subprocuradorias podem alcançar maior velocidade decisória e clareza de comando, desde que respaldados por assessorias técnicas atentas ao volume e à complexidade da produção normativa.

Em síntese, o Quadro 2 mostra um cenário federativo em transição: do controle constitucional essencialmente judicial e reativo, para um controle mais completo, que combina vigilância normativa, prevenção extrajudicial e litigância estratégica. Pernambuco e Goiás ilustram a vanguarda desse desenho integrado; Santa Catarina fortalece a inteligência e a coordenação; Pará, Piauí, Mato Grosso e Paraná preservam a centralidade da Subprocuradoria, ainda que com diferentes graus de formalização extrajudicial; São Paulo enfatiza o recorte judicial com assessoramento consultivo. O denominador comum é a busca por eficiência, segurança jurídica e coerência institucional — e o desafio contínuo é transformar a estrutura em um desempenho mensurável, com foco em prevenção qualificada e uniformidade de atuação.

O Quadro 3 oferece um panorama da regulamentação e dos projetos adotados por diversos Ministérios Públicos estaduais. O quadro consolida os principais exemplos, detalhando a unidade federativa e a norma interna que institucionalizou a respectiva estrutura ou projeto. Essa compilação inicial destaca o avanço na institucionalização desse tipo de controle e a diversidade de modelos adotados, servindo como base para estudos comparativos mais aprofundados sobre a efetividade e o alcance dessas abordagens na defesa da Constituição e dos direitos fundamentais.

Quadro 3 - Iniciativas para o controle de constitucionalidade em ministérios públicos estaduais

ESTADO	INICIATIVA	FORMA DE CONTROLE
Rondônia	Projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade”	Implementa técnicas de autocomposição para o controle preventivo de constitucionalidade, integrando-o à política constitucional.
Maranhão	Projeto Institucional “De Olho na Constituição”	Promove a adequação consensual e extrajudicial de normas, incentivando a autocomposição e a participação

cidadã para evitar judicialização.

Paraíba	Projeto “Difundindo o Controle de Constitucionalidade no MPPB”	Busca a adequação consensual e extrajudicial de leis e atos normativos, com foco na uniformização da atuação e na promoção da cultura de paz.
Espírito Santo	Projeto “Autocomposição no Controle de Constitucionalidade”	Iniciativa que foca na autocomposição para adequar normas estaduais e municipais de forma consensual e extrajudicial, via diálogo com os Poderes.
Minas Gerais	Programa “COMPOR Constitucional”	Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade atua extrajudicialmente, emitindo recomendações e outros mecanismos de resolução consensual.
Rondônia	Projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade”	Implementa técnicas de autocomposição para o controle preventivo de constitucionalidade, integrando-o à política constitucional.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas iniciativas dos MPs estaduais citados.

O Quadro 3 apresenta um panorama de como diferentes Ministérios Públicos estaduais vêm consolidando uma agenda de controle de constitucionalidade preventivo, extrajudicial e consensual. Rondônia, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo e Minas Gerais convergem na adoção de técnicas de autocomposição e de mecanismos institucionais voltados à adequação normativa antes da judicialização. Em comum, há uma mudança de paradigma: em vez de o controle de constitucionalidade operar, primordialmente, por meio de ações judiciais repressivas, desloca-se a ênfase para a prevenção, o diálogo interinstitucional e a participação social.

O conjunto de iniciativas descritas revela a emergência de um “constitucionalismo da cooperação”, no qual o Ministério Público articula, com os Poderes locais e a sociedade, soluções pactuadas para corrigir inconstitucionalidades, aumentando eficiência, legitimidade democrática e segurança jurídica, desde que acompanhado de salvaguardas de transparência, padronização procedural e critérios de escalonamento para a via judicial quando necessário.

O que cada iniciativa sinaliza:

- a) Rondônia — Projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade”: A iniciativa explicita a integração do controle preventivo à “política constitucional”, isto é, a ideia de que a supremacia da Constituição não se esgota no contencioso. Ao “implementar técnicas de autocomposição”, o projeto estrutura um funil de prevenção: antes de qualquer ADI ou ACP, busca-se corrigir, consensualmente,

vícios identificados em leis e atos normativos. O ganho é duplo: velocidade na correção e minimização de custos sociais do litígio.

- b) Maranhão — “De Olho na Constituição”: O foco em “adequação consensual e extrajudicial” com “participação cidadã” agrega um componente democrático relevante. Ao abrir a arena para a sociedade, o projeto combate a percepção de que o controle de constitucionalidade seria tecnocrático ou distante. Em termos de desenho institucional, isso tende a elevar a qualidade do diagnóstico (mais olhos sobre os problemas) e a aceitação das soluções (mais vozes no processo).
- c) Paraíba — “Difundindo o Controle de Constitucionalidade no MPPB”: O projeto explicita dois objetivos estratégicos: “uniformização da atuação” e “cultura de paz”. O primeiro reduz assimetrias internas — essencial quando cada promotor pode se deparar com desafios constitucionais similares em municípios diversos. O segundo reconhece que o contencioso judicial, ainda que legítimo, é um fator de fricção institucional; a autocomposição, quando possível, reduz atritos e estabiliza expectativas entre MP, Legislativo e Executivo.
- d) Espírito Santo — “Autocomposição no Controle de Constitucionalidade” (via Nupa): A atuação via NUPA (Núcleo Permanente de Autocomposição) institucionaliza o diálogo “com os Poderes”, sinalizando maturidade procedural. Núcleos permanentes tendem a acumular expertise, dados e repertório de soluções, permitindo transbordamentos positivos: modelos de minutas de recomendação, checklists de vícios recorrentes, cronogramas de adequação normativa e métricas de impacto.
- e) Minas Gerais — Resoluções PGJ e IN CCONST; “COMPOR Constitucional”: MG apresenta o estágio mais robusto de normatização interna: uma Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade (CCONST) com atuação extrajudicial, recomendações formais e um programa específico (“COMPOR Constitucional”). O encadeamento de Resoluções e Instrução Normativa indica governança: regras claras de competência, fluxos, prazos, formas de registro e acompanhamento. Essa arquitetura favorece previsibilidade e *accountability*.

As iniciativas mapeadas delineiam uma virada institucional importante: o controle de constitucionalidade deixa de ser visto apenas como um ato judicial de correção, para se tornar, também, uma política pública de prevenção, baseada em diálogo técnico, participação social e governança por resultados. Ao institucionalizar núcleos, coordenadorias e programas — e ao ancorar a negociação em critérios claros e auditáveis — os Ministérios Públicos estaduais

aumentam a eficiência do sistema e fortalecem a supremacia constitucional no cotidiano. O desafio adiante não é “se” adotar a autocomposição, mas “como” fazê-lo com rigor técnico, transparência e capacidade de escalonamento, garantindo que a cooperação não dilua o conteúdo da Constituição, mas o realize com mais rapidez, qualidade e legitimidade, conforme princípio da eficiência da Administração Pública.

Na próxima subseção será realizada uma análise aprofundada das iniciativas apresentadas no Quadro 3, que destacam as práticas de outros Ministérios Públicos estaduais de Rondônia, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo e Minas Gerais. Este estudo detalhado tem como objetivo principal levantar subsídios e identificar as melhores práticas, bem como os desafios superados por essas instituições, fornecendo assim uma base sólida e experiências valiosas para a elaboração e regulamentação de um ato normativo eficaz para o Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) em sua atuação no controle extrajudicial de constitucionalidade.

3.3 Estudo das Experiências Modelos de Autorregulamentação do Controle Extrajudicial de Constitucionalidade em Ministérios Públicos Estaduais

A atuação dos Ministérios Públicos estaduais brasileiros na esfera do controle de constitucionalidade tem experimentado uma notável evolução, com a emergência de projetos que priorizam vias extrajudiciais e consensuais. Este movimento representa uma mudança significativa na abordagem tradicional, focando na prevenção e na autocomposição para garantir a conformidade normativa. Tal direcionamento alinha-se às recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de incentivo à autocomposição e à atuação resolutiva dos órgãos ministeriais. Ao assumirem esse papel, instituições como o Ministério Público de Rondônia (MPRO), Maranhão (MPMA), Paraíba (MPPB), Espírito Santo (MPES) e Minas Gerais (MPMG) posicionam-se na vanguarda da proteção da supremacia da CF/88 e do fortalecimento da democracia, revelando, em sua diversidade, a busca comum por maior resolutividade, eficiência e governança na defesa da ordem jurídica.

O Ministério Público de Rondônia (MPRO) tem se destacado por uma abordagem inovadora no controle de constitucionalidade, impulsionada pelo projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade”. Essa iniciativa visa aprimorar a defesa da ordem jurídica e garantir que os atos normativos estejam em conformidade com a Constituição, priorizando métodos preventivos e resolutivos fora do ambiente judicial. Ao integrar técnicas de autocomposição e

diálogo interinstitucional, o MPRO busca solucionar potenciais conflitos de maneira consensual, evitando, assim, o excesso de judicialização (Oliveira; Canestrini, 2024).

A fundamentação legal para essa atuação encontra-se em diversos dispositivos. A CF/88 atribui ao Ministério Público a função de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais. No âmbito estadual, o Art. 88 da Constituição de Rondônia legitima o Procurador-Geral de Justiça como agente para o controle de constitucionalidade. A atuação autocompositiva é ainda incentivada pelo Código de Processo Civil (Art. 3º) e fortalecida por normativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como a Resolução nº 118/2014, que estabelece a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, e a Recomendação nº 54/2017, que fomenta a atuação resolutiva. Essas diretrizes coletivas incentivam o Ministério Público a buscar resultados socialmente relevantes e promover a justiça de forma ágil (Oliveira; Canestrini, 2024; Canestrini; Oliveira; Sila, 2023).

O projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade” é uma iniciativa da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de Rondônia, com o Procurador-Geral de Justiça como principal agente legitimado para sua implementação. Sua finalidade reside em promover a adequação dos atos normativos à Constituição por meio de métodos consensuais, atuando de forma preventiva. A intenção é minimizar a ocorrência de atos normativos inconstitucionais e evitar o ajuizamento desnecessário de ações judiciais, fortalecendo a instituição como promotora da supremacia constitucional e da justiça social (Oliveira; Canestrini, 2024).

As etapas procedimentais do controle extrajudicial iniciam-se com a identificação de um ato normativo que apresente indícios de inconstitucionalidade. O processo ocorre internamente, em um “procedimento administrativo extrajudicial”, no qual o Centro de Atividades Judiciais da Procuradoria-Geral de Justiça prepara a manifestação técnica. Em seguida, estabelece-se um diálogo articulado com as autoridades dos poderes Executivo e Legislativo, cujos atos estão sob análise. O objetivo principal é o reconhecimento consensual das inconformidades constitucionais e a promoção de medidas voluntárias para a regularização dos atos normativos (Oliveira; Canestrini, 2024).

Durante as reuniões com os representantes dos poderes envolvidos, o Ministério Público de Rondônia expõe as não conformidades e debate soluções consensuais para a adequação. A negociação é vista como um mecanismo que assegura os direitos de todas as partes, buscando um interesse comum na garantia constitucional. Este método dialogado é concebido para ser informativo, eficiente e integrativo, com o intuito de alcançar a adequação e garantia constitucional de forma colaborativa. A propositura de uma Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADI) é o último recurso, empregado somente quando há recusa dos ajustes por parte da autoridade responsável (Oliveira; Canestrini, 2024).

A atuação do MPRO nesse contexto também se beneficia de uma estrutura interna que fortalece a resolutividade. O contato com o órgão de execução do MPRO de origem do ato normativo questionado e a possibilidade de acionar grupos de atuação especializada em casos de atos com ampla replicação estadual, demonstram a articulação institucional para a proteção constitucional. Essa abordagem visa prevenir a reincidência de atos inconstitucionais e promover uma comunicação clara sobre as inconstitucionalidades observadas (Oliveira; Canestrini, 2024).

Os resultados do projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade” têm sido favoráveis desde seu início em 2022. Os dados mostram que 62,50% dos casos resultaram na adequação da norma às Constituições Federal e Estadual. Adicionalmente, 25% dos casos estavam em andamento, com perspectiva de sucesso, e apenas 12,50% foram considerados malogrados, o que levou ao ajuizamento de uma ADI. Esses números indicam a eficácia da abordagem extrajudicial do MPRO em resolver a maioria das questões sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, evidenciando o valor das negociações e do diálogo (Oliveira; Canestrini, 2024). Esses dados da experiência de Rondônia demonstram a viabilidade e o sucesso de uma atuação que busca a conformidade constitucional por meios colaborativos, servindo de exemplo para outras unidades ministeriais (Oliveira; Canestrini, 2024).

O Ministério Público do Maranhão (MPMA) também tem implementado uma abordagem inovadora para o controle de constitucionalidade, focada em mecanismos extrajudiciais. Sob a égide do projeto “De Olho na Constituição: A Autocomposição no Controle de Constitucionalidade”, a instituição busca expandir a efetividade da defesa da ordem jurídica. Essa iniciativa visa promover a celeridade e a resolutividade das demandas, engajandoativamente a sociedade e empregando a autocomposição como método preferencial para assegurar a conformidade das normas com a Constituição (MPMA, 2019).

A base legal para essa atuação se assenta na própria prerrogativa do Ministério Público para o controle concentrado de constitucionalidade. O projeto, instituído pelo Ato nº 119/2018-GPGJ, alinha-se à política nacional de incentivo à autocomposição, conforme a Resolução nº 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e harmoniza-se com o Código de Processo Civil, que estimula métodos consensuais de solução de conflitos. Essa fundamentação permite ao Procurador-Geral de Justiça utilizar instrumentos como Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para corrigir inconstitucionalidades (MPMA, 2019).

A finalidade precípua do projeto é combater inconstitucionalidades específicas, como a prática de leis que permitiam a aposição de nomes de pessoas vivas em bens públicos ou a publicação inadequada de normas municipais. Ao facilitar o direito de petição do cidadão por meio de um formulário eletrônico, o MPMA objetiva uma atuação mais abrangente e responsável às demandas sociais. A iniciativa busca trazer a sociedade para o exercício da cidadania, incentivando a denúncia de leis que contrariem a Constituição e que possam gerar desigualdades ou atos de corrupção (MPMA, 2019).

As etapas procedimentais envolvem a criação de um hotsite com formulário eletrônico, treinamento de equipes para processar as informações e a elaboração de fluxogramas para a emissão de Recomendações e TACs. Audiências de autocomposição com representantes dos poderes executivos e legislativos são realizadas para promover ajustes legislativos de forma consensual. Além disso, o projeto se estende à academia, com atividades junto a estudantes de direito, e busca a colaboração com órgãos parceiros para fortalecer a Rede de Controle pela Gestão Pública (MPMA, 2019).

A eficácia do “De Olho na Constituição” é evidenciada pelos resultados alcançados. Um exemplo notável é a aprovação da Emenda Constitucional nº 079/2018, que alterou a Constituição do Maranhão para proibir a denominação de logradouros públicos com nomes de pessoas vivas. O projeto também registrou um número significativo de procedimentos administrativos e audiências de autocomposição, resultando em acordos. A redução no número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas após a implementação do projeto sugere a efetividade dos mecanismos extrajudiciais (MPMA, 2019).

A publicidade e o monitoramento são assegurados pela divulgação do projeto em diversas plataformas, incluindo hotsite, rádio, entrevistas e mídias sociais. Embora o monitoramento detalhado não seja explicitamente quantificado em termos de um sistema formal, a apresentação dos resultados e o cronograma de atividades indicam uma avaliação contínua. A valorização da atuação extrajudicial e a busca pela autocomposição demonstram um esforço do MPMA em fortalecer seu papel na defesa da Constituição de maneira colaborativa e preventiva, ampliando o acesso e a participação cidadã no controle da legalidade (MPMA, 2019).

O controle de constitucionalidade extrajudicial do Ministério Público da Paraíba (MPPB), por sua vez, evidencia uma atuação proativa que se estende para além das vias judiciais. Há um compromisso institucional com a prevenção e resolução de conflitos legais por meio do diálogo e da cooperação, buscando evitar a judicialização sempre que possível. Essa abordagem preventiva visa garantir que as leis e atos normativos estejam em

conformidade com a Constituição antes que se torne imperativa uma intervenção judicial (MPPB, 2025b).

A legitimidade da atuação do MPPB nesse campo é solidamente estabelecida por preceitos constitucionais e legais. A Constituição Federal, em seu Art. 129, inciso IV, concede ao Ministério Público a prerrogativa de promover ações de inconstitucionalidade. No âmbito estadual, a Constituição da Paraíba (Art. 105, I, “a”, 3) e as Leis Orgânicas do Ministério Público (Lei nº 8.625/93, Art. 29, I; Lei Complementar nº 97/2010, Art. 40, I) conferem explicitamente ao Procurador-Geral de Justiça a atribuição de representar perante os Tribunais locais contra leis estaduais ou municipais que contrariem a Constituição Estadual. Essa competência pode ser delegada ao 1º Subprocurador-Geral de Justiça, conforme atos internos que ratificam a capacidade de propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade (MPPB, 2025a).

O cerne do controle extrajudicial do MPPB reside no Procedimento Administrativo de Controle Abstrato de Constitucionalidade (PACC), detalhado no Ato PGJ nº 60/2023. Este procedimento é instaurado por portaria do 1º Subprocurador-Geral de Justiça com a finalidade específica de averiguar a compatibilidade de leis ou atos normativos municipais e estaduais com a Constituição. Qualquer órgão de execução do Ministério Público da Paraíba, ou até mesmo um interessado externo, pode suscitar um questionamento constitucional, desde que apresente a norma, o vício alegado e a devida fundamentação jurídico-constitucional. O processo prioriza a obtenção de informações, podendo, inclusive, dispensar requisições formais se os dados estiverem disponíveis publicamente, garantindo celeridade e eficiência (MPPB, 2025a).

A etapa extrajudicial enfatiza o diálogo e o autocontrole. Ao identificar uma inconstitucionalidade em leis municipais, por exemplo, o MPPB tem como primeira medida a expedição de recomendações aos representantes dos poderes responsáveis pela criação da norma. Essa iniciativa busca incentivar a correção da inconformidade diretamente pelas autoridades, evitando a necessidade de intervenção judicial. Somente após a ausência de atendimento satisfatório das recomendações, ou diante de respostas inconsistentes após tentativas de diálogo, é que o procedimento administrativo pode evoluir para a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), estabelecendo um prazo de trinta dias para tal (MPPB, 2025a).

Para apoiar essa complexa atividade, o Grupo de Controle de Constitucionalidade, integrado à Assessoria Técnica do Procurador-Geral de Justiça, realiza estudos técnico-jurídicos aprofundados, analisa representações e elabora teses jurídicas que subsidiam as

ações institucionais. Além disso, o Grupo fiscaliza ativamente a edição de novas leis e atos normativos, elaborando recomendações e representações ao Procurador-Geral da República, quando a competência é do Supremo Tribunal Federal (MPPB, 2025a). A transparência é um pressuposto dessa atuação: o Ministério Público da Paraíba mantém um banco de dados público em seu site, no qual são disponibilizadas pesquisas, petições de ADIs, pareceres, arquivamentos e recomendações, promovendo o acesso à informação e o monitoramento social dos resultados obtidos (MPPB, 2025a). Essa abordagem consolida o Ministério Público da Paraíba como um guardião essencial da legalidade e da ordem jurídica na Paraíba, otimizando recursos e fortalecendo a governança democrática (MPPB, 2025b).

O Ministério Público do Espírito Santo (MPES) tem desenvolvido uma iniciativa marcante em controle de constitucionalidade com o projeto “Autocomposição no Controle de Constitucionalidade”, conduzido pelo Núcleo Permanente de Autocomposição de Conflitos, Controvérsias e Problemas (NUPA). Esta iniciativa busca aprimorar a conformidade das normas com a Constituição Federal e Estadual, por meio de métodos consensuais e extrajudiciais. Ao invés de uma resolução litigiosa, o projeto privilegia o diálogo e a negociação para corrigir atos normativos que apresentem vícios de inconstitucionalidade, minimizando a necessidade de intervenção judicial (Zaneti Jr. et al., 2023).

A base regulatória para o trabalho do NUPA é sólida, sendo o núcleo instituído pela Portaria PGJ nº. 8.071/2015 e regulamentado pela Portaria PGJ nº. 1.162/2016. Essas normas alinham-se à Política Nacional de Incentivo à Autocomposição estabelecida pela Resolução CNMP nº. 118/2014, além de preceitos do Código de Processo Civil que estimulam a solução consensual de conflitos. A legitimidade ativa para essa atuação recai sobre a Procuradoria-Geral de Justiça do MPES e os promotores naturais, que, com o suporte do NUPA, buscam a adaptação de leis municipais e estaduais, evitando o prolongamento de discussões judiciais (MPES, 2015; Zaneti Jr. et al., 2023).

O propósito do projeto vai além da mera adequação legal. Ele visa promover uma cultura de pacificação e colaboração interinstitucional, incentivando os poderes Executivo e Legislativo a exercerem um autocontrole de constitucionalidade. Essa estratégia evita a reedição de normas inconstitucionais e fortalece o relacionamento entre os poderes, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente e harmoniosa. A prioridade é sempre o convencimento e a solução dialogada, reservando a ação judicial como última alternativa (Zaneti Jr. et al., 2023).

A seleção dos casos, muitas vezes, parte da identificação de inconstitucionalidades manifestas que, tradicionalmente, demandariam judicialização. O fluxo de trabalho do projeto

compreende três fases: uma análise inicial pela Procuradoria-Geral de Justiça, que pode encaminhar o caso ao NUPA; a fase de análise do NUPA, que envolve a realização de reuniões de autocomposição e a expedição de notificações recomendatórias; e, por fim, o acompanhamento da implementação das adequações. Caso a negociação não produza os resultados esperados, a sugestão de ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade é apresentada à Procuradora-Geral de Justiça (Zaneti Jr. *et al.*, 2023).

A implementação prática do projeto envolve a realização de audiências extrajudiciais, frequentemente de modo virtual, e a expedição de notificações que detalham as adequações necessárias. O monitoramento dos resultados é feito por meio de relatórios anuais que demonstram a eficácia da iniciativa. Em 2022, por exemplo, o projeto obteve uma taxa de sucesso de 72% nos procedimentos concluídos, com a adequação de normas ocorrendo de forma extrajudicial. Isso demonstra a capacidade do MPES em resolver a maioria dos casos sem acionar o sistema judicial, otimizando recursos e tempo (Zaneti Jr. *et al.*, 2023).

A publicidade da atuação do NUPA é garantida pela gravação das audiências e pelo registro das atas, que integram a documentação dos procedimentos administrativos. A experiência do MPES no controle de constitucionalidade extrajudicial reafirma a figura do Ministério Público como uma instituição proativa e moderna, capaz de inovar em suas estratégias para assegurar a supremacia constitucional e a defesa dos direitos. Esse modelo de atuação pode constituir inspiração para outras unidades do Ministério Público que buscam maior resolutividade e eficiência em suas atividades (Zaneti Jr. *et al.*, 2023).

O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) adota uma estratégia de controle de constitucionalidade que prioriza a atuação extrajudicial, buscando aprimorar a conformidade normativa e evitar o contencioso judicial. Essa abordagem se manifesta, notadamente, por meio da Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade (CCONST) e de iniciativas como o programa “COMPOR Constitucional”, instituído para promover soluções consensuais em casos de leis ou atos normativos supostamente inconstitucionais (MPMG, 2024b; Navarro, 2022).

A legitimidade dessa atuação extrajudicial é conferida ao Procurador-Geral de Justiça, que, por intermédio da CCONST, exerce o controle concentrado de constitucionalidade. A CCONST, criada pela Resolução PGJ nº 77/2005, recebe representações de inconstitucionalidade tanto por cidadãos quanto por membros do Ministério Público. Normativas como a Instrução Normativa CCONST nº 1/2024 detalham a realização de audiências autocompositivas, que são etapas dialógicas voltadas para a solução de conflitos de natureza constitucional (MPMG, 2024a; MPMG, 2024b; Navarro, 2022).

O processo inicia-se com a análise formal das representações, verificando os requisitos de admissibilidade. Casos envolvendo projetos de lei, normas revogadas, leis anteriores à Constituição, atos de efeito concreto ou atos normativos secundários (com raras exceções) são arquivados. Para os procedimentos admitidos, o MPMG entra em contato com as autoridades responsáveis pelo ato normativo questionado, concedendo um prazo para resposta e fornecimento de informações. Essa fase extrajudicial é marcada pela tentativa de incentivar o “autocontrole de constitucionalidade” por parte dos poderes públicos (Navarro, 2022).

O propósito dessa abordagem é solucionar as inconstitucionalidades de forma consensual, reduzindo a necessidade de judicialização. As audiências autocompositivas, por exemplo, são concebidas como espaços de diálogo, voluntariedade e flexibilidade, onde se busca o foco nos interesses e soluções. Somente quando a recomendação extrajudicial não é acatada e o diálogo se esgota é que o procedimento avança para a esfera judicial, com o ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (MPMG, 2024a; MPMG, 2024b; Navarro, 2022).

Dados estatísticos da CCONST, referentes ao período de 2018 a 2020, indicam que uma parcela significativa das representações (25%) se refere a normas municipais sobre cargos comissionados, um tema recorrente de inconstitucionalidade. A atuação extrajudicial demonstrou que, embora muitas recomendações resultassem em arquivamentos ou acordos, a maioria dos casos de inconstitucionalidade persistente (56%) levou ao ajuizamento de ADIs. Dessas, a grande parte resultou em julgamentos procedentes ou parcialmente procedentes, confirmado a eficácia da intervenção do MPMG (Navarro, 2022).

Contudo, a atuação do MPMG enfrenta desafios persistentes. A modulação de efeitos das decisões judiciais, que muitas vezes prorroga a validade de normas já declaradas inconstitucionais por até doze meses, prolonga situações irregulares. Além disso, a revogação de normas questionadas por leis subsequentes, que frequentemente mantêm o vício, cria um ciclo de reincidência. A ausência de responsabilização penal ou administrativa para os gestores que elaboram e sancionam normas inconstitucionais contribui para a perpetuação dessas práticas, impactando a eficiência da máquina pública e a cultura institucional (Navarro, 2022).

Dessa forma, o MPMG, por meio de sua atuação extrajudicial, demonstra um compromisso com a defesa da ordem jurídica e o combate a práticas de má gestão e patrimonialismo. Apesar dos resultados positivos na correção de inconstitucionalidades, a persistência de certas condutas e a flexibilidade das consequências judiciais apontam para a

necessidade de um esforço contínuo e integrado para fortalecer a cultura de respeito à Constituição no âmbito dos poderes públicos (Navarro, 2022).

A crescente busca por mecanismos consensuais e extrajudiciais no controle de constitucionalidade por parte do Ministério Público de Rondônia (MPRO), do Maranhão (MPMA), da Paraíba (MPPB), do Espírito Santo (MPES) e de Minas Gerais (MPMG) convergem na intenção de promover a conformidade normativa e reduzir a judicialização. Embora apresentem variações operacionais, o substrato comum reside na valorização da autocomposição e do diálogo interinstitucional como estratégias para a defesa da ordem jurídica, visando uma atuação mais preventiva e resolutiva (Oliveira; Canestrini, 2024; MPMA, 2019; MPPB, 2025a; Zaneti Jr. *et al.*, 2023; Navarro, 2022).

A fundamentação legal e a legitimidade ativa para essas atuações demonstram uma base comum, ancorada na prerrogativa constitucional do Ministério Público e nas normativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como a Resolução nº 118/2014, que institui a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição. Em todos os casos, o Procurador-Geral de Justiça detém a legitimidade principal, embora possa delegar competências a núcleos especializados, como o NUPA no MPES ou a CCONST no MPMG. Tais estruturas, por sua vez, desenvolvem procedimentos administrativos específicos, a exemplo do PACC no MPPB (MPES, 2015; MPMG, 2024a; MPPB, 2025a).

As metodologias procedimentais adotadas pelos diferentes MPs exibem similaridades e particularidades. O processo geralmente se inicia com a identificação de indícios de inconstitucionalidade em atos normativos. A fase subsequente envolve um diálogo direto com as autoridades responsáveis pela edição das normas, buscando o reconhecimento consensual das inconformidades e a promoção de ajustes voluntários. Enquanto o MPMA, por exemplo, inova com um formulário eletrônico para petições cidadãs e a emissão de Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), o MPRO e o MPES realizam reuniões de autocomposição, com o MPES destacando o uso de audiências virtuais. A propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é, em geral, o último recurso, acionado apenas após o esgotamento das vias dialógicas (MPMA, 2019; Oliveira; Canestrini, 2024; Zaneti Jr. *et al.*, 2023).

Quanto aos resultados, os relatórios apresentados pelos diversos órgãos indicam um índice favorável de adequação extrajudicial. O MPRO reporta que 62,5% dos casos resultaram em conformidade normativa, com uma pequena parcela (12,5%) levando ao ajuizamento de ADIs (Oliveira; Canestrini, 2024). Similarmente, o MPES registrou 72% de sucesso nos procedimentos concluídos em 2022 (Zaneti Jr. *et al.*, 2023). A publicidade das

ações, por sua vez, varia, desde o banco de dados público do MPPB até a divulgação do projeto “De Olho na Constituição” em diversas plataformas pelo MPMA (MPMA, 2019; MPPB, 2025a). Essa publicização permite um monitoramento, ainda que nem sempre quantificado em sistemas formais, dos esforços institucionais.

Não obstante o sucesso aparente em termos de redução da judicialização e adequação de normas, o controle extrajudicial enfrenta desafios estruturais. A experiência do MPMG, por exemplo, revela a persistência de inconstitucionalidades em temas como cargos comissionados e a problemática da modulação de efeitos de decisões judiciais, que podem prolongar a validade de normas inconstitucionais. A revogação de normas viciadas por outras que mantêm problema e a ausência de responsabilização para os gestores que elaboram atos inconstitucionais são fatores que comprometem a eficácia de longo prazo e a cultura de respeito à Constituição (Navarro, 2022). Tais questões sugerem que o processo autocompositivo, embora eficiente em corrigir vícios pontuais, pode não ser suficiente para erradicar as causas sistêmicas das inconstitucionalidades.

Em análise comparativa, os modelos evidenciam uma tendência salutar de descentralização e proatividade ministerial. Contudo, a efetividade plena dessas iniciativas exige aprimoramento em pontos críticos. É premente o desenvolvimento de métricas mais robustas que quantifiquem tanto o percentual de acordos, como a durabilidade da correção e a redução da reincidência. Além disso, a articulação com mecanismos de responsabilização administrativa e a promoção de uma educação constitucional mais aprofundada nos poderes Executivo e Legislativo são elementos necessários para transpor a esfera da correção pontual e consolidar um verdadeiro autocontrole de constitucionalidade.

Em síntese, a análise comparativa dos modelos de controle de constitucionalidade extrajudicial nos Ministérios Públicos estaduais demonstra um esforço institucional convergente, impulsionado pela busca por eficiência, resolutividade e governança, em consonância com as diretrizes do CNMP. Embora esses projetos, do MPRO, MPMA, MPPB, MPES e MPMG, posicionem tais instituições na vanguarda da defesa da supremacia constitucional e do fortalecimento democrático, persistem desafios relacionados à perenidade das soluções e à responsabilização por reincidências normativas.

Compreender essas dinâmicas regionais e suas implicações é essencial para o aprimoramento contínuo da atuação ministerial, é nesse contexto que a subseção 3.4 – denominada “Controle extrajudicial de constitucionalidade no Ministério Público do Estado do Tocantins” – aprofundará o estudo do controle extrajudicial de constitucionalidade especificamente no Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), abordando, em

particular, a proposição de um ato normativo pelo Procurador-Geral de Justiça para otimizar seus mecanismos e torná-los ainda mais resolutivos e eficientes.

3.4 Controle Extrajudicial de Constitucionalidade no Ministério Público do Estado do Tocantins

A necessidade premente de aprimorar a efetividade do sistema de justiça brasileiro, marcada pela excessiva judicialização e pela morosidade processual, impulsiona uma redefinição da missão institucional do Ministério Público (MP). A busca por uma tutela jurisdicional eficaz, elemento indispensável para a realização de todos os direitos fundamentais e para a concretização dos direitos humanos, conforme defendem Cappelletti e Garth (1988), tem sido fragilizada pela dificuldade em assegurar a razoável duração do processo, um direito fundamental previsto no art. 5º, inciso LXXVIII da CF/88. Essa morosidade afeta severamente grupos em situação de vulnerabilidade, que frequentemente renunciam à busca por seus direitos (Cambi; Porto, 2022). A sobrecarga é evidente nos dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, em 2023, registrou 35 milhões de novos processos e um acervo impressionante de 83,8 milhões em tramitação, com um tempo médio de 4 anos e 3 meses para conclusão dos casos (CNJ, 2024).

Esse cenário exige que a atuação do Ministério Público se desloque de um modelo predominantemente reativo e judicialista para uma postura proativa e resolutiva (Rodrigues, 2023). Essa transformação, essencial para enfrentar a crise do sistema de justiça, alinha-se aos princípios da governança pública e da eficiência administrativa. A governança pública enfatiza a transparência, a *accountability*, a responsabilidade e a busca por eficiência na utilização dos recursos públicos (Pontes; Pereira, 2023). Essa abordagem busca otimizar os recursos disponíveis e aprimorar as práticas administrativas, visando resultados mais efetivos (CNMP, 2021). A eficiência (Art. 37, CF/88) exige que a administração pública, incluindo o MP, “faça mais com menos”, otimizando a relação entre fins e meios para entregar resultados úteis e socialmente relevantes, transformando o cidadão em “cocriador de valor público” (Silva; Lima, 2023).

Nesse contexto, o incentivo à autocomposição e à resolutividade extrajudicial se apresenta como uma estratégia fundamental para mitigar a sobrecarga do Judiciário e aprimorar a eficiência do MP. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) tem impulsionado essa mudança por meio de atos normativos, como a Resolução nº 118/2014, que estabelece a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, e a Recomendação nº 54/2017,

que fomenta a atuação resolutiva, orientada para a entrega de resultados jurídicos e sociais úteis (CNMP, 2014, 2017a). Essas diretrizes buscam reduzir a litigiosidade, promover uma cultura institucional orientada à entrega de resultados e fomentar a convergência estrutural com outros setores (CNMP, 2017a).

Instrumentos como a recomendação ministerial, regulamentada pela Resolução CNMP nº 164/2017 (CNMP, 2017b), e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) são utilizados para prevenir litígios e promover a adequação de normas e condutas aos preceitos constitucionais de forma consensual, antes que se tornem objeto de ação judicial (De Paula, 2018). Essa atuação preventiva e dialógica do MP, através de inquéritos civis, audiências públicas e negociações, possibilita a resolução rápida e menos onerosa de conflitos, contribuindo significativamente para a desjudicialização e a consolidação de uma cultura de constitucionalidade.

Os resultados práticos de experiências em diversos Ministérios Públicos estaduais corroboram a eficácia do controle de constitucionalidade extrajudicial na promoção da eficiência institucional. No Ministério Público de Rondônia (MPRO), por exemplo, o projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade” demonstrou uma taxa de sucesso de 62,5% na adequação extrajudicial de normas, com apenas 12,5% dos casos necessitando de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) (Oliveira; Canestrini, 2024). Similarmente, o Ministério Público do Espírito Santo (MPES) obteve 72% de taxa de êxito nos procedimentos concluídos em 2022, evitando a judicialização e otimizando recursos e tempo (Zaneti Jr. *et al.*, 2023). Esses dados indicam a viabilidade e o sucesso de uma atuação que busca a conformidade constitucional por meios colaborativos, servindo de exemplo para outras unidades ministeriais.

Tais dados evidenciam que a autorregulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade, ao formalizar procedimentos e incentivar a resolução consensual, aprimora a governança e a eficiência institucional. Ao delimitar e fortalecer essa esfera de atuação, o Ministério Público consolida sua posição como um guardião proativo da democracia e dos direitos fundamentais, ampliando o acesso à justiça e maximizando o impacto transformador de suas ações. Essa abordagem contribui para desafogar o Poder Judiciário, reforçando o compromisso do MP com a promoção de uma sociedade mais justa e democrática, onde os direitos são efetivados de forma célere e eficaz.

A capacidade do Ministério Público de atuar de forma resolutiva e consensual é intrinsecamente ligada à sua autonomia constitucional, um pilar fundamental que o diferencia no cenário jurídico brasileiro. A CF/88 concedeu à instituição uma tríplice autonomia –

funcional, administrativa e financeira – que garante sua independência em relação aos demais Poderes (Mazzilli, 2013). Essa prerrogativa constitucional habilita cada Ministério Público Estadual (MPE) a auto-organizar-se e autonormatizar-se, permitindo a definição de suas próprias rotinas, estruturas e procedimentos internos, e a adaptação de sua atuação às necessidades e realidades locais (Garcia, 2017; Abrucio, Viegas; Rodrigues, 2021). Essa capacidade de autorregulamentação não representa apenas uma prerrogativa, mas um requisito para que o MP possa cumprir sua missão de defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais de maneira eficaz e contextualizada, sem subordinação a outros Poderes.

A autonomia funcional, em particular, confere aos membros do Ministério Público a liberdade de atuação técnica e imparcial, essencial para o exercício de sua atividade finalística (Garcia, 2017). Essa independência permite que o MP defina os modos e procedimentos de sua atuação, priorizando a busca por soluções que promovam a conformidade das normas e dos atos do poder público com a Constituição, muitas vezes antes mesmo que a questão chegue ao Poder Judiciário (Schmidt, 2018). Essa perspectiva amplia o círculo de intérpretes da Constituição, conforme a teoria da “sociedade aberta dos intérpretes” de Peter Häberle (1997), posicionando o MP como um agente proativo na construção de consensos e na prevenção de inconstitucionalidades (Silva, 2015). Desse modo, a autorregulamentação se torna um mecanismo promissor para que o MP possa atuar de forma preventiva e dialógica, moldando o Direito de forma mais responsável às demandas sociais.

Ao utilizar sua capacidade de autonormatização para fomentar a autocomposição, o Ministério Público otimiza o uso de recursos e tempo e reforça seu compromisso com a pacificação social e a efetivação célere dos direitos fundamentais. Instrumentos como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), as recomendações e as técnicas de negociação, mediação e conciliação, quando bem regulamentados internamente, constituem-se ferramentas poderosas para a construção de soluções dialogadas e a redução da litigiosidade (CNMP, 2014; CNMP, 2017a). Conforme Goes, Silva e Jesus (2020) destacam, a priorização do diálogo institucional incentiva a participação cidadã e o protagonismo dos envolvidos, tornando o processo de concretização de direitos mais inclusivo e representativo. Essa abordagem colaborativa é fundamental para que o MP possa atuar como indutor de políticas públicas e de adequações normativas, promovendo uma justiça mais acessível e participativa.

Em última análise, a autorregulamentação da atuação extrajudicial, consensual e resolutiva permite que o Ministério Público transcendia seu papel tradicional, consolidando-o como um agente transformador no cenário jurídico e social. Essa postura proativa, fundamentada em sua autonomia e na busca pelo consenso, direciona um volume significativo

de casos para fora do moroso trâmite judicial, fortalecendo a proteção constitucional de forma eficaz (Rodrigues, 2023; Bonarettto; Moraes, 2022). Ao investir na capacitação de seus membros e na criação de diretrizes internas que valorizem a solução extrajudicial, o MP cumpre sua missão institucional de forma mais plena, contribuindo significativamente para a construção de um sistema de justiça mais ágil, participativo e adaptado às complexas demandas da sociedade contemporânea.

A análise sobre a sobrecarga do sistema de justiça, impulsionada pela excessiva judicialização, direciona a atenção para o papel fundamental do Ministério Público do Tocantins (MPTO). A instituição, como essencial à função jurisdicional do Estado tem como missão constitucional “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF/88, Art. 127). Essa incumbência é detalhada na Lei Complementar nº 51, de 2 de janeiro de 2008, que institui a Lei Orgânica do MPTO (Tocantins, 2008), e na Resolução nº 008/2015/CPJ, que aprova seu Regimento Interno (MPTO, 2015). Essa base normativa confere ao MPTO amplas atribuições, desde a promoção de inquéritos civis e ações civis públicas até a propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), garantindo o desempenho de sua missão constitucional de guardião dos direitos e da legalidade.

No que tange ao controle de constitucionalidade, a atuação do MPTO desdobra-se em vias judicial e extrajudicial. O controle judicial é exercido primordialmente pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), cuja propositura é atribuição privativa do Procurador-Geral de Justiça, conforme Art. 60, II, da Lei Orgânica do MPTO (Tocantins, 2008). Paralelamente, o Ministério Público dispõe de ferramentas de atuação extrajudicial, como a instauração de inquéritos civis, a expedição de recomendações e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), conforme previsto nos Art. 61, I; Art. 69; Art. 70 da referida lei (Tocantins, 2008). Ribeiro e Barcellos (2023) enfatizam que esses instrumentos extrajudiciais, como o inquérito civil e os procedimentos administrativos, são “ferramentas que garantiram a possibilidade de o Parquet realizar reuniões, audiências públicas, expedir recomendações e firmar termos de ajustamento de conduta”, permitindo uma “rápida resposta sem as amarras de um processo judicial” (Ribeiro; Barcellos, 2023, p. 58). Essa flexibilidade permite ao MP intervir de forma preventiva e resolutiva, antes que as questões cheguem ao Judiciário.

Apesar da existência e do uso dessas importantes ferramentas extrajudiciais em diversas áreas da atuação ministerial, constata-se um vácuo normativo significativo dentro do MPTO quanto à autorregulamentação de procedimentos específicos para o controle de

constitucionalidade extrajudicial. As normas internas do MPTO, embora amplas, não estabelecem um procedimento formalizado ou diretrizes claras sobre como a instituição deve sistematicamente identificar, analisar, intervir e resolver questões de constitucionalidade por meios administrativos. Esse cenário contrasta com a visão de Silva e Barcellos (2024) sobre a “necessidade de mudança da cultura organizacional”, que deve envolver a “adoção e assimilação de novas práticas de forma harmônica e inter-relacionada voltadas à construção de ambiente institucional favorável” (Silva; Barcellos, 2024, p. 155). A ausência de uma regulamentação específica para o controle extrajudicial de constitucionalidade pode levar a abordagens inconsistentes e dificultar a plena exploração do potencial desjudicializante desses mecanismos, comprometendo a “previsibilidade dos resultados” que a padronização oferece (Silva; Barcellos, 2024).

Os dados numéricos do relatório sobre o controle de constitucionalidade³ emitido pela PGJ do MPTO (MPTO, 2025) evidenciam a dimensão dessa lacuna e o potencial inexplorado. No período de janeiro de 2020 a julho de 2025, o MPTO instaurou 100 procedimentos administrativos relacionados a ADIs. Em 22 desses procedimentos, a constitucionalidade do ato impugnado foi de fato constatada. Contudo, apenas 16 desses casos resultaram no ajuizamento de ADIs, e somente 5 procedimentos foram solucionados de forma extrajudicial (sendo 2 em 2021 e 3 em 2023). Essa disparidade – entre as 22 constatações de constitucionalidade e as meras 5 soluções extrajudiciais explícitas – aponta para uma subutilização da via administrativa no enfrentamento de ilícitos constitucionais.

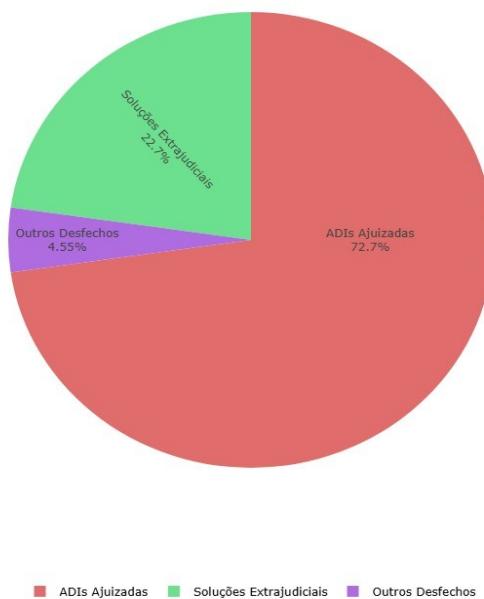
Ao traduzir esses números para percentuais, a urgência de uma mudança na abordagem torna-se ainda mais nítida. Dos procedimentos administrativos instaurados, apenas 22% resultaram na constatação formal de constitucionalidade do ato impugnado. Este dado inicial já levanta questões sobre a eficiência do processo de triagem ou a taxa de confirmação dos ilícitos constitucionais. Mais alarmante, no entanto, é o que ocorre com esses casos em que a constitucionalidade foi de fato confirmada: aproximadamente 73% deles foram direcionados para o ajuizamento de ADIs, reforçando a dependência da via judicial tradicional. Em um contraste flagrante, somente 23% do total dos casos de constitucionalidades constatadas encontrou uma solução por meios extrajudiciais. Esse profundo desequilíbrio percentual corrobora a subutilização da via administrativa como principal método de controle de constitucionalidade, mas também revela uma adesão insuficiente a mecanismos de autocomposição.

O gráfico abaixo ilustra a gravidade evidenciada por estes percentuais.

³ Os dados completos podem ser consultados na íntegra no Anexo A desta dissertação.

Gráfico 1 - Panorama do controle extrajudicial de constitucionalidade pelo MPTO
(2020-2025)

Destino dos 22 Procedimentos com Inconstitucionalidade Constatada (2020-2025)



Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor com base relatório sobre o controle de constitucionalidade⁴ emitido pela PGJ do MPTO (MPTO, 20205).

A realidade evidenciada no Gráfico 1 acima compromete a capacidade do MPTO de otimizar seus recursos, desoneras o Judiciário e promover soluções mais céleres e eficientes para a proteção da ordem jurídica, sinalizando que a atual estratégia não é suficiente para garantir a plena efetividade de sua missão constitucional.

A autorregulamentação do controle de constitucionalidade extrajudicial pelo MPTO é um instrumento capaz de reverter essa situação. Ao estabelecer um rito formal e diretrizes claras para a identificação, o tratamento e a resolução de inconstitucionalidades fora do âmbito judicial, o MPTO pode maximizar o uso de ferramentas já existentes, como recomendações e TACs. Essa abordagem, que permite uma atuação resolutiva, buscando solucionar as “pendências sociais o mais rápido possível” e evitando o “entupimento dos escaninhos do Poder Judiciário” (Ribeiro; Barcellos, 2023, p. 58), está em consonância com a busca por “melhorar os resultados da atuação finalística promovendo infraestrutura adequada e assegurar informação, inovação e tecnologia adequadas” (Silva; Barcellos, 2024, p. 165). Tal iniciativa contribuiria diretamente para mitigar a sobrecarga do Judiciário, tornando a

⁴ Os dados completos podem ser consultados na íntegra no Anexo A desta dissertação.

atuação do MPTO mais ágil e menos onerosa para o Estado e para os cidadãos, alinhando-se à ideia de gerar valor público (Silva; Barcellos, 2024, p. 161, 164).

Além da eficiência processual, a formalização desse controle extrajudicial promoveria uma maior clareza nas interações do Ministério Público com os demais poderes e com a sociedade. Ao definir quando e como o MPTO intervirá extrajudicialmente em questões de constitucionalidade, a instituição reforçaria a independência funcional de seus membros ao mesmo tempo em que evitaria ingerências indevidas ou a usurpação da função pública, como alertado por Ribeiro e Barcellos (2023). Essa delimitação precisa entre a fiscalização da legalidade/moralidade e a invasão do mérito administrativo, fundamental para um “equilíbrio, razoabilidade e acima de tudo diálogo” (Ribeiro; Barcellos, 2023, p. 60), só pode ser alcançada com diretrizes internas claras.

Em suma, a autorregulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade não representaria apenas um avanço administrativo, mas uma consolidação da missão constitucional do MPTO na era da governança pública. Ao formalizar e incentivar a atuação resolutiva nesse campo, o Ministério Público otimizaria sua própria eficiência e a governança de suas ações, e reforçaria seu compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais, oferecendo respostas mais rápidas e eficazes à sociedade. A formalização do controle extrajudicial, portanto, é um passo essencial para consolidar o papel do MPTO como protagonista na construção de um sistema de justiça mais ágil e acessível.

Tomando como referência as experiências de outros Ministérios Públicos Estaduais, o Ministério Público de Rondônia (MPRO), Maranhão (MPMA), Paraíba (MPPB), Espírito Santo (MPES) e Minas Gerais (MPMG), que demonstraram a eficácia de uma abordagem estruturada e proativa, é possível delinejar diretrizes essenciais para um ato normativo da Procuradoria-Geral de Justiça do MPTO⁵ para regulamentar o controle extrajudicial de constitucionalidade na instituição.

A formalização interna de um procedimento para o controle extrajudicial da constitucionalidade é mais do que uma mera organização administrativa; ela é um passo estratégico para que o Ministério Público do Tocantins possa cumprir sua missão constitucional com maior impacto e agilidade. A definição de um rito traz previsibilidade, otimiza recursos e fortalece a capacidade da instituição de atuar preventivamente. O programa implementado em Minas Gerais, por exemplo, que busca soluções consensuais antes de qualquer judicialização, serve como um farol para a construção de um caminho similar no MPTO.

⁵ A minuta do Ato PGJ nº 00/2025 pode ser consultada na íntegra no Apêndice A desta dissertação.

Assim, para a elaboração de uma minuta de ato normativo da Procuradoria-Geral de Justiça do MPTO, propõe-se as seguintes diretrizes fundamentais:

- a) Estabelecimento de um objetivo claro e aspiração institucional: O ato normativo deve ter como propósito precípuo formalizar e impulsionar a atuação do Ministério Público do Tocantins na prevenção e resolução extrajudicial de questões de inconstitucionalidade. Seu objetivo central será o de minimizar a necessidade de ações judiciais diretas, promovendo a adequação das leis e atos normativos estaduais e municipais aos preceitos constitucionais por meio do diálogo e do consenso. Isso visa não apenas à celeridade, mas também a uma maior efetividade na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, aliviando a sobrecarga do Poder Judiciário e fomentando uma cultura de autocontrole constitucional nos demais poderes públicos. A inspiração aqui reside na capacidade demonstrada por instituições como o Ministério Público de Rondônia e o de Minas Gerais em converter grande parte de suas análises em adequações normativas sem a necessidade de acionar o sistema judicial, gerando valor público e eficiência.
- b) Definição da competência e estrutura orgânica inicial: o ato deve designar a Procuradoria-Geral de Justiça como a instância superior responsável pelo controle extrajudicial de constitucionalidade, podendo delegar a gestão operacional desse procedimento a uma unidade interna específica. Essa unidade, que pode ser uma Subprocuradoria-Geral de Justiça, será o coração dessa atuação. Em Minas Gerais, a Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade (CCONST) atua como esse epicentro, recebendo as representações, conduzindo as análises e articulando os diálogos. No MPTO, essa unidade deverá ser responsável por receber as comunicações de supostas inconstitucionalidades, realizar a análise jurídica preliminar, e coordenar as etapas dialógicas com os órgãos e entidades envolvidos.
- c) Princípios Orientadores da Atuação Extrajudicial: a atuação extrajudicial deve ser pautada por princípios que refletem a modernização e a eficácia desejadas. Dentre eles, destacam-se:
 - i. Caráter preventivo: priorizar a intervenção antes que a inconstitucionalidade se consolide ou gere maiores danos. Isso significa agir proativamente, analisando projetos de lei ou atos recém-publicados para identificar vícios em estágio inicial.
 - ii. Diálogo e consensualidade: estabelecer a negociação e a busca por soluções conjuntas como o cerne do procedimento. As “audiências

autocompositivas”, como as realizadas no Espírito Santo e em Minas Gerais, são exemplos claros dessa abordagem, focando na construção de pontes entre o Ministério Público e os poderes responsáveis pela norma.

- iii. Voluntariedade das partes: enfatizar que a participação dos poderes públicos nas etapas dialógicas é incentivada pela relevância da matéria e pelos benefícios da solução consensual, sem caráter coercitivo direto, mas com a perspectiva de uma eventual judicialização em caso de insucesso.
 - iv. Celeridade e eficiência: buscar a resolução mais rápida e com o menor custo possível, tanto para a instituição quanto para o erário e a sociedade. A experiência da Paraíba, com seu Procedimento Administrativo de Controle Abstrato de Constitucionalidade (PACC), demonstra como a agilidade na obtenção de informações é vital.
 - v. Transparência e publicidade: prever a documentação clara de todas as etapas e, quando possível e pertinente, a publicização dos resultados e dos termos de ajuste, fomentando o controle social e a confiança na atuação ministerial.
- d) Fluxo Procedimental Simplificado para o pontapé inicial para um início eficaz, o ato normativo deve delinear um fluxo procedural básico, mas estruturado:
- i. Re却bimento de informações: estabelecer canais para o recebimento de comunicações sobre possíveis inconstitucionalidades, seja por membros da instituição, outros órgãos públicos ou cidadãos. A iniciativa “De Olho na Constituição” do Ministério Público do Maranhão, com seu formulário eletrônico, oferece um modelo prático para captação dessas informações.
 - ii. Análise preliminar e admissibilidade: a unidade designada realizará uma triagem inicial para verificar a pertinência e a relevância da suposta inconstitucionalidade, excluindo casos manifestamente improcedentes ou fora do escopo do controle extrajudicial.
 - iii. Comunicação e convite ao diálogo: após a análise preliminar, a autoridade responsável pela unidade extrajudicial formalizará uma comunicação aos poderes ou órgãos envolvidos, apresentando os indícios de inconstitucionalidade e convidando-os para uma sessão de diálogo ou “audiência de autocomposição”. Essa etapa, fundamental no modelo de Minas Gerais, visa a explicar as não-conformidades e buscar soluções consensuais.

- iv. Sessão de autocomposição: realização de reuniões, presenciais ou virtuais, com os representantes dos poderes envolvidos para debater as adequações necessárias. O foco deve ser na busca de um consenso para a retificação da norma ou do ato.
 - v. Formalização dos resultados: seja qual for o desfecho, prever a lavratura de um “Termo” que registre as conclusões, indicando o ajuste consensual da norma ou, em caso de dissenso, a formalização do encerramento da negociação sem acordo, conforme a prática mineira. Esse termo deve ser conciso, sem as construções argumentativas das partes, apenas o resultado.
 - vi. Monitoramento e continuidade: acompanhar o cumprimento dos acordos e prever que, na ausência de solução consensual ou de cumprimento do ajustado, a questão seja encaminhada para a análise da Procuradoria-Geral de Justiça quanto à necessidade e viabilidade de uma ação judicial (ADI), reforçando que a via judicial é o último recurso, mas sempre uma possibilidade real.
- e) Instrumentos de Atuação Extrajudicial o ato normativo deverá reconhecer explicitamente o uso de instrumentos já existentes e consolidados, como as recomendações e os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), como ferramentas-chave para a efetivação do controle extrajudicial de constitucionalidade. As recomendações, sem caráter coercitivo direto, servirão para orientar e persuadir os destinatários sobre a necessidade de adequação. Os TACs, por sua vez, possibilitarão a formalização de compromissos de retificação de vícios, com a força de título executivo extrajudicial, como amplamente utilizado por diversos MPs, incluindo o da Paraíba.

Ao adotar essas diretrizes, o Ministério Público do Tocantins não apenas padronizará e otimizará sua atuação, mas também enviará uma mensagem clara aos demais poderes e à sociedade sobre seu compromisso com a eficiência, a prevenção e a construção de soluções dialogadas para a proteção da Constituição. A experiência de Minas Gerais, com seu programa consolidado e resultados mensuráveis, mostra que é possível e vantajoso para a instituição e para a sociedade que o controle de constitucionalidade extrajudicial seja uma política ativa e bem estruturada, e não apenas uma prática informal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação debruçou-se sobre a atuação do Ministério Público no complexo cenário do controle de constitucionalidade, destacando a necessidade urgente de aprimorar a dimensão extrajudicial de suas funções. A princípio propôs-se o questionamento central sobre como o Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) poderia regulamentar o procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade para efetivar sua missão constitucional, abordando os limites e as vastas possibilidades dessa via. Ao longo dos capítulos, traçou-se a evolução histórica e as funções institucionais do Ministério Público desde a CF/88, explorando o sistema de controle de constitucionalidade no Brasil sob a ótica da autonomia e resolutividade, e mergulhando no poder regulamentar da instituição. O ponto culminante foi a análise comparativa de modelos de autorregulamentação em outros Ministérios Públicos estaduais, fornecendo um panorama robusto para a situação específica do MPTO e as diretrizes para a elaboração de um ato normativo institucional de regulamentação interna do controle extrajudicial de constitucionalidade.

O problema de pesquisa que impulsionou este trabalho foi, de fato, integralmente resolvido. A dissertação, além de demonstrar a urgência e a relevância da regulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito do MPTO, ofereceu um caminho claro e diretrizes concretas para que essa formalização ocorra. Por meio de uma análise detalhada, evidenciou-se que a lacuna normativa atual impede o MPTO de explorar plenamente seu potencial resolutivo, corroborando a necessidade de uma intervenção estratégica para otimizar sua atuação.

Adicionalmente, o estudo revelou novos problemas que transcendem a mera regulamentação. Percebeu-se que, apesar da eficácia comprovada da atuação extrajudicial na correção de inconstitucionalidades pontuais, há uma persistência na produção de atos normativos viciados e uma notável falta de responsabilização dos gestores públicos. Esse ciclo de inconstitucionalidade recorrente, muitas vezes amenizado pela modulação de efeitos das decisões judiciais, evidencia a necessidade de abordagens futuras que investiguem a criação de mecanismos mais rigorosos de *accountability* e a promoção de uma cultura de constitucionalidade mais arraigada nos Poderes Executivo e Legislativo.

Todos os objetivos propostos na introdução foram cumpridos. A dissertação examinou as funções institucionais do Ministério Público, analisou o sistema de controle de constitucionalidade em suas diversas modalidades, investigou o poder regulamentar da instituição e, de forma sistemática, realizou um estudo aprofundado da regulamentação do

controle extrajudicial em outros Ministérios Públicos estaduais, contrastando-o com a realidade do MPTO. Cada um desses pontos foi desenvolvido com a profundidade necessária para sustentar as conclusões e as propostas finais.

A hipótese inicial, que postulava que a regulamentação formal do procedimento extrajudicial de controle de constitucionalidade pelo MPTO promoveria maior celeridade e efetividade na identificação e correção de inconstitucionalidades, foi integralmente confirmada. Os dados alarmantes da baixa taxa de solução extrajudicial de inconstitucionalidades constatadas no MPTO, em contraste com o direcionamento para a via judicial, são a prova de que a ausência de formalização é um entrave significativo. Por outro lado, o sucesso evidenciado pelas experiências de outros Ministérios Públicos estaduais, com elevadas taxas de êxito na adequação normativa por meios consensuais, valida a premissa de que a regulamentação é o passo decisivo para transformar o potencial em resultados concretos.

Os resultados dos Ministérios Públicos que dispõem de regulamentação formal e gestão orientada por dados — como o MPRO, com 62,5% de resolução extrajudicial, e o MPES, índice de 72% de soluções consensuais — convertem potenciais inconstitucionalidades em ajustes normativos céleres por meio de fluxos padronizados (triagem por risco, prazos definidos, checklists de constitucionalidade), núcleos especializados, comitês de governança e instrumentos de autocomposição (recomendações, TACs e minutas-modelo), todos monitorados por indicadores e com transparência ativa, em contraponto, o MPTO, desprovido de ato normativo próprio para o controle extrajudicial de constitucionalidade e apoiado em práticas predominantemente *ad hoc*, exibe taxa alarmantemente baixa de soluções consensuais, apenas 23% no período analisado, e preferência pela via judicial, o que eleva custos transacionais, retarda a tutela de direitos e reforça uma dependência excessiva do Judiciário.

A comparação destaca uma associação categórica entre formalização procedural e efetividade: onde há desenho institucional claro, precedentes administrativos, capacitação contínua e diálogo estruturado com Legislativo e Executivo, cresce a previsibilidade e a adesão voluntária; onde prevalece a discricionariedade desregrada, emergem assimetrias decisórias, incentivos à judicialização e perda de autoridade persuasiva. Embora fatores contextuais (porte municipal, maturidade dos entes, estoques de normas pretéritas) recomendem cautela causal, a convergência entre achados empíricos e análise qualitativa sugere que a lacuna normativa do MPTO é um gargalo estratégico; a adoção de um rito mínimo obrigatório (início de ofício ou por provação qualificada, matriz de risco,

cronograma de saneamento, indicadores públicos, cláusulas de escalonamento com judicialização apenas subsidiária) é condição necessária — ainda que não suficiente — para elevar a taxa de adequação normativa e reduzir litígios repetitivos, aproximando o desempenho local das melhores práticas mapeadas. Em termos críticos, o MPTO tem confundido autonomia funcional com ausência de regras, perpetuando uma cultura de litigiosidade e baixa *accountability*; inverter essa lógica exige liderança institucional, métricas, transparência e compromisso com a autocomposição como primeira resposta.

A crítica mais contundente que advém deste trabalho é, justamente, a inércia do MPTO em formalizar um procedimento que se mostra tão estratégico e eficaz para outras instituições congêneres. Em um cenário nacional de sobrecarga do Poder Judiciário e de busca por maior eficiência na gestão pública, a manutenção de um vácuo normativo para o controle extrajudicial de constitucionalidade não representa apenas um descuido administrativo; é uma falha estratégica que limita a capacidade da instituição de atuar proativamente na defesa da Constituição e dos direitos fundamentais. A ausência de um rito claro e de diretrizes padronizadas não só dificulta a atuação resolutiva dos membros, como perpetua a dependência da morosa via judicial, contrariando os princípios da boa governança e da celeridade tão necessários para a concretização da justiça.

Portanto, a autorregulamentação do controle extrajudicial de constitucionalidade não se configura como uma mera conveniência administrativa, mas como uma necessidade para que o Ministério Público do Tocantins possa efetivamente cumprir sua missão institucional de guardião da Constituição de forma plena, moderna e alinhada às melhores práticas da administração pública contemporânea. Essa formalização otimizará a utilização dos recursos institucionais, fortalecerá o diálogo interinstitucional e aprimorará a capacidade do MPTO de responder de forma ágil e eficaz às demandas sociais por uma ordem jurídica justa e efetiva.

Em síntese, a materialização de um ato normativo específico para o controle extrajudicial de constitucionalidade no MPTO é um passo fundamental. Ao estabelecer procedimentos claros, critérios objetivos e fluxos de responsabilização, esse ato confere uniformidade, segurança jurídica e transparência à atuação institucional, potencializando o controle social e a eficiência na tutela do interesse público. Ele representa um avanço na eficiência administrativa e na consolidação da missão constitucional do Ministério Público na era da governança pública, solidificando seu compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais e o fortalecimento da Democracia Constitucional.

4.1 Contribuições da Dissertação

A presente dissertação oferece contribuições significativas, abrangendo tanto o campo acadêmico quanto o prático-institucional, com o propósito de fortalecer a atuação do Ministério Público do Tocantins na defesa da Constituição e na promoção da justiça social.

- a) Avanço teórico na hermenêutica constitucional: a pesquisa enriqueceu a aplicação da teoria da “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição” de Peter Häberle, ao demonstrar como a atuação extrajudicial do Ministério Público transcende a esfera puramente judicial. Ela ilustra que, ao utilizar instrumentos como recomendações e termos de ajustamento de conduta, o MP não apenas fiscaliza, mas também participa ativamente na construção dialógica da interpretação constitucional, fomentando um ambiente mais inclusivo e consensual para a conformidade normativa.
- b) Subsídio prático para o MPTO: a dissertação forneceu um roteiro detalhado e diretrizes concretas para a elaboração de um ato normativo que regulamente o controle extrajudicial de constitucionalidade no Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO). A análise crítica dos dados institucionais do MPTO, que apontaram uma subutilização da via administrativa, valida a urgência dessa formalização e oferece um caminho embasado em experiências bem-sucedidas de outros estados.
- c) Compilação e análise de melhores práticas: o estudo comparativo minucioso das experiências de autorregulamentação em outros Ministérios Públicos estaduais (Rondônia, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo e Minas Gerais) serve como um valioso repositório de melhores práticas. Essa compilação oferece um panorama detalhado de como diferentes instituições têm abordado o desafio da desjudicialização e da atuação resolutiva, provendo benchmarks e lições aprendidas para instituições que buscam aprimorar suas estratégias.
- d) Fortalecimento da desjudicialização e eficiência do sistema de justiça: ao argumentar em favor da atuação extrajudicial como uma ferramenta eficaz para a prevenção de litígios e a correção precoce de inconstitucionalidades, a dissertação contribui diretamente para o debate nacional sobre a desjudicialização e a otimização dos recursos do sistema de justiça. Ela demonstra, com base em dados, que a proatividade ministerial pode aliviar significativamente a sobrecarga do Poder Judiciário.
- e) Ênfase na concretização dos direitos fundamentais: o trabalho ressaltou que a atuação extrajudicial não é apenas uma questão de eficiência processual, mas

um mecanismo fundamental para a concretização célere dos direitos. Ao intervir preventivamente na origem das inconstitucionalidades, o Ministério Público garante que os direitos, especialmente os de grupos vulneráveis, sejam efetivados de forma mais ágil e menos onerosa, reforçando a missão da instituição como defensora da cidadania e da equidade social.

- f) Base para o aprimoramento da governança pública: a dissertação alinha a atuação do Ministério Público com os princípios da boa governança pública, como transparência, eficiência e responsabilidade. Ao defender a formalização e a padronização de procedimentos, o trabalho contribui para um modelo de gestão mais robusto e previsível, que não só otimiza a performance interna do MP, mas também eleva a confiança da sociedade na capacidade da instituição de promover a ordem jurídica e o bem-estar social.

Assim, as contribuições desta dissertação, que vão desde o aprimoramento teórico sobre a interpretação constitucional até o fornecimento de um guia prático para o MPTO, reforçam o papel vital do Ministério Público na construção de um sistema de justiça mais eficaz, acessível e alinhado aos anseios da sociedade contemporânea, promovendo a concretização dos direitos fundamentais por vias mais céleres e dialogadas.

4.2 Trabalhos Futuros

Com base nas reflexões e conclusões desta dissertação, emergem diversas linhas de pesquisa e ação que podem aprofundar o conhecimento e aprimorar a atuação do Ministério Público:

- a) Avaliação pós-implementação da regulamentação no MPTO: realizar um estudo empírico detalhado para avaliar os impactos da implementação do ato normativo proposto no MPTO. Isso envolveria:
 - i. Coleta de dados quantitativos sobre o volume de procedimentos extrajudiciais, taxas de êxito na adequação normativa e a redução efetiva no número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas;
 - ii. Pesquisas qualitativas com membros do MPTO, representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, e atores da sociedade civil para aferir a percepção sobre a celeridade, eficácia e legitimidade da nova abordagem.

- b) Integração de tecnologia e análise de dados no controle extrajudicial: explorar o potencial de ferramentas tecnológicas avançadas para otimizar o controle extrajudicial de constitucionalidade. Isso incluiria:
- i. Utilização de inteligência artificial e processamento de linguagem natural para a identificação preditiva de vícios de constitucionalidade em projetos de lei e normas publicadas;
 - ii. Desenvolvimento de dashboards e indicadores em tempo real para monitorar a produção normativa e a efetividade das intervenções extrajudiciais;
 - iii. Análise de big data para identificar padrões de inconstitucionalidade e temas recorrentes que demandam atuação proativa.
- c) O Papel do Ministério Público na fase pré-legislativa: aprofundar a investigação sobre a atuação do Ministério Público em estágios anteriores à promulgação de leis e atos normativos, a exemplo da fase de elaboração e discussão de projetos. As pesquisas poderiam focar em:
- i. Modelos de consultoria jurídica e assessoramento técnico proativo oferecidos pelo MP aos Poderes Legislativo e Executivo;
 - ii. A formalização de canais de diálogo e cooperação para prevenir a inserção de vícios de constitucionalidade já na origem;
 - iii. O impacto da atuação preventiva na redução da litigiosidade subsequente.
- d) Métricas de valor público e retorno social da atuação extrajudicial: desenvolver metodologias mais sofisticadas para mensurar o “valor público” e o retorno social da atuação extrajudicial do MP, indo além das métricas tradicionais de produtividade. Isso poderia envolver:
- i. Avaliação do impacto direto na vida dos cidadãos e comunidades.
 - ii. Cálculo da economia de recursos públicos (com a redução de processos judiciais e custos associados).
 - iii. Análise da percepção de segurança jurídica e de confiança institucional gerada pela atuação resolutiva.
- e) Autocomposição e contencioso constitucional em redes de governança: estudar como os modelos de autocomposição e controle extrajudicial se inserem em redes de governança mais amplas, envolvendo múltiplos atores estatais e não estatais. Isso implicaria em:
- i. Análise da cooperação interinstitucional formal e informal.

- ii. O papel de organizações da sociedade civil e outros atores na identificação e proposição de inconstitucionalidades.
- iii. O desenvolvimento de marcos normativos que incentivem a colaboração em temas de alta complexidade constitucional.

Os trabalhos futuros delineados a partir desta dissertação constituem um caminho com potencial para consolidar ainda mais a atuação do Ministério Público no controle de constitucionalidade extrajudicial. Ao focar na avaliação de resultados, na responsabilização, na inovação tecnológica e na expansão da atuação preventiva, essas futuras pesquisas contribuirão significativamente para a construção de um sistema jurídico mais eficiente, justo e adaptado às complexidades do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. **SciELO Preprints**, v. 20, n. 1, p. 2021-2028, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2669>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; SILVEIRA, Sebastião Sérgio. Os princípios constitucionais da indivisibilidade, da unidade e independência funcional no Ministério Público: uma nova visão e a necessidade de diálogo institucional na defesa dos direitos fundamentais. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**. Coletânea especial de fomento à resolutividade: unidade, independência funcional e integridade no Ministério Público brasileiro. v. 10, ano 2023. DOI: <https://doi.org/10.36662/rjcnmp.v10.674>. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/rjcn/article/view/674>. Acesso em: 15 fev. 2025.

AZIZ, Mona Lisa Duarte. O papel do Ministério Público no controle concreto de constitucionalidade no Brasil e em Portugal. **Revista do CNMP**, v. 9 (2021), Brasília: CNMP, 2021. DOI: <https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i9.132>. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/132>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont’alverne Barreto. Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 109-128, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v5i1.55825>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/hDx6rtYXCYsqsqWX6MzYy6P/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BARBOSA, Diego Rodrigues; FARAH, André. O uso do Termo de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público para atingimento dos interesses sociais e eficiência processual. In: MONTEIRO, Mateus Vidal Gomes (Coord.). **Anais da Terceira Jornada de Direito Processual Civil**. Salvador: Motres, 2021. p. 511-513. Disponível em: <https://www.grupojcp.org/iii-jornada-2021>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BITTAR, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BONARETTO, Cínthia Mara Vital; MORAES, Clauciana Schmidt Bueno de. A atuação resolutiva do Ministério Público Brasileiro: Análise para a implementação de políticas públicas. In: CAVALCANTI, Soraya Araujo Uchoa (Org.). **Pesquisa interdisciplinar nas ciências humanas e sociais aplicadas**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2022. cap. 8, p. 91-106. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/5d7aec87-0ba5-4917-a10d-2afce05bf94e>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 127-150, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fjv37CkWwWvGcKpDfM6cwmp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRAGA, Pedro. O Ministério Público na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45 n. 179 jul./set. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176540/000843869.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, 1891. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934. não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 dez. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 22 jul. 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 (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 03 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 03 dez. 2024.

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, 1995. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 04 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 03 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; PORTO, Letícia de Andrade. Litígios complexos em direitos humanos: protagonismo judiciário e o papel do Ministério Público na efetivação de políticas públicas. In: **Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro**. Brasília: CNMP, 2022. p. 311-334. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/604/477>. Acesso em: 26 jul. 2025.

CANESTRINI, Valéria Giumelli; OLIVEIRA, Ivanildo de; SILVA, Edna Antônia Capelli da. O Ministério Público de Rondônia na vanguarda resolutiva dos Direitos Fundamentais. In: Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade: Estímulo à Atuação Resolutiva. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, Brasília: CNMP, 2023. p. 174-203. DOI: <https://doi.org/10.36662/rjcnmp.v8.570>. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/rjcn/article/view/570>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 20 reimp. Coimbra: Almedina, 2017.

CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Transformações do controle de constitucionalidade no Brasil: legitimidade, objeto e efeitos. **Revista de Processo**. vol. 359, ano 50. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2025. Disponível em: https://www.academia.edu/126855583/_A1_Transforma

%C3%A7%C3%B5es_do_controle_de_constitucionalidade_no_Brasil_legitimidade_objeto_e_efeitos. Acesso em: 20 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF: CNMP, 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas busca/norma/4891>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução n. 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: CNMP, 2017c. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). O CNMP e as boas práticas de combate à corrupção e de gestão e governança dos Ministérios Públicos. 3. ed. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/publicacoes-digitais-ccaf/o-cnmp-e-as-boas-praticas-de-combate-a-corrupcao-e-de-gestao-e-governanca-dos-ministerios-publicos>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1988.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAMASCENO, Anália Lourensato; COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. A reclamação constitucional e a interpretação da constituição: um estudo a partir da sociedade aberta dos intérpretes de Peter Häberle. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, [S. l.], v. 12, n. 12, p. 634–653, 2024. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3484>. Acesso em: 25 mar. 2025.

DUARTE, Matheus Prestes Tavares. **Ministério Público resolutivo e acesso à justiça**: fundamentos e instrumentos extrajudiciais de tutela de direitos transindividuais. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de

Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/19655>. Acesso em: 10 ago. 2023.

DE PAULA, Eduardo Loula Novais. A recomendação pelo Ministério Público como instrumento de provocação do controle preventivo de constitucionalidade. **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 25-51, jun./nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.33946/2595-3966-v13n28.15>. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/15>. Acesso em: 28 jul. 2025.

FARAH, André. O Poder Regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público: uma releitura à luz da proposta de termo de ajustamento de conduta na seara do direito administrativo sancionatório. **Revista Acadêmica ESMPCE**, Fortaleza: Escola Superior do Ministério Público, v. 1, n.1, 2018. DOI: <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v10i1.131>. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/131/121>. Acesso em: 07 jul. 2025.

FREITAS, Juarez. Administração pública deve aplicar a lei fundamental de ofício e deixar de aplicar regras inconstitucionais, quando cumpri-las significar improbabilidade por quebra de princípios. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 258, p. 141–167, 2011. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v258.2011.8612>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8612>. Acesso em: 25 jul. 2025.

FÜRST, Henderson. Técnicas de proceduralização jurídica no Biodireito e as respostas complexas ao desenvolvimento científico e ético do séc. XXI. **Revista de Direito da Saúde Comparado**, v. 2, n. 3, p. 76-101, 2023. DOI: <https://doi.org/10.56242/direitodasaudecomparado;2023;2;3;76-101>. Disponível em: <https://periodicos.unisa.br/index.php/direitosaude/article/view/547>. Acesso em: 25 set. 2025.

GARCIA, Emerson. As resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e o seu necessário balizamento. **Revista Eletrônica do CEAF**, Porto Alegre: Ministério Público do Estado do RS, v. 1, n. 1, out. 2011/jan. 2012. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art2.pdf. Acesso em: 07 maio 2025.

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

GOES, Gisele Santos Fernandes; SILVA, Sandoval Alves da; JESUS, Thiago Vasconcellos. A necessidade da premissa dialógica como interesse processual nos conflitos coletivos. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, SC, v. 27, n. 10, p. 281-299, set./dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2020.v27i10.6390>. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6390>. Acesso em: 22 jun. 2025.

GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. **Ministério Público resolutivo no enfoque do acesso à justiça: análise teórica, instrumentos e perspectivas**. Belo Horizonte: UFMG, 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-A3XHJ4>. Acesso em: 12 ago. 2015.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. **Revista de Direito Público**, v. 11 n. 60 (2014): Controle de Políticas Públicas e Efetivação de Direitos Sociais / Textos Clássicos, 7 abr. 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 25 mar. 2025.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. (Texto utilizado: DPU Nº 60 – Nov-Dez/2014, p. 26-50). Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353/1204>. Acesso em: 18 jun. 2025.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 8. ed. rev. amp. Atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, p. 65-77, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpdemocraciasen.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, p. 41-62, out./ dez. 2013. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Hugo_Nigro_Mazzilli.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

MEDEIROS, Lucas Santana de; FERREIRA, Hugo Luís Pena. Atuação extrajudicial do Ministério Público: Uma abordagem empírica de seu perfil resolutivo autônomo. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, v. 6, n. 1, p. e-202007, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/4234>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MENDES, Geisla Aparecida Van Haande; MENDES, Ubirajara Carlos. O controle de constitucionalidade como instrumento garantidor da democracia: possibilidade de ampliação do debate democrático através das audiências públicas. **Revista da AJURIS**, [S. l.], v. 40, n. 131, 2013. Disponível em: <http://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/280>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional (Série EDB)**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (MPAC). **Lei Complementar nº 291, de 29 de dezembro de 2014**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/portal-de-legislacao/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DE ALAGOAS (MPAL). Lei Complementar nº 15, de 22 de novembro de 1996. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Alagoas. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/CALJ_-_LO_MPAs/MPAL._LC_15.1996.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO AMAPÁ (MPAP). Lei Complementar nº 79, de 27 de junho de 2013. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amapá. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/222>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO AMAZONAS (MPAM). Lei Complementar nº 11, de 17 de dezembro de 1993. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas. Disponível em: https://www.mpam.mp.br/arquivos/Lei_Organica_do_Ministerio_Publico_LC_N_011_ATU_ALIZADA.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DA BAHIA (MPBA). Lei Complementar nº 11, de 18 de janeiro de 1996. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/gestao-administrativa/legislacao-e-normas/recursos_humanos/lei_complementar_11_1996_-_institui_a_lei_organica_do_ministerio_publico_do_estado_da_bahia_e_da_outras_providencias.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO CEARÁ (MPCE). Lei Complementar nº 72, de 12 de dezembro de 2008. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Lei.Complementar72-2008.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). Lei Complementar nº 95, de 28 de janeiro de 1997. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LECEST951997.htm>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPES). Portaria PGJ 8.071, de 28 de outubro de 2015. Institui, no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Núcleo Permanente de Autocomposição de Conflitos, Controvérsias e Problemas – NUPA. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 29 out. 2015. Disponível em: <https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/PORTRAR80712015.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (MPGO). Ato PGJ nº 14, de 5 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre o Regimento Interno da Procuradoria-Geral de Justiça. Goiânia: Procuradoria-Geral de Justiça, 2024. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/portal/atos_normas/2029#:~:text=Ato%20PGJ%20n.,14%2C%20de%205%20de%20fevereiro%20de%202024,da%20Procuradoria%2DGeral%20de%20Justi%C3%A7a.. Acesso em: 22 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO MARANHÃO (MPMA). **Formulário Padrão para Inscrição de Projetos no Banco de Projetos do Conselho Nacional do Ministério Público 2019.** Maranhão, 2019. Disponível em: <https://bancoodeprojetos.cnmp.mp.br/resources/rest/projeto/anexo/12745>. Acesso em: 08 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DE MATO GROSSO (MPMT). **Ato PGJ nº 670, de 12 de março de 2018.** Altera os incisos III, VII, XI e XII do artigo 2º, bem como promove a republicação, em razão de erro material, do Ato Administrativo nº 613/2017-PGJ, que divide a Subprocuradoria-Geral de Justiça em Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica e Institucional e Subprocuradoria-Geral de Justiça Administrativa. Cuiabá: Procuradoria-Geral de Justiça, 2018. Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/conteudo/104/74222/ato-administrativo-n-6702018-pgj---divide-subprocuradorias>. Acesso em: 22 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (MPMS). **Lei Complementar nº 72, de 18 de janeiro de 1994.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://www.mppms.mp.br/downloads/lei-organica-mpms-5e-v2.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Instrução Normativa CCONST nº 1, de 21 de fevereiro de 2024.** Disciplina a etapa procedural de audiência autocompositiva da Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial Eletrônico do MPMG, Belo Horizonte, 21 fev. 2024a. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/controle-da-constitucionalidade/atos-normativos.shtml>. Acesso em: 10 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Resolução PGJ nº 11, de 20 de fevereiro de 2024.** Disciplina o Programa “COMPOR Constitucional”, para atuação extrajudicial no âmbito da Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade. Diário Oficial Eletrônico do MPMG, Belo Horizonte, 21 fev. 2024b. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/controle-da-constitucionalidade/atos-normativos.shtml>. Acesso em: 10 ago. 2025

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (MPPA). **Portaria PGJ nº 114, de 12 de janeiro de 2018.** Define atribuições dos Subprocuradores-Gerais de Justiça e dá outras providências. Belém: Procuradoria-Geral de Justiça, 2018. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=FF8080818D3B37F2018D7BC0165519A2>. Acesso em: 22 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DA PARAÍBA (MPPB). **Lei Complementar nº 97, de dezembro 22 de 2010.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Paraíba. Disponível em: <https://ged.mppb.mp.br/public?mod=arquivo&op=doDownload&id=3305703>. Acesso em: 07 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DA PARAÍBA (MPPB). Procuradoria-Geral de Justiça. **Projeto: difundindo o controle de constitucionalidade no MPPB.** João Pessoa, 2025a. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/mppb/administracao-superior/procuradoria-geral-de-justica/assessoria-tecnica?start=7>. Acesso em: 08 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DA PARAÍBA (MPPB). Assessoria Técnica do PGJ. **Relatório: projeto difundindo o controle de constitucionalidade no âmbito do Ministério Público da Paraíba.** João Pessoa, 2025b. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/mppb/administracao-superior/procuradoria-geral-de-justica/assessoria-tecnica?start=7>. Acesso em: 08 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO PARANÁ (MPPR). **Resolução PGJ nº 2185, de 08 de maio de 2020.** Aprova o novo Regimento Interno da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos. Curitiba: Procuradoria-Geral de Justiça, 2020. Disponível em: https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-12/ResolucaoPGJ2185RegimentoInternoSUBJUR.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO (MPPE). **Resolução PGJ nº 02, de 15 de janeiro de 2021.** Estabelece o Regimento Interno do(a) Procurador(a) Geral de Justiça. Recife: Procuradoria-Geral de Justiça, 2021. Disponível em: <https://reformaadm.mppe.mp.br/reforma-pgi/resolu%C3%A7%C3%A3o-n-%C2%BA-022021>. Acesso em: 22 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PIAUÍ (MPPI). **Ato PGJ nº 79, de 05 de agosto de 2021.** Dispõe sobre a delegação da atuação do Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí, define as atribuições das Subprocuradorias de Justiça e dá outras providências. Teresina: Procuradoria-Geral de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/08/ATO-PGJ-No-1079-2021.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). **Lei Complementar nº 106, 03 de janeiro de 2003.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=55&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWMzODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzFmMjk1NzhjNzQ4YjExMDg4MzI1NmNjOTAwNDkzNzNiP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 17 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE (MPRN). **Lei Complementar nº 141, de 09 de fevereiro de 1996.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/CALJ_-_LO_MP/MPPRN._LC_141.1996.pdf. Acesso em: 17 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL (MPRS). **Lei nº 7.669, de 17 de junho de 1982.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/gapp/arquivos/lei7669_a.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA (MPSC). **Ato PGJ nº 531, de 18 de julho de 2019.** Dispõe sobre as atividades e a organização administrativa do Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade -CECCON, disciplina o Procedimento Administrativo de Controle Abstrato de Constitucionalidade e o Procedimento Administrativo de Controle de Efetividade de Decisão Proferida em Ação Direta de Inconstitucionalidade - CEADI. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2019. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=3079>. Acesso em: 21 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO SÃO PAULO (MPSP). Ato PGJ nº 962, de 27 de abril de 2016.
 Reorganiza as Subprocuradorias-Gerais de Justiça, extingue a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Externas e a Chefia de Gabinete, cria as Secretarias Executiva, Administrativa e de Integração de Gabinete e dá outras providências. São Paulo: Procuradoria-Geral de Justiça, 2016. Disponível em:
https://biblioteca.mppsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/962.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE (MPSE). Lei Complementar nº 2, de 12 de novembro de 1990. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Sergipe. Disponível em:
<https://sistemas.mpse.mp.br/modernizacaoportalbe/api/PublicacaoDocumentos/ObterDocumentoPublicado/78528>. Acesso em: 21 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS (MPTO). Colégio de Procuradores de Justiça. **Resolução nº 008/2015/CPJ.** Dispõe sobre o Regimento Interno do Ministério Público do Estado do Tocantins. Palmas, 22 out. 2015. Disponível em:
https://homologacao.mpto.mp.br/pgj/atos-e-normas/?area=colegio-de-procuradores&doc_type=resolucoes&page=5. Acesso em: 25 ago. 2025.

MITIDIERO, Daniel Francisco; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional.** 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Funções essenciais à Justiça e contra-poderes. **Revista da AGU.** Brasília, ano X, nº 27, jan-mar 2011. Disponível em:
<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1908/3151>. Acesso em: 12 fev. 2025.

NAVARRO, Juliana Melo. **Análise e reflexão da atuação da Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade do Ministério Público de Minas Gerais sobre normas jurídicas municipais, que criam e disciplinam os cargos em comissão.** 2022. 67 f. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/46291>. Acesso em: 12 ago. 2025.

OLIVEIRA, Ivanildo de; CANESTRINI, Valeria Giumelli. Projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade”: Implementação de Técnicas de Autocomposição no Controle Preventivo de Constitucionalidade pelo Ministério Público de Rondônia e Sua Inserção no Sistema de Política Constitucional. **Revista Jurídica da Amazônia**, Porto Velho, Brasil, v. 1, n. 2, p. 166–185, dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.63043/qh43mj14>. Disponível em:
<https://revista.mpro.mp.br/amazonia/article/view/98>. Acesso em: 03 jun. 2025.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spancheri; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, Autonomia Funcional e Discretionalidade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 181–195, 2020. DOI: 10.19092/reed.v7i1.425. Disponível em:
<https://reedrevista.org/reed/article/view/425>. Acesso em: 09 maio. 2025.

PINHEIRO, Hana Ferber Corezzi Ferrer. As nuances do controle de constitucionalidade nos entes municipais com ênfase nas disposições jurisprudenciais. **RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber**, Brasil, v. 1, n. 1, p. 1–10, 2024. DOI:

<https://doi.org/10.51473/ed.al.v3i1.566>. Disponível em:
<https://submissoesrevistacientificaosaber.com/index.php/rccmos/article/view/394>. Acesso em: 10 abr. 2025.

PINHEIRO, Iasmim D'Almeida Athayde; AZEVEDO, Flávia Regina Porto de. A Importância do Ministério Público como Função Essencial à Justiça para a Defesa do Estado Democrático de Direito. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 9567-9582, abr. 2023. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i4.9874>. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/9874/3852/14575>. Acesso em: 10 ago. 2025.

PONTES, Daniele da Silva; PEREIRA, Maria Cotinha Bezerra. O Ministério Público do Tocantins na promoção da resolutividade como política de gestão e governança. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, [S. l.], v. 16, n. Especial, 2023. Disponível em: <http://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/106>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
 PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

RIBEIRO, Tarso Rizo Oliveira; BARCELLOS, Rodrigo Alves. Os Limites da Atuação do Ministério Público na Tutela das Políticas Públicas. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, [S. l.], v. 16, n. Especial, 2023. Disponível em: <https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/122>. Acesso em: 25 ago. 2025.

RITT, Eduardo. O Ministério Público brasileiro como guardião dos direitos fundamentais. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 74, p. 31-59, jul./dez. 2013. Disponível em: https://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1401214363.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. **Justitia**, São Paulo, v. 79, p. 395-430, n. 204, 2018. Disponível em: https://es.mppsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/89. Acesso em: 15 fev. 2025.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo: guardião das promessas constitucionais. **Revista do CNMP. Brasília**, n. 11, p. 405-432, 2023. DOI: <https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i11.328>. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/328>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SANTOS, Igor Spock Silveira. O Ministério Público como “Quarto Poder”: relevância do reconhecimento para o sistema constitucional. **Revista Publicum**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 120–168, 2016. DOI: 10.12957/publicum.2016.22787. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/publicum/article/view/22787>. Acesso em: 13 ago. 2025.

SCHMIDT, Felipe. A atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade: uma abordagem a partir da hermenêutica constitucional de Peter Häberle. Atuação: **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 13, n. 28, p. 79-109, 28 maio 2018. DOI:10.33946/2595-3966-v13n28.21. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/21>. Acesso em: 02 mar. 2023.

SENA, Adriana Goulart de; Formas de resolução de conflitos e acesso à justiça. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 46, n. 76, p. 93-114, jul/dez 2007. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27337>. Acesso em: 12 ago. 2025.

SILVA, Michelle de Paula Resende; LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. O princípio da eficiência na gestão pública brasileira: uma análise de suas contribuições nos serviços destinados à sociedade. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 138–151, 2023. DOI: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i4.9106>. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9106>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SILVA, Sandoval Alves da. **A tutela coletiva extraprocessual**: o diálogo institucional como instrumento de atuação do Ministério Público para a concretização dos direitos sociais. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Direito – Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFPA_e30bd1f345400363c6e5f0aef3df982e. Acesso em: 20 ago. 2025.

SILVA, Paula Cristina de Moura; BARCELLOS, Rodrigo Alves. Segurança Institucional: necessidade de mudança da cultura organizacional entre os integrantes do Ministério Público do Estado do Tocantins. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, [S. l.], v. 17, p. 155-167, n. Especial, 2024. Disponível em: <https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/105>. Acesso em: 20 ago. 2025.

SOUZA, Caio Ferreira de. O ativismo judicial como obstáculo à democratização da jurisdição constitucional: o pluralismo sob a perspectiva de Peter Häberle. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 6, p. 97-125, n. 2, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/117313>. Acesso em: 10 mar. 2025.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista de Doutrina TRF4**, [S. l.], v. 9, [n. p.], 2005. Disponível em <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/>. Acesso em: 07 maio 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Primeira Seção. Primeira Turma. **Recurso Especial: REsp 1487032 SP 2014/0198449-3**. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Julgado em: 29 maio 2023. Publicado em: 31 maio 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/178416224/inteiro-teor-3422291784?origin=serp>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Segunda Turma. **Agravio Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo: ARE: 1388609 SC**. Relator: Edson Fachin. Julgado

em: 1 mar. 2023. Publicado em: 10 mar. 2023. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1780137306>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI: 5454 DF.** Relator: Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 15/04/2020. Data de Publicação: 20/05/2020. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1780137306>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Secretaria de Gestão Estratégica. **Relatório de Resultados do Plano Estratégico da Gestão 2023/2025 em 2024.** Brasília, DF: Secretaria de Gestão Estratégica, 2024. Disponível em:
<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/>
Relatorio_de_Resultados_do_Plano_Estrategico_da_Gestao_2023_2025v1.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 23. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

TOCANTINS. Constituição do Estado do Tocantins de 1989. Palmas, TO: Assembleia Legislativa do Tocantins, [2024]. Disponível em:
https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_68367.PDF#dados. Acesso em: 03 dez. 2024.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. Lei Complementar nº 51, de 2 de janeiro de 2008. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências. Disponível em:
https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/leis_dos_mps_estaduais/Tocantins.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Autonomia e prerrogativas do Ministério Público brasileiro em perspectiva comparada: construindo um índice de independência/autonomia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 1166–1183, 2021. DOI: 10.14210/rdp.v16n3.p1166-1183. Disponível em:
<https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18378>. Acesso em: 13 ago. 2025.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fabia; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiatti de. O Espaço Formal de Ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: Mudanças Incrementais e Ativação Estratégica. **Revista de Direito Público**, [S. l.], v. 19, n. 101, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i101.5769. Disponível em:
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5769>. Acesso em: 09 ago. 2025.

VILAÇA, Ana Luiza Brandão de Aguiar; STORINO, Rodrigo Antônio Ribeiro. A Atuação Resolutiva do Ministério Público na Fiscalização do Processo Legislativo Regional e Local como Forma de Controle Político de Constitucionalidade no Âmbito do Poder Constituinte Decorrente. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 1-20, jan./jun. 2019. Disponível em:
<https://indexlaw.org/index.php/revistapoliticajudiciaria/article/download/5500/pdf/16415>. Acesso em: 28 jul. 2025.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A atuação do Ministério Público Brasileiro na implementação da Nova Governança Pública como mecanismo anticorrupção.** 2023. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2023.tde-16012024-183700>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ZANETI JR, Hermes; COURA, Alexandre de Castro; ANDRADE, Luciana Gomes Ferreira de; BERDEAL, Francisco Martinez; ALVES, Gustavo Silva. Projeto “Autocomposição no controle de constitucionalidade”: a experiência do NUPA/MPES. **Revista de Processo:** RePro, São Paulo, v. 48, n. 342, p. 395-414, ago. 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/229261>. Acesso em: 10 mar. 2025.

APÊNDICES

APÊNDICE A – MINUTA DO ATO PGJ Nº ____/2025

A presente minuta de ato normativo, que regulamenta o procedimento de controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), justifica-se integralmente no contexto de um Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos. Sua elaboração materializa o caráter aplicado e prático do programa, transformando a análise teórica em uma solução concreta para um desafio institucional. A minuta é um produto direto da pesquisa, demonstrando a capacidade de aplicar conhecimentos do Direito Constitucional, da Administração Pública e da Governança para o aprimoramento da atuação ministerial.

No cerne da dissertação, aborda-se a lacuna normativa e a subutilização da via extrajudicial no enfrentamento de inconstitucionalidades pelo MPTO. Esta minuta de ato foi concebida para preencher essa lacuna, oferecendo um roteiro formalizado e diretrizes claras para a identificação, o tratamento e a resolução de questões de inconstitucionalidade antes da judicialização. Ela operacionaliza conceitos como a “atuação resolutiva”, “autocomposição” e “governança pública”, que são eixos centrais da investigação, articulando-os em um instrumento que optimiza a eficiência e a efetividade da defesa da ordem jurídica.

Ademais, a minuta representa a consolidação dos achados da pesquisa comparativa. Ao analisar as experiências bem-sucedidas de outros Ministérios Públicos estaduais, como os de Rondônia, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo e Minas Gerais, este trabalho identificou as melhores práticas e arranjos regulatórios. A presente proposta de ato normativo sintetiza esses modelos, adaptando-os à realidade do MPTO e fornecendo uma ferramenta que, além de ser juridicamente sólida, é estrategicamente alinhada com as necessidades da instituição para fortalecer seu papel como guardião da Constituição.

Dessa forma, a inclusão desta minuta transcende o mero exercício acadêmico; ela constitui uma contribuição tangível e imediatamente aplicável. Ao oferecer um modelo de regulamentação interna, a dissertação não apenas aprofunda o conhecimento sobre o controle extrajudicial de constitucionalidade, mas também dota o MPTO de um instrumento valioso para aprimorar sua governança, optimizar recursos e, fundamentalmente, promover uma

prestaçāo jurisdicional mais cēlere e eficaz, reafirmando o compromisso do programa de mestrado com a produção de soluções para problemas complexos.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS

ATO PGJ Nº ____/2025

Dispõe sobre a regulamentação do procedimento administrativo de controle extrajudicial de constitucionalidade no âmbito do Ministério Pùblico do Estado do Tocantins e dá outras providências.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 128, § 5º, da Constituição Federal; o art. 129, inciso IX, da Constituição da República; os arts. 127 e 129 da Constituição do Estado do Tocantins; os arts. 10, inciso IX, e 26, inciso I, da Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993; e os arts. 8º, inciso IX, 17 e 18 da Lei Complementar Estadual nº 51, de 2 de janeiro de 2008 (Lei Orgânica do Ministério Pùblico do Estado do Tocantins),

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Pùblico a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, incumbindo-lhe a promoção de medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à preservação da supremacia da Constituição;

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Tocantins reafirma a missão constitucional do Ministério Pùblico e confere ao Procurador-Geral de Justiça a atribuição de expedir atos regulamentares no âmbito da Instituição;

CONSIDERANDO a necessidade de assegurar unidade, eficiência e resolutividade na atuação ministerial na análise de normas jurídicas, leis e atos administrativos com potencial vício de inconstitucionalidade, de forma a privilegiar soluções extrajudiciais que evitem a judicialização excessiva;

CONSIDERANDO a importância da participação democrática e do diálogo institucional na construção de soluções em matérias de alta relevância constitucional, nos moldes das audiências públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal;

CONSIDERANDO as diretrizes da Recomendação nº 54/2017 e da Resolução nº 179/2017, ambas do Conselho Nacional do Ministério Pùblico, que orientam a atuação resolutiva e a adoção de mecanismos autocompositivos, bem como a Resolução nº 118/2014, que disciplina a política de autocomposição do Ministério Pùblico brasileiro;

RESOLVE:

202 Norte, Avenida LO 4, Conjunto 1, Lotes 5 e 6, Plano Diretor Norte - CEP 77.006-218



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTI\u00c7A DO ESTADO DO TOCANTINS

CAP\u00c1TULO I
DA COORDENADORIA DE CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE

Art. 1º Fica instituída, no âmbito das atribuições do Procurador-Geral de Justiça do Ministério P\xfablico do Estado do Tocantins, a Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade.

Art. 2º Compete à Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade:

I – prestar assessoramento ao Procurador-Geral de Justiça no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade;

II – oferecer apoio científico e técnico a Procuradores e Promotores de Justiça nas hipóteses de controle difuso ou incidental de constitucionalidade de leis e atos normativos federais, estaduais e municipais;

III – produzir, em cooperação com a Escola Superior do Ministério P\xfablico do Tocantins, Procuradorias e Promotorias de Justiça, enunciados e estudos jurídicos sobre a validade constitucional de leis e atos normativos, visando à orientação e uniformização da atuação institucional;

IV – instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento administrativo destinado a examinar a compatibilidade constitucional de leis e atos normativos estaduais ou municipais perante a Constituição Estadual, adotando as diligências e requisições necessárias;

V – identificar, apontar e emitir parecer em representações a serem dirigidas pelo Procurador-Geral de Justiça ao Procurador-Geral da Rep\xfblica, quando o controle abstrato de constitucionalidade for de competência do Supremo Tribunal Federal.

VI – estabelecer parcerias estratégicas com instituições de ensino superior e centros de pesquisa jurídica, visando ao intercâmbio de conhecimentos, à produção de estudos e à formação de quadros para o aperfeiçoamento contínuo do controle extrajudicial de constitucionalidade.

Art. 3º Incumbe, ainda, à Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade:

I – acompanhar decisões judiciais e prazos recursais relativos a matérias objeto de teses prioritárias defendidas pela própria Coordenadoria;

II – assessorar, quando solicitado, os órgãos da Instituição com atribuições recursais, transmitindo informações técnicas relevantes;

III – prestar apoio técnico-jurídico ao Procurador-Geral de Justiça na propositura de ações diretas de controle de constitucionalidade, bem como na interposição de recursos cabíveis contra decisões nelas proferidas;

IV – auxiliar o Procurador-Geral de Justiça no exercício da função de custos legis em processos instaurados em decorrência de ações diretas de controle de constitucionalidade propostas por outros legitimados;

V – colaborar com o Procurador-Geral de Justiça na instrução e encaminhamento de representações para intervenção do Estado em Municípios, bem como na elaboração de



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTI\u00c7A DO ESTADO DO TOCANTINS

representa\u00e7\u00e3es dirigidas ao Procurador-Geral da Rep\u00fAblica, quando presentes hip\u00f3teses constitucionais pertinentes;

VI – requisitar \u00e0s autoridades competentes o envio de leis estaduais, leis org\u00e2nicas municipais, demais atos normativos e certid\u00f5es de v\u00edg\u00eancia, quando necess\u00e1rios \u00e0 instaur\u00e1o de procedimento administrativo ou \u00e0 ado\u00e7\u00e3o de provid\u00eancias cab\u00edveis em casos de poss\u00edvel desconformidade constitucional;

VII – auxiliar, quando requisitado, na elabora\u00e7\u00e3o de propostas legislativas cuja iniciativa seja de compet\u00eancia do Procurador-Geral de Justi\u00e7a;

VIII – monitorar, quando expressamente solicitado, a tramita\u00e7\u00e3o de projetos de lei de interesse institucional, emitindo manifesta\u00e7\u00e3o t\u00e9cnica sobre aspectos constitucionais relevantes.

CAP\u00c1TULO II

DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTROLE EXRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE

Art. 4º O Procedimento Administrativo de Controle Extrajudicial de Constitucionalidade (PACEC) ser\u00e1 instaurado de of\u00ficio ou mediante provoc\u00e1o, para apura\u00e7\u00e3o de poss\u00edvel inconstitucionalidade em lei ou ato normativo.

§ 1º O procedimento ter\u00e1 car\u00e1ter administrativo, resolutivo e preventivo, sem preju\u00edzo da ado\u00e7\u00e3o das medidas judiciais cab\u00edveis.

§ 2º A tramita\u00e7\u00e3o ser\u00e1 p\u00fublica, ressalvados os casos de sigilo legal.

Art. 5º Instaurado o PACEC, o Procurador-Geral de Justi\u00e7a poder\u00e1:

I – determinar a realiza\u00e7\u00e3o de estudos pela Assessoria Jur\u00eddica e \u00f3rg\u00e3os de apoio t\u00e9cnico do MPTO;

II – requisitar informa\u00e7\u00e3es ou documentos de \u00f3rg\u00e3os ou entidades p\u00fublicas e privadas;

III – promover audi\u00eancias p\u00fublicas com \u00f3rg\u00e3os p\u00fublicos, entidades representativas e grupos sociais interessados, especialmente em mat\u00e9rias de relevante complexidade constitucional;

IV – expedir recomenda\u00e7\u00e3es administrativas aos \u00f3rg\u00e3os competentes, sugerindo, sempre que poss\u00edvel, a revog\u00e1o, revis\u00e3o ou adequa\u00e7\u00e3o da norma questionada;

V – buscar a solu\u00e7\u00e3o da controv\u00e9rsia por meio de acordos e instrumentos de negocia\u00e7\u00e3o institucional;

VI – promover di\u00e1logo institucional com os \u00f3rg\u00e3os competentes, visando \u00e0 corre\u00e7\u00e3o do v\u00edcio por via extrajudicial.

Art. 6º O PACEC observar\u00e1, no que couber, os princ\u00edpios da celeridade, efici\u00eancia, publicidade e motiva\u00e7\u00e3o, devendo ser conclu\u00eido, no prazo de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS

pelo mesmo período, desde que haja decisão fundamentada à vista da imprescindibilidade da realização de outros atos.

CAPÍTULO III
DA AUTOCOMPOSIÇÃO

Art. 7º. No âmbito do procedimento administrativo de Controle Extrajudicial de Constitucionalidade (PACEC), a autocomposição será priorizada como instrumento resolutivo para adequação de leis, atos normativos e atos administrativos à Constituição Federal e à Constituição do Estado do Tocantins.

Art. 8º. O fluxo da autocomposição observará as seguintes etapas:

I – Diagnóstico:

- a) identificação do vício de inconstitucionalidade apontado pelo membro do Ministério Público ou pelas áreas técnicas;
- b) delimitação da questão jurídica controvertida;
- c) avaliação da possibilidade de solução extrajudicial.

II – Convocação:

- a) o Procurador-Geral de Justiça, ou quem este designar, convocará os órgãos e autoridades responsáveis pela edição ou execução do ato questionado;
- b) poderão ser convidados órgãos de controle, associações representativas e especialistas na matéria, quando necessário.

III – Mesa de Autocomposição:

- a) os trabalhos serão conduzidos pelo Procurador-Geral de Justiça ou representante designado;
- b) será oportunizada manifestação às partes envolvidas, buscando convergência de entendimentos;
- c) deverão ser garantidos contraditório social, igualdade de participação e imparcialidade.

IV – Propostas de Solução:

- a) poderão ser apresentadas alternativas de adequação normativa, revogação total ou parcial do ato, compromissos de revisão ou ajustes administrativos;
- b) as propostas serão formalizadas por escrito, com prazo para resposta e implementação.

V – Formalização do Acordo:

- a) havendo consenso, será celebrado Termo de Ajustamento de conduta ou outro instrumento equivalente, assinado pelas partes envolvidas e pelo Procurador-Geral de Justiça;



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS

b) o termo fixará prazos e obrigações para adequação da norma ou ato administrativo ao texto constitucional.

VI – Acompanhamento e Monitoramento:

a) caberá à Assessoria Jurídica e/ou órgãos de apoio técnico acompanhar a execução do acordo;

b) eventual descumprimento será comunicado ao Procurador-Geral de Justiça para adoção das medidas cabíveis, inclusive a propositura da ação judicial.

VII – Registro e Transparéncia:

a) todos os instrumentos de autocomposição celebrados serão registrados em sistema próprio do MPTO;

b) relatório anual será encaminhado ao Conselho Superior do Ministério Público, para fins de controle e transparéncia.

Art. 9º. A autocomposição deverá observar os princípios da legalidade, supremacia da Constituição, boa-fé, publicidade, eficiência e razoável duração do processo.

Art. 10. A adoção da autocomposição não impede, em caso de descumprimento ou inviabilidade do ajuste, a atuação judicial pelo Ministério P\xfablico.

CAPÍTULO IV

DAS AUDIÊNCIAS P\xfabLICAS

Art. 11. O Procurador-Geral de Justiça poderá convocar audiência pública sempre que a matéria objeto do PACEC for de relevante complexidade, repercussão social ou exigir pluralidade de contribuições técnicas e institucionais.

Art. 12. O despacho de convocação será amplamente divulgado no sítio eletrônico do Ministério P\xfablico do Tocantins e em outros meios de comunicação institucional, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo fixar:

I – o tema ou questão constitucional em debate;

II – o prazo para habilitação de interessados;

III – a data, o horário e a forma de realização (presencial, híbrida ou virtual).

Art. 13. Havendo correntes favoráveis e contrárias à matéria objeto da audiência, será garantida, sempre que possível, a participação plural e equilibrada das diferentes perspectivas.

Art. 14. Caberá ao Procurador-Geral de Justiça, ou a quem este designar:

I – selecionar os habilitados a se manifestar, divulgando previamente a lista dos participantes;

II – fixar a ordem dos trabalhos e o tempo destinado a cada intervenção;



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS

III – determinar os procedimentos logísticos, inclusive registro audiovisual.

Art. 15. Os depoentes deverão limitar-se ao tema objeto do procedimento, sendo vedadas manifestações estranhas à questão em debate.

Art. 16. A audiência pública será transmitida, sempre que possível, pelos canais oficiais do MPTO, garantida a ampla publicidade.

Art. 17. Os trabalhos serão registrados em ata, que será juntada ao PACEC, com os documentos apresentados.

Art. 18. Os casos omissos quanto à condução da audiência serão resolvidos pelo Procurador-Geral de Justiça.

Art. 19. Concluída a audiência, o Procurador-Geral de Justiça ou a quem este designar deliberará sobre as medidas resolutivas cabíveis, podendo:

- I – expedir recomendação administrativa;
- II – firmar compromissos, acordos ou ajustes institucionais;
- III – adotar medida judicial cabível.
- IV – arquivar o procedimento

CAPÍTULO V
DA RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 20. No âmbito do procedimento administrativo de Controle Extrajudicial de Constitucionalidade (PACEC), a recomendação administrativa constitui instrumento resolutivo prioritário, cabendo ao Procurador-Geral de Justiça expedi-la sempre que verificada a possibilidade de correção da inconstitucionalidade pela via administrativa, sem necessidade de judicialização imediata.

Art. 21. A recomendação administrativa observará o seguinte fluxo procedural:

- I – Diagnóstico:
 - a) identificação da norma ou ato administrativo com indícios de inconstitucionalidade;
 - b) fundamentação técnico-jurídica elaborada pelo órgão responsável ou assessoria designada.
- II – Elaboração:



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTI\u00c7A DO ESTADO DO TOCANTINS

a) o texto da recomendação será redigido de forma clara e objetiva, indicando:

1. a norma questionada;
2. o vício de constitucionalidade apontado;
3. os fundamentos constitucionais e legais da medida;
4. as providências sugeridas (revogação, alteração, adequação ou abstenção de aplicação);
5. o prazo para resposta ou cumprimento.

III – Aprovação e Expedição:

a) a recomendação será assinada pelo Procurador-Geral de Justiça;

b) será dirigida formalmente ao órgão ou autoridade responsável pela edição ou aplicação da norma ou ato inconstitucional;

c) será encaminhada por meio eletrônico oficial e publicada no sítio institucional do MPTO.

IV – Diálogo Institucional:

a) sempre que necessário, a expedição da recomendação poderá ser precedida ou sucedida de reuniões técnicas com a autoridade destinatária;

b) poderá ser proposta a celebração de termo de compromisso ou ajuste para assegurar o cumprimento voluntário da recomendação.

V – Resposta e Monitoramento:

a) a autoridade destinatária deverá manifestar-se, por escrito, no prazo assinalado, acerca das providências adotadas;

b) caberá à Assessoria Jurídica e/ou órgãos de apoio técnico monitorar a implementação da medida;

c) eventual descumprimento será comunicado ao Procurador-Geral de Justiça para deliberação quanto às medidas subsequentes, inclusive a autocomposição ou a propositura da ação judicial cabível.

VI – Registro e Transparência:

a) as recomendações expedidas serão numeradas, registradas em sistema próprio e publicadas no portal eletrônico do MPTO;

b) relatório anual sobre as recomendações será encaminhado ao Conselho Superior do Ministério P\xfablico, para fins de acompanhamento e controle.

Art. 22. A recomendação administrativa expedida no âmbito do PACEC terá natureza preventiva, pedagógica e resolutiva, não constituindo ato coercitivo, mas instrumento de diálogo institucional e de concretização da supremacia da Constituição.

CAP\xcdTULO VI
DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTI\u00c7A DO ESTADO DO TOCANTINS

Art. 23. No \u00e1mbito do procedimento administrativo de Controle Extrajudicial de Constitucionalidade (PACEC), poder\u00e1 ser adotado o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), como instrumento de autocomposi\u00e7\u00e3o destinado a promover a adequa\u00e7\u00e3o de leis, atos normativos e atos administrativos \u00e0 Constitui\u00e7\u00e3o Federal e \u00e0 Constitui\u00e7\u00e3o do Estado do Tocantins.

Art. 24. O fluxo de celebra\u00e7\u00e3o do TAC observar\u00e1 as seguintes fases:

I – Identifica\u00e7\u00e3o e Diagn\u00f3stico:

- a) constata\u00e7\u00e3o de poss\u00edvel incompatibilidade constitucional em norma ou ato administrativo;
- b) elabora\u00e7\u00e3o de an\u00e1lise t\u00e9cnico-jur\u00eddica indicando a extens\u00e3o e os efeitos da desconformidade.

II – Convoca\u00e7\u00e3o e Negocia\u00e7\u00e3o:

- a) convoca\u00e7\u00e3o da autoridade ou \u00f3rg\u00e3o respons\u00e1vel pela edi\u00e7\u00e3o ou execu\u00e7\u00e3o da norma ou ato;
- b) realiza\u00e7\u00e3o de reuni\u00e3es de negocia\u00e7\u00e3o, podendo participar \u00f3rg\u00e3os de controle, especialistas e entidades representativas;
- c) discuss\u00e3o das alternativas de corre\u00e7\u00e3o, revogac\u00e3o ou adequa\u00e7\u00e3o do ato questionado.

III – Reda\u00e7\u00e3o do TAC:

- a) o termo dever\u00e1 conter:
 - 1. a identifica\u00e7\u00e3o das partes signat\u00e1rias;
 - 2. a descri\u00e7\u00e3o da norma ou ato em desconformidade;
 - 3. os fundamentos constitucionais da medida;
 - 4. as obriga\u00e7\u00e3es assumidas pelo compromiss\u00e1rio (revogac\u00e3o, altera\u00e7\u00e3o ou adequa\u00e7\u00e3o do ato);
 - 5. prazos para cumprimento;
 - 6. mecanismos de acompanhamento;
 - 7. previs\u00e3o de medidas em caso de descumprimento.

IV – Homologa\u00e7\u00e3o e Publicidade:

- a) o TAC ser\u00e1 assinado pelo Procurador-Geral de Justi\u00e7a ou por membro designado;
- b) o documento ser\u00e1 registrado em sistema pr\u00f3prio e publicado no s\u00edtio eletr\u00f4nico do MPTO.

Art. 25. Constatada a manuten\u00e7\u00e3o da inconstitucionalidade e esgotadas as vias resolutivas extrajudiciais, o Procurador-Geral de Justi\u00e7a deliberar\u00e1 sobre a propositura da a\u00e7\u00e3o judicial cabível, em especial a A\u00e7\u00e3o Direta de Inconstitucionalidade.

**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTI\u00c7A DO ESTADO DO TOCANTINS**

Art. 26. O Conselho Superior do Ministério P\xfablico ser\xe1 informado anualmente sobre os procedimentos de PACEC instaurados, conclu\xedsos e as medidas adotadas, para fins de controle institucional e transpar\u00e8ncia.

CAP\u00c1TULO VII
DISPOSI\u00c7OES FINAIS

Art. 27. Constatada a manuten\u00e7\u00e3o da inconstitucionalidade e esgotadas as vias resolutivas extrajudiciais, o Procurador-Geral de Justi\u00e7a deliberar\u00e1 sobre a propositura da a\u00e7\u00e3o judicial cabível, em especial a A\u00e7\u00e3o Direta de Inconstitucionalidade.

Art. 28. O Conselho Superior do Ministério P\xfablico ser\xe1 informado anualmente sobre os procedimentos de PACEC instaurados, conclu\xedsos e as medidas adotadas, para fins de controle institucional e transpar\u00e8ncia.

Par\u00e1grafo \u00fanico. O relat\u00f3rio anual mencionado no *caput* dever\u00e1, ademais, apresentar indicadores espec\u00edficos relativos ao percentual de resolu\u00e7\u00e3es obtidas por vias extrajudiciais em rela\u00e7\u00e3o ao total de inconstitucionalidades constatadas, visando ao cont\u00fino aprimoramento da atua\u00e7\u00e3o resolutiva da Institui\u00e7\u00e3o.

Art. 29. Este Ato entra em vigor na data de sua publica\u00e7\u00e3o.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTI\u00C7A DO ESTADO DO TOCANTINS, em
Palmas, ____ de _____ de 2025.

[Nome do Procurador-Geral de Justi\u00e7a]
Procurador-Geral de Justi\u00e7a do Estado do Tocantins

ANEXOS

ANEXO A – RELATÓRIO PGJ/MPTO SOBRE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE



Qual o número total de procedimentos administrativos instaurados pelo MPTO?

2020	2021	2022	2023	2024	2025
6	14	15	19	32	14

Quantos procedimentos administrativos foram arquivados em razão da não constatação de inconstitucionalidade do ato impugnado?

2020	2021	2022	2023	2024	2025
4	4	3	8	21	2

Quantos procedimentos administrativos resultaram na constatação de inconstitucionalidade do ato impugnado?

2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	6	5	5	3	2

Quantos procedimentos administrativos culminaram no ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)? Destas, quantas foram julgadas procedentes?

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
ADI ajuizadas	4	1	4	1	4	2
Procedentes	3	1	4	*em tramitação	*em tramitação	*em tramitação

Qual o número de procedimentos解决ados de forma extrajudicial, especificando os meios utilizados (e.g., recomendações, conciliações ou por outro meio)?

2020	2021	2022	2023	2024	2025
0	2	0	3	0	0