

Atuação extrajudicial do Ministério Público em políticas públicas para a resolução de conflitos, no âmbito dos inquéritos civis

Extrajudicial action of the Prosecution Service in public policies for conflict resolution, within the scope of civil inquiries

Recebido em 04.09.2025 | Aprovado em 06.04.2026

<https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2026.n66.e-6601>

Ivana Ribeiro Aragão Zuba

<http://lattes.cnpq.br/3161507729304569>

Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília-DF (UCB). Especialista em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Servidora do Ministério Público Federal – com experiência em gestão pública e assessoria na Procuradoria Federal do Direito dos Cidadãos; atualmente possui atuação na Central de Acordos de Não Persecução Penal (PR/MG).

Resumo: O presente artigo aborda o controle de políticas públicas pelo Ministério Público na atuação extrajudicial, por meio de inquéritos civis, na resolução de conflitos. O trabalho foi realizado através de revisão de literatura, estruturado em cinco tópicos, sendo o primeiro a introdução; o segundo a apresentação do conceito de políticas públicas; o terceiro a relação do Ministério Público e o Controle de Políticas Públicas; o quarto o Controle de Políticas Públicas pelo Ministério Público, com foco na atuação judicial e extrajudicial; e o quinto a atuação extrajudicial do Ministério Público em Políticas Públicas na resolução de conflitos, no âmbito dos inquéritos civis. O objetivo do estudo foi verificar na literatura científica do período de 2013 a 2023, via “Google Acadêmico”, o papel dos inquéritos civis no controle de

políticas públicas na resolução de conflitos. Os termos utilizados na busca foram: “mediação de conflitos AND inquérito civil AND políticas públicas” e “controle extrajudicial de políticas públicas AND Ministério Público AND Inquérito Civil”. A partir dos estudos analisados, observa-se que o inquérito civil tem papel fundamental no acesso à justiça com foco na paz social, sendo um meio de aperfeiçoamento da democracia na tomada de decisões sobre políticas públicas e um importante instrumento extrajudicial no controle dessas políticas, devido à sua necessidade de instrução prévia.

Palavras-chave: políticas públicas; controle judicial; controle extrajudicial; mediação de conflitos; inquérito civil.

Abstract: *This article addresses the control of public policies by the Prosecution Service in extrajudicial actions, through civil inquiries, in conflict resolution. The work was conducted through a literature review, structured in five chapters: the first is the introduction, the second presents the concept of public policies, the third discusses the relationship between the Public Prosecutor's Office and the Control of Public Policies, the fourth examines the Control of Public Policies by the Public Prosecutor's Office, focusing on judicial and extrajudicial actions, and the fifth addresses the extrajudicial actions of the Prosecution Service in Public Policies for conflict resolution, within the framework of civil inquiries. The objective of this work was to verify in the scientific literature the role of civil inquiries in the control of public policies in conflict resolution. Based on the studies analyzed, it is observed that the civil inquiry plays a fundamental role in access to justice with a focus on social peace, being a means of improving democracy in decision-making regarding public policies, and serves as an important extrajudicial instrument in the oversight of these policies, due to its need for prior instruction.*

Keywords: public policies; judicial control; extrajudicial control; conflict mediation; civil inquiry.

1 Introdução

As políticas públicas são sistemas importantes e complexos com múltiplos atores e fatores que interferem na sua elaboração e concretização.

Sua definição é constituída por vários conceitos, de modo que não há uma única ou uma melhor definição de política pública, sendo por alguns conceituada como um programa ou conjunto de ações que têm por objetivo uma finalidade determinada, sempre de interesse coletivo.

As políticas públicas possuem uma significativa relevância social, uma vez que representam uma atuação estatal, com recursos próprios, na resolução de um problema público, da forma mais eficaz e racional possível, na busca de um bem-estar social/coletivo.

Em razão de sua vocação democrática, o Ministério Público tem fundamental importância para o funcionamento das políticas públicas, sendo instituição voltada para a defesa da Constituição, para o controle de decisões dos formuladores de políticas públicas, para a orientação de decisões a partir da identificação do problema, para a mobilização da sociedade e sensibilização dos agentes responsáveis pela tomada de decisão.

O Ministério Público tem a incumbência e o dever de promover medidas judiciais e extrajudiciais para formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas previstas na Constituição (*caput* do art. 127) e na legislação vigente. A instituição dispõe dos instrumentos constitucionais e legais para o exercício da atribuição de promover o controle das políticas públicas previstas, como: o inquérito civil, a recomendação administrativa, o termo de ajustamento, a ação civil pública, motivadamente, e de acordo com a estratégia de atuação em cada caso, no exercício da sua atividade (Euzébio, 2014, p. 154 e 156).

Observa-se recentemente um movimento importante de desjudicialização de políticas públicas, enfatizado pelo novo Código de Processo Civil, que fortalece a atuação extrajudicial, resolutiva e autocompositiva do Ministério Público.

O *Parquet* recebeu uma importante ampliação de suas funções pela Constituição Federal de 1988, entre elas, há predominância da chamada atuação resolutiva na esfera cível extrajudicial, que se dá mediante uma atuação extrajudicial que privilegia procedimentos administrativos e inquéritos civis.

Este estudo, de caráter bibliográfico, envolveu a análise de artigos científicos, com o intuito de verificar na literatura científica o papel dos inquéritos civis no controle de políticas públicas para a resolução de conflitos. Houve consulta no "Google Acadêmico", em que os termos pesquisados foram: "mediação de conflitos AND inquérito civil AND políticas públicas" (encontrados 14.600 artigos) e também "controle extrajudicial de políticas públicas AND Ministério Público AND

Inquérito Civil" (encontrados 14.700 artigos). Utilizou-se o "AND" dos operadores booleanos, o período de busca foi de março de 2024 a maio de 2024 e entre os critérios de inclusão de literatura foram utilizados os artigos escritos em português, bem como aqueles com texto completo e disponível. Foram selecionados 40 artigos a serem estudados para o trabalho e, ao final, houve a inclusão de 31 autores, conforme a bibliografia. O período dos artigos encontrados foi de 2013 a 2023 e os autores principais utilizados neste artigo foram: Euzébio (2014), Ismail (2014), Monfredinho (2019), Ocampos (2021), Rodrigues e Oliveira (2022).

O presente estudo caracteriza-se pelo formato de revisão de literatura com foco em inquéritos civis, uma vez que representa uma das principais atuações extrajudiciais do MPF em controle de políticas públicas, inclusive por ser um instrumento de aperfeiçoamento da democracia participativo-deliberativa na tomada de decisões sobre políticas públicas, ao abrir um espaço público à argumentação, à participação social e à construção de deliberações coletivas.

2 Conceitos de políticas públicas

As políticas públicas, na opinião de Figueiredo e Pascuci (2021, p. 2-3), apresentam especificidades que permitem descrevê-las como sistemas complexos caracterizados pela presença de agentes autônomos, multiplicidade de atores, interesses conflitantes, poder compartilhado, entre outros aspectos que tornam sua gestão um desafio aos gestores públicos. A implementação de políticas públicas, planos, programas e projetos de governo representa um esforço adicional pelo fato de sua execução depender, sobremaneira, de interações entre gestores e agentes envolvidos na materialização de ações estratégicas. Para Gianezi *et al.* (2018, p. 1070), "a ideia de política pública é algo complexo, pois não há uma teoria completa e definida sobre o tema, mas sim vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública". Assim, inicialmente, com a finalidade de compreensão do tema, é importante trazer para o presente artigo o conceito de políticas.

Segundo explicam Derani *et al.* (2006, p. 135),

política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as

relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.

Política Pública, conforme Agum, Riscado e Menezes (2015, p. 16), pode ser definida de forma resumida como

o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente).

Para Celina Souza, não há que se argumentar com uma única ou com uma melhor definição de política pública:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Fez menção em seu artigo que Mead (1995) define política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Acrescentou que Peters (1986) descreve política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Por fim, declarou que Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (Souza, 2006, p. 5).

Daniel Vásquez e Domitile Delaplace (2011 *apud* Filho; Fonseca, 2019, p. 4) afirmam que estamos diante de uma política pública sempre que o poder estatal, com o objetivo de buscar o bem-estar social, utilizando-se de recursos próprios, leva a efeito ações para resolver, de forma eficaz e o mais racional possível, um problema público por meio de um processo de ações governamentais.

Howlett (2013 *apud* Filho; Fonseca, 2019, p. 5), em sua definição, entende política pública como tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer.

Por sua vez, de acordo com Ana Lúcia Hartmann (2005, p. 404), define-se "política pública aquela que visa definir ou estabelecer uma meta de finalidade coletiva, que se trata de uma imposição obrigatória, com um sentido específico e identificado pela ordem constitucional".

Por conseguinte, na confluência dos posicionamentos expostos, constata-se que o termo "política pública" não deve ser utilizado para indicar um

ato normativo ou administrativo isolado, por se referir, na verdade, a um programa ou conjunto de ações que têm por objetivo uma finalidade determinada, sempre de interesse coletivo (Ismail, 2014, p. 180-181).

3 Ministério Público e políticas públicas

Nos termos do art. 127 da Constituição Federal, de acordo com Ismail (2014, p. 185, 186, 192) e Veltroni (2016, p. 40), o Ministério Público é 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, institutos que se concretizam mediante a efetivação de políticas públicas.

Conforme Almeida (2016, p. 14),

as missões confiadas ao Ministério Público pela Constituição Federal apontam a instituição como verdadeira guardiã da sociedade (*custos societatis*), defensora da ordem jurídica constitucional (*custos juris*) e agente de transformação social.

Para Coelho (2015, p. 384-390), o Ministério Público tem fundamental importância para o funcionamento das políticas públicas, em razão de sua vocação democrática, sendo instituição voltada para a defesa da Constituição, e por isso deve controlar as decisões dos formuladores de políticas públicas, orientar as decisões a partir da identificação do problema e realizar a mobilização da sociedade, bem como a sensibilização dos agentes responsáveis pela tomada de decisão.

4 Controle de políticas públicas pelo Ministério Público

O controle externo da atuação ou omissão do Estado em relação a políticas públicas é uma forma de salvaguardar a realização de direitos fundamentais previstos na Constituição. O Ministério Público, enquanto instituição permanente de defesa da cidadania, é órgão de controle da Administração pública e tem como dever, entre outras funções, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade (Ismail, 2014, p. 185).

Nesse sentido, o Ministério Público deverá atuar quando a inércia da Administração ou o mau funcionamento do serviço público estiverem impedindo a concretização do próprio direito constitucional. Todavia,

a sua fiscalização não está limitada ao exame da legalidade, como nos casos em que é possível identificar de plano o desvio de finalidade do Poder Público, de verbas, ou outro vício que torne o ato nulo. Abrange também a análise da própria pertinência ou a adequação da política ou programa governamental aos fins a que se propõe (Ismail, 2014, p. 186).

Segundo Neto e Tabak (2017, p. 516), o Ministério Público brasileiro foi erigido constitucionalmente como o órgão essencialmente de controle dos comportamentos humanos daqueles que operam a máquina pública, para que o Estado (os agentes públicos que o encarnam) caminhe na direção desejada pela Constituição Federal, a partir da formulação de políticas públicas que propiciem o desenvolvimento (evolução) da sociedade (grupo social).

Lima (2020, p. 127) menciona:

A atuação do Ministério Público pode ser dividida em judicial, de cunho demandista, resultante da busca crescente pelo Poder Judiciário na solução de embates sociais e no papel do MP enquanto agente processual; e resolutivo, que se baseia na figura de intermediador e negociador do *Parquet*, na busca proativa de um consenso pela via extrajudicial, dialogando com a sociedade, o Estado acompanhando a pacificação dos conflitos fora do aparato judicial.

Embora partam de premissas distintas, os dois modelos não se excluem, uma vez que, a despeito de esforços dos promotores, há diversos casos em que a *ultima ratio*, qual seja, a ação judicial, é a única forma de sanar um problema que se apresenta. Temos, portanto, “dois perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro” (Rodrigues, 2015, p. 144).

Afastada a possibilidade de negociação com o Poder Público, e havendo indícios suficientes de sua omissão em relação a determinada política pública, o Ministério Público poderá, então, atuar judicialmente, propondo ação civil pública (Parise, 2002, p. 18).

Com os papéis atribuídos ao *Parquet* pela Constituição Cidadã, bem como com novas possibilidades de atuação previstas no ordenamento jurídico, o Ministério Público vem atualmente aperfeiçoando-se e apropriando-se, cada vez mais, no modelo resolutivo, por meio da atuação extrajudicial (Lima, 2020, p. 124).

As atribuições institucionais do Ministério Público no Brasil estão elencadas na Constituição Federal, na Lei Complementar n. 75/1993, nas leis orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais e na legislação ordinária esparsa. No ordenamento jurídico, estão previstos diversos instrumentos que concretizam o modelo resolutivo de Ministério Público, a exemplo do procedimento administrativo, do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de conduta, das recomendações, das audiências públicas (Lima, 2020, p. 129).

O Ministério Público, para exercer o controle de políticas públicas, antes de ingressar judicialmente, poderá utilizar-se de meios extrajudiciais, quais sejam, instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta e promoção de audiências públicas (Ismail, 2014, p. 187).

Para a gradação entre as medidas que devem ser adotadas, não existe regra pré-estabelecida, somente o exame do membro oficiante no caso concreto poderá indicar qual medida se mostrará mais eficaz para tornar efetiva ou aprimorar a política pública questionada (Ismail, 2014, p. 188).

4.1 Controle judicial

A judicialização das políticas públicas pode ser definida como um processo de crescente utilização do sistema de justiça para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (*policies*). Nesse caso, o sistema de justiça passa a ser intermediário na elaboração e implementação de políticas; é em tal contexto que ocorre a judicialização. O Ministério Público e a Defensoria Pública tornaram-se atores centrais na formulação das demandas sobre políticas públicas levadas aos juízes, e os movimentos da sociedade civil, de forma direta ou por meio de instituições do sistema de justiça, também passaram a inserir suas demandas nos tribunais (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 4).

Afastada a possibilidade de negociação com o Poder Público, e havendo indícios suficientes de sua omissão em relação a determinada política pública, o Ministério Público poderá, então, atuar judicialmente, propondo ação civil pública (Parise, 2002, p. 18).

A ação civil pública (ACP) tem por finalidade proteger interesses difusos e coletivos, conforme preconizado pela Constituição Federal no seu

art. 129, III. No Diploma Geral regulamentador, a Lei n. 7.347/1985, no art. 3º, consignou a amplitude de espectro do instrumento, capaz de conter ou veicular pretensão do estabelecimento de obrigação de fazer ou não fazer (Euzébio, 2014, p. 148).

4.2 Controle extrajudicial

Observa-se, de acordo com Ocampos (2021, p. 11), um recente movimento de desjudicialização de políticas públicas, enfatizado pelo novo Código de Processo Civil ao elevar a promoção da solução consensual dos conceitos a norma fundamental expressa e ao prever a criação de setores, sobretudo na Administração Pública, para o desempenho dessa forma de resolução de conceitos, o que privilegia a atuação extrajudicial, resolutiva e autocompositiva do Ministério Público.

Para Cambi (2016, p. 241), a atuação extrajudicial do Ministério Público permite a negociação com os agentes envolvidos, responsáveis pela implementação de políticas públicas, no que tange às demandas sociais, à fixação de prazo para providências e à adequação orçamentária. Tal possibilidade confere maior agilidade para a efetividade dos direitos fundamentais sociais, além de ser importante instrumento democrático de atuação.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017, que estabelece a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Essa recomendação foi aprovada conforme a já mencionada Resolução do CNMP n. 118/2014, com o objetivo de promover uma atuação institucional socialmente efetiva, e crescentemente resolutiva, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e nos menores tempo e custo sociais possíveis. A citada recomendação estabelece que cada ramo e cada unidade do Ministério Público brasileiro deve adotar medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a desenvolver uma cultura institucional orientada para a entrega de resultados socialmente relevantes, sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, considerando as peculiaridades locais existentes (Ocampos, 2021, p. 14).

Considerando o estímulo à atuação resolutiva extrajudicial, além dos benefícios já levantados, o Ministério Público dispõe de relevantes

instrumentos para a concretização dessa atividade, os quais serão apresentados a seguir.

O primeiro procedimento, de caráter preparatório e previsto pelos termos da Resolução n. 63/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público, trata de "procedimento formal, prévio ao ICP (Inquérito Civil) que visa apurar elementos para a identificação dos investigados ou do objeto". O procedimento preparatório, por sua vez, é instaurado quando as informações ainda estão "cruas", ou seja, existem notícias de irregularidades, mas os fatos ou a sua autoria não estão definidos, ou não é claro se a investigação dos fatos é atribuição do Ministério Público.

Em vez de instaurar um inquérito civil, o promotor opta por instaurar um procedimento preparatório, que pode, depois de reunidas mais informações, se transformar em inquérito civil, ou mesmo redundar diretamente na propositura de uma ação, caso os fatos e autores fiquem bem definidos durante seu trâmite (Monfredinho, 2019, p. 32).

A regulamentação desse instrumento extrajudicial está prevista no art. 2º, §§ 4º a 7º, da Resolução n. 23/2007.

O prazo para conclusão do referido procedimento é de 90 dias, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez, em caso de motivo justificável. Vencido este prazo, o membro ministerial promoverá o seu arquivamento, ajuizará ação civil pública ou o converterá em inquérito civil (art. 2º, §§ 6º e 7º, da Resolução n. 23/2007). Também tem finalidade esse procedimento extrajudicial para intervir nas políticas públicas, haja vista que sua instauração tem inegável força coercitiva e política (Monfredinho, 2019, p. 32).

Outra atuação extrajudicial do Ministério Público é o Inquérito Civil. Previsto pela primeira vez no ordenamento jurídico no ano de 1985, a partir da entrada em vigor da Lei n. 7.347/1985, conhecida como a Lei de Ação Civil Pública. Em momento posterior, já na promulgação da Constituição Federal de 1988, houve expressa previsão do instrumento, a teor do inciso III do art. 129. Outras fontes normativas infraconstitucionais, como a Lei n. 7.853/1989, a Lei n. 8.069/1990, a Lei Complementar n. 75/1993 e a Lei n. 8.625/1993, também trouxeram a previsão.

Esse instrumento extrajudicial foi regulamentado pela Resolução n. 23 de 2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, com sucessivas alterações. O art. 1º da resolução traz o seguinte:

O inquérito civil, de natureza unilateral e facultativa, será instaurado para apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Trata-se de procedimento preparatório, extrajudicial, administrativo e pré-processual. É de atribuição privativa do Ministério Público, mas sem vincular sua atuação, ou seja, sua instauração não obriga a instituição a ajuizar a correspondente ação civil pública (Garcia, 2017, p. 453).

Ademais, em seu curso, devem ser promovidas diligências no sentido de elucidar o fato objeto de investigação. Ao final, o Ministério Público pode promover o arquivamento, celebrar termo de ajustamento de conduta, formular recomendações ou ajuizar ação civil pública.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução CNMP n. 23/2007, que dispõe sobre a tramitação do inquérito civil. Também, foi editada a Resolução Conjunta CNMP-CNJ n. 2/2011, que dispõe sobre o cadastro nacional dos inquéritos civis, ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta. O inquérito civil não se resume a mero instrumento preparatório de ação civil pública, mas representa um

meio de aperfeiçoamento da democracia participativo-deliberativa na tomada de decisões sobre políticas públicas, ao abrir um espaço público à argumentação, à participação social e à construção de deliberações coletivas (Cambi, 2016, p. 241).

Convém esclarecer que a expressão inquérito civil abarca ou contempla o denominado Procedimento Preparatório do Inquérito Civil (PPIC), ou similar, necessário quando não há elementos para abertura imediata do último, ou seja, aquele "destinado à realização de uma verificação preliminar, com a finalidade de capacitar-se a decidir pelo cabimento ou não de instauração do inquérito civil" (Euzébio, 2014, p. 146).

Impende destacar também o Compromisso de Ajustamento de Conduta (nomenclatura designada pela Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público) ou Termo de Ajustamento de Conduta, introduzido na legislação brasileira em 1990 pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e, em sequência, pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990).

O Compromisso de Ajustamento de Conduta é uma forma de solução consensual e extrajudicial realizada pelos órgãos públicos; é destinada a colher, do causador do dano, um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, não fazer ou de indenizar, mediante o qual assume o dever de adequar sua conduta às exigências legais; e, em não o fazendo, coloca-se sob pena de incidirem sanções fixadas no próprio termo de ajustamento de conduta, estabelecidas de forma voluntária (Monfredinho, 2019, 39-40).

Conforme previsão normativa do CNMP, a teor do art. 1º da Resolução n. 179/2017,

[o] compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

Há ainda a Recomendação, que, conforme art. 1º da Resolução CNMP n. 164/1917, editada pelo CNMP, é um instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição. Está prevista no art. 26, VII, da Lei n. 8.625/1993 e no art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/1993, possuindo o intuito de promover a adoção de providências por parte de órgãos estatais envolvidos em atos de legalidade questionável.

Outro instrumento extrajudicial são as Audiências Públicas, nos termos do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 8.625/1993. Essas audiências buscam contribuir para o processo decisório do órgão competente, ouvindo-se a população em geral ou setores específicos, com representatividade adequada e que ostentem expertise singular na matéria (Garcia, 2017, p. 495).

Assim, a Audiência Pública é importante instrumento de concretização do papel do Ministério Público na defesa do regime democrático, conferindo-lhe legitimação na promoção do acesso à Justiça (Ocampos, 2021, p. 16).

Acerca desse instrumento, o CNMP editou a Resolução CNMP n. 82/2012, que dispõe em seu art. 1º, § 1º:

§ 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação ou para prestar contas de atividades desenvolvidas. (Redação dada pela Resolução nº 159, de 14 de fevereiro de 2017).

Tem-se, portanto, que as Audiências Públicas são verdadeiros instrumentos de aperfeiçoamento da democracia, possibilitando uma participação efetiva da sociedade, interessada na decisão estatal acerca de determinada política pública (Ocampos, 2021, p. 17).

Nos termos da Resolução n. 63/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público, há também a atuação extrajudicial do Ministério Público denominada Procedimento Administrativo, o qual destina-se ao acompanhamento e fiscalização, de cunho permanente ou não, de fatos e instituições e de políticas públicas e demais procedimentos – não sujeitos a inquérito civil, instaurados pelo Ministério Público – que não tenham caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em virtude de um ilícito específico.

Portanto, o Procedimento Administrativo é outro instrumento extrajudicial do qual o Ministério Público pode se valer para garantir a implementação das políticas públicas, além de acompanhar situações específicas, como, por exemplo, após a homologação do compromisso de ajustamento de conduta (Monfredinho, 2019, p. 34).

O objetivo do Procedimento Administrativo é dar formalidade à atuação do membro do Ministério Público, o qual não pode, no campo abstrato e genérico, praticar atos que não sejam públicos, publicados e providos de formalidades essenciais ao acompanhamento pelas partes, terceiros interessados, sociedade em geral e órgãos correccionais. O Procedimento Administrativo está, em verdade, fundamentado no princípio da publicidade, a teor do art. 37 da Constituição Federal (Monfredinho, 2019, p. 33).

Considerando os instrumentos de atuação do Ministério Público, o presente estudo optou por realizar os trabalhos na atuação extrajudicial, com foco nos inquéritos civis, uma vez que possuem papel fundamental

no acesso à justiça com foco na paz social, sendo um meio de aperfeiçoamento da democracia na tomada de decisões sobre políticas públicas e o “melhor instrumento extrajudicial no controle dessas políticas, devido à sua necessidade de instrução prévia” (Ismail, 2014, p. 206).

5 Atuação extrajudicial do Ministério Público em políticas públicas para a resolução de conflitos, no âmbito dos inquéritos civis

O *Parquet* recebeu uma importante ampliação de suas funções pela Constituição Federal de 1988. Com isso, consolidou-se como defensor dos interesses disponíveis da sociedade, desvinculando-se do Estado-Administração, não mais sendo uma instituição voltada aos interesses do governo ou dos governantes. Nessa nova configuração, o Ministério Público adquiriu funções ativas na defesa dos interesses sociais, atuando de modo independente para a promoção de políticas públicas necessárias à garantia da efetividade dos direitos fundamentais, inclusive por meio de novas maneiras de atuação.

Entre elas, verifica-se a predominância da chamada atuação resolutiva na esfera cível extrajudicial, que se dá mediante uma atuação extrajudicial que privilegia procedimentos administrativos e inquéritos civis (Taporosky; Silveira, 2023, p. 3-4).

Nesse ponto, vale repetir que o Ministério Público tem a incumbência e o dever de promover medidas judiciais e extrajudiciais para formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas previstas na Constituição (*caput* do art. 127) e na legislação vigente. A instituição dispõe dos instrumentos constitucionais e legais afetos à defesa dos direitos metaindividuais para o exercício da atribuição de promover o controle das políticas públicas previstas: o inquérito civil, a recomendação administrativa, o termo de ajustamento, e a ação civil pública, motivadamente, e de acordo com a estratégia de atuação em cada caso, no exercício da sua atividade-fim (Euzébio, 2014, p. 154 e 156).

Um dos principais instrumentos utilizados pelo Ministério Público é o Inquérito Civil. A abertura de um Inquérito Civil pode ocorrer a partir da representação, da denúncia de atores externos ou da agenda própria de seus promotores. O Inquérito Civil pode ocasionar uma ação judicial, um procedimento extrajudicial ou arquivamento. Os caminhos das demandas no Ministério Público podem ter diversas origens: sociedade civil,

atendimento ao público ou de ofício do MP. Essas demandas passam pelo filtro do Ministério Público, e as escolhidas podem resultar na abertura de Procedimento Preparatório de Inquérito Civil (PPIC), inquérito civil, audiência pública, recomendações e Termo de Ajustamento de Conduta. Caso o problema seja solucionado, ele é arquivado; caso contrário, resulta em uma Ação Civil Pública (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 7 e 8).

Segundo Garcia (2019, p. 224), atos normativos infralegais editados no âmbito das unidades do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público tratam da necessidade de solução consensual a ser buscada e devidamente certificada em momento anterior ao ajuizamento da ação civil pública.

Na visão de Ismail, o Ministério Público poderá, antes de ingressar judicialmente com o objetivo de exercer o controle de políticas públicas, utilizar de meios extrajudiciais de que dispõe: instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta e promoção de audiências públicas. “Somente o exame do membro oficiante no caso concreto poderá indicar a medida mais eficaz para tornar efetiva ou aprimorar a política pública questionada” (Ismail, 2014, p. 187-188). A via judicial normalmente é utilizada para situações em que medidas extrajudiciais demonstrem ser ineficazes para garantir o efetivo exercício do direito social prejudicado.

Nas palavras de Cavaco (2016, p. 95), por muitas vezes a propositura de uma ação civil pública traz consigo um aspecto de eficiência meramente artificial, com uma capacidade limitada de solução que se tem mostrado ineficaz, uma vez que protela o fechamento da demanda a um futuro incerto e muitas vezes não soluciona o problema. Assim, “a busca por um sistema paralelo para colaborar com o modelo oficial não é apenas oportuna, mas essencial”.

Ismail (2014, p. 206) declara que

um dificultador da judicialização de demandas sociais e coletivas pelos demais coletivados é a necessidade de instrução prévia, sobretudo aquelas que envolvem políticas públicas, para o que o inquérito civil é o melhor instrumento.

No dizer de Cavaco (2016, p. 95), o inquérito civil pode e deve assumir papel nuclear para um acesso à justiça direcionado à busca da paz social, com o incremento da intervenção dos cidadãos na busca de soluções a

serem obtidas mediante o diálogo humano e o consenso, considerando constitucionalmente a tutela de direitos e interesses transindividuais.

A valorização do inquérito civil tem uma inclinação a concretizar um acesso à justiça verdadeiramente democrático, conforme a Constituição (Cavaco, 2016, p. 95).

Monfredinho afirma que a mera instauração do inquérito civil pode ser suficiente para a solução de um conflito, já que em alguns casos poderá, pela simples publicização, conduzir o investigado a adequar sua conduta aos direitos tutelados pelo Ministério Público. Nesse sentido, “O instrumento pode, portanto, ensejar a resolução do entrave com o simples recebimento da portaria inaugural pelo investigado” (Monfredinho, 2019, p. 29).

Segundo Cavaco (2016, p. 95),

O inquérito civil, de imediato, possibilita a solução dos conflitos pelas partes fora da esfera judicial. E, sob a visão mediata, contribui para a modificação da cultura judiciária brasileira de judicialização compulsiva dos litígios.

Para Rodrigues e Oliveira (2022, p. 8-9), o inquérito civil é extremamente importante no que diz respeito ao controle de conduta e de comportamento dos envolvidos, incluindo a própria Administração Pública.

Como aponta Cavaco (2016, p. 101), os elementos comprobatórios colhidos por meio de inquérito civil podem e devem servir para a obtenção de soluções de conflitos coletivos. A efetiva colaboração entre as partes em um espaço extrajudicial, cada qual disposta a assumir livre e responsavelmente posições legítimas e pertinentes à concretização de direitos fundamentais, pode levar o inquérito civil a novos horizontes.

De acordo com Monfredinho (2019, p. 23-24), o Ministério Público, seja no campo extrajurisdicional, seja no jurisdicional, é a instituição que mais tem atuado para a defesa dos interesses e direitos massificados, com destaque para o inquérito civil e o ajuizamento de ações civis públicas.

O Inquérito Civil, embora normalmente seja preparatório da ação civil pública, muitas vezes se encerra com a solução extrajudicial do fato que ensejou sua instauração e que poderia ser dirimido neste tipo de ação, como quando resulta na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta ou acatamento de uma recomendação expedida por um membro do Ministério Público (Monfredinho, 2019, p. 29).

Monfredinho (2019, p. 30) destacou a relevância da utilização desse instrumento de atuação extrajudicial, em especial, na tutela ambiental: o membro ministerial tem a possibilidade de dar concretude aos anseios da sociedade acelerando a discussão e a investigação ante o quadro de inércia do governo. Assim, o gestor pode se sensibilizar com a problemática verificada e, de imediato, adotar as providências cabíveis: intensificação de fiscalizações ambientais, dotação de estrutura mínima aos órgãos ambientais e quantificação/reparação do dano ambiental muitas vezes observado.

Do ponto de vista de Monfredinho (2019, p. 83-84) – com destaque para a esfera ambiental –, o Ministério Público, por meio de sua atuação extrajudicial e preventiva, evita que problemas ambientais sejam resolvidos mediante a utilização de ação para eventualmente obrigar os entes públicos e os causadores da degradação a ajustarem suas condutas de acordo com a lei. Torna-se muito mais eficiente e resolutivo, desde logo, valendo-se do inquérito civil, estabelecer ações para mobilização social e cobrar dos responsáveis que atuem no âmbito de suas atribuições para que a situação não se torne insustentável.

Em relação à possibilidade de fiscalização para implementação das políticas públicas, um ponto do inquérito civil para o Ministério Público deve ser considerado. O inquérito civil, na opinião de Júnior (2002, p. 44), “é medida de impacto que, por sua própria instauração ou por seus resultados, pode conduzir a Administração Pública ao zelo pelo efetivo respeito dos direitos constitucionalmente assegurados”. Aponta ainda que, “em matéria de omissão administrativa, é extremamente adequada a instauração do inquérito civil”.

Monfredinho (2019, p. 32 e 41) afirma que esse procedimento extrajudicial tem a finalidade de intervir em políticas públicas, uma vez que sua instauração tem inegável força coercitiva e política e que o compromisso de ajustamento de conduta “pode ser firmado através de procedimento desvinculado de qualquer ação, formando título executivo extrajudicial, no decorrer do inquérito civil”.

Em seu artigo, Souza menciona:

[Q]uando se pensa no objeto do inquérito civil, logo vem à mente a ideia de que ele visa a instruir a inicial da futura ação civil pública. Na

verdade, essa é uma visão reducionista. Os fins do inquérito civil não se restringem ao aparelhamento de uma possível ação coletiva. Ele visa, na verdade, a fornecer ao Ministério Público subsídios para que possa formar seu convencimento sobre os fatos, e, sendo necessário, identificar e empregar os melhores meios, sejam eles judiciais, sejam extrajudiciais, para a defesa dos interesses metaindividuais em questão. O melhor instrumento para preparar o caso concreto será o inquérito civil, pois por meio dele é que a instituição conseguirá identificar todas as medidas necessárias à reparação do dano ou ao afastamento do perigo (Souza, 2013, p. 39).

Assim, através dos instrumentos extrajudiciais – inquérito civil, recomendações, compromisso de ajustamento de conduta, audiências públicas –, surgem alternativas à jurisdição, podendo o Ministério Público alcançar com maior eficiência seus objetivos constitucionais, inclusive em relação ao controle das políticas públicas ambientais (Souza, 2013, p. 40-41).

Nas palavras de Strachicini (2017), em seu artigo sobre a atuação do Ministério Público e a solução consensual de conflitos escolares, o inquérito civil apresenta-se como relevante mecanismo de proteção do direito à educação e possibilita ao promotor de Justiça buscar uma atuação garantidora do direito à educação independentemente de eventual propositura de ação civil pública, uma vez que contempla a possibilidade de recomendações e termos de ajustamento de conduta.

Badini (2016, p. 225-236) afirma que, para uma justiça mais célere, eficiente, inclusiva e democrática, deve haver o uso do inquérito civil não mais como mero instrumento destinado ao exercício responsável da ação civil pública, mas como instrumento vocacionado à formalização do consenso em seara extrajudicial.

Mio (2005, p. 6), em seus estudos, buscou comprovar, com base na experiência da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de São Carlos-SP, a efetividade da resolução de conflitos ambientais por meio da construção de consenso, utilizando como instrumentos o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta. Os resultados obtidos demonstram que a utilização do inquérito civil, em conjunto com o termo de ajustamento de conduta, soluciona a maior parte dos conflitos ambientais, evitando a intervenção do Poder Judiciário e

a ação civil pública, obtendo a maior conscientização da sociedade civil e do próprio Poder Público e reduzindo o tempo e os custos das negociações, pois a maior parte dos conflitos é resolvida no prazo de um ano e meio, o que permite a reparação do dano em tempo viável e ainda possibilita a antecipação aos danos ambientais.

Souza (2013, p. 38-39), em seu artigo “O papel do Ministério Público no controle das políticas públicas ambientais”, relata que a solução extrajudicial dos problemas ambientais, especialmente em matéria de implementação de políticas públicas, tem-se revelado mais eficaz que a via judicial.

Os instrumentos extrajudiciais conferidos ao Ministério Público permitem que a instituição promova uma ampla negociação com a administração e com os entes privados responsáveis pela implementação de políticas públicas. Esse espaço de negociação é importante por vários motivos, uma vez que possibilita considerar todas as condicionantes que envolvem a questão posta (ex: técnicas, temporais, orçamentárias), o que aumenta a eficácia da implementação das decisões adotadas, permite que sejam acordadas mudanças em procedimentos da administração que não são necessariamente ilegais, mas se mostram ineficazes para a proteção ambiental, e a solução só é adotada, no mais das vezes, após várias reuniões com órgãos públicos, comunidade científica e sociedade organizada, propiciando a adoção de decisões consensuais e, por conseguinte, com maior legitimidade (Souza, 2013, p. 38-39).

Por meio do inquérito civil, do termo de ajustamento de conduta (TAC), das recomendações, das audiências públicas, do diálogo direto com o gestor, entre outros instrumentos, ocorrem as formas extrajudiciais de atuação, que podem ser uma etapa da judicialização ou uma forma de evitá-la (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 7-8).

Em seu estudo, Rodrigues e Oliveira (2022, p. 3) verificaram que a judicialização representa uma parte da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo. Uma parte significativa dessa atuação ocorre pela forma extrajudicial, sem a interação da instituição com o Poder Judiciário. Os promotores do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos estudos de Rodrigues e Oliveira, deram preferência para atuação extrajudicial como forma de evitar a morosidade da Justiça e agir de forma mais independente.

A pesquisa realizada mostrou a importância de aprofundar a investigação da atuação extrajudicial, expandindo o estudo para a compreensão do dimensionamento de boa parte dos inquéritos civis aos assuntos: improbidade administrativa; interação entre outras instituições e o MP; e efeitos de sua atuação nas políticas públicas (Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 7-8).

Nessa linha, Sampaio e Viegas (2019 *apud* Rodrigues; Oliveira, 2022, p. 7-8) demonstraram que promotores e procuradores priorizam a atuação extrajudicial na tutela coletiva. Além disso, entre os anos de 2015 e 2017, identificaram o aumento do número de procedimentos extrajudiciais (procedimentos preparatórios, inquérito civil e recomendações) no Ministério Público do Estado de São Paulo.

Cabe ressaltar que, de acordo com Selares, Aguiar e Almeida (2018, p. 394), além de se considerar a forma de atuação do Ministério Público, seja judicial, seja extrajudicial, deve-se destacar que o fundamento principal das políticas públicas é a existência dos direitos sociais: assistência social, habitação, previdência, saúde, educação e outros – com foco na execução desses direitos e na entrega de prestação material pelo Estado. A ausência dessas políticas gera como consequências a negação desses direitos e favorece a atuação do Ministério Público como agente de supressão dessa omissão.

Apesar da necessidade da atuação do Ministério Público – inclusive para casos de omissão do Poder Público relacionada à efetivação dos direitos fundamentais –, para Selares, Aguiar e Almeida (2018, p. 394) essa atuação não está imune a determinados limites, como a disponibilidade orçamentária, necessidade de implementação da política pública, discricionariedade do gestor público em seu mister e limitações técnicas do Ministério Público para o exercício desse ofício.

6 Considerações finais

Vê-se por meio do presente artigo que um dos principais instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público é o inquérito civil, com destaque para o controle de políticas públicas na mediação de conflitos.

O *Parquet* tem fundamental importância para o funcionamento das políticas públicas, em razão de sua vocação democrática, sendo instituição voltada para a defesa da Constituição.

De maneira objetiva e direta, com fundamento na base de dados de pesquisa em modelo de revisão de literatura, o inquérito civil pode e deve assumir papel nuclear para um acesso à justiça direcionado à busca da paz social, com o incremento da intervenção dos cidadãos na busca de soluções a serem obtidas mediante o diálogo humano e o consenso, considerando constitucionalmente a tutela de direitos e interesses transindividuais.

O citado instrumento tem uma inclinação a concretizar um acesso à justiça verdadeiramente democrático, conforme a Constituição; possibilita a solução dos conflitos pelas partes fora da esfera judicial; e contribui para a modificação da cultura judiciária brasileira de judicialização compulsiva dos litígios.

O inquérito civil é extremamente importante no que diz respeito ao controle de conduta e de comportamento dos envolvidos, incluindo a própria Administração Pública.

Em um estudo na esfera ambiental, observou-se que o Ministério Público, por meio de sua atuação extrajudicial e preventiva, vem impedindo que problemas ambientais sejam resolvidos mediante a utilização de ação para eventualmente obrigar os entes públicos e os causadores da degradação a ajustarem suas condutas de acordo com a lei. Torna-se muito mais eficiente e resolutivo, desde logo, valendo-se do inquérito civil, estabelecer ações para mobilização social e cobrar dos responsáveis que atuem no âmbito de suas atribuições para que a situação não se torne insustentável.

Na atuação do Ministério Público em solução consensual de conflitos escolares, o inquérito civil se apresenta como relevante mecanismo de proteção do direito à educação e possibilita ao promotor de Justiça buscar uma atuação garantidora do direito à educação independentemente de eventual propositura de ação civil pública, uma vez que contempla a possibilidade de recomendações e termos de ajustamento de conduta.

Em outro estudo, na tutela do meio ambiente, os resultados obtidos demonstram que a utilização do inquérito civil, em conjunto com o termo de ajustamento de conduta, soluciona a maior parte dos conflitos ambientais, evitando a intervenção do Poder Judiciário e a ação civil pública, obtendo a maior conscientização da sociedade civil e do próprio Poder Público, com redução do tempo e dos custos das negociações.

Ressalta-se que a ausência de políticas públicas gera a negação de direitos sociais e favorece a atuação do Ministério Público como agente de supressão dessa omissão. Entretanto, essa atuação não está imune a determinados limites, como disponibilidade orçamentária, necessidade de implementação da política pública, discricionariedade do gestor público em seu mister e limitações técnicas do Ministério Público para o exercício desse ofício.

Referências

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, São Paulo, v. 3, n. 2, jul./dez. 2015. ISSN: 2318-8499.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 55-124. Disponível em: <https://tinyurl.com/ymd374ru>.

BADINI, Luciano. Reflexões sobre a negociação e a mediação para o Ministério Público. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 225-236.

CAMBI, Eduardo. Desjudicialização de políticas públicas e o novo Código de Processo Civil: contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conceitos. **A & C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 241, abr./jun. 2016.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. O inquérito civil como instrumento efetivo e resolutivo na tutela dos interesses transindividuais: desjudicialização, contraditório e participação. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 59, p. 81-108, jan./mar. 2016.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013.

DERANI, Cristiane et al. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

EUZÉBIO, Silvio Roberto Matos. A implementação e o controle das políticas públicas através do inquérito civil, recomendação, termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública pelo Ministério Público do futuro. **Revista do CNMP**, Brasília, n. 4, p. 141-157, ano 2014.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de; PASCUCI, Lucilaine Maria. Interações e suas implicações no desenvolvimento de políticas públicas na área de segurança. **REAd**, Porto Alegre, v. 27, n. 3, p. 776-805, set./dez. 2021.

FILHO, Bonfim; FONSECA, Vicente. Políticas públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. **Revista Neiba – Cadernos Argentina-Brasil**, Rio de Janeiro, v. 8, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/neiba.2017.38421>. ISSN: 2317-3459.

GARCIA, Emerson. A busca pela solução consensual de conflitos na tutela coletiva: faculdade ou obrigação do Ministério Público? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 73, p. 221-224, jul./set. 2019.

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

GIANEZINI, Kelly; BARRETTO, Letícia Manique; GIANEZINI, Miguelangelo; LAUXEN, Sirlei de Lourdes; VIEIRA, Gabriel Dario Barbosa; SOUZA, Reginaldo de. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084>.

HARTMANN, Ana Lúcia. **A ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 403-416.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

LIMA, Renata Murta de. A atuação extrajudicial do Ministério Público no período da pandemia: estudo de caso do município de Baturité. **Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, ano 12, n. 2, p. 123-139, jul./dez. 2020.

MIO, Geisa Paganini de. **O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta como instrumentos efetivos para resolução de conflitos ambientais**: a experiência da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de São Carlos-SP. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Estruturas) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos-SP, 2005.

MONFREDINHO, Victor Ramalho. **A atuação extrajudicial do Ministério Público para o alcance de sustentabilidade ambiental**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ, Universidade do Vale do Itajaí-SC, 2019.

NATHAN, Silva Neto da e TABAK, Benjamin Miranda. Políticas públicas e racionalidade limitada: o controle das decisões políticas pelo Ministério Público. **Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 482-539, jan./jun, 2017.

OCAMPOS, Larissa Alves. Os instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público e o controle social de políticas públicas. **Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ.**, Brasília, ano 20, Edição Especial, p. 7-37, jan. 2021.

PARISE, Elaine Martins. O papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na implementação das políticas públicas. **Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 5, p. 287-322, jul./dez. 2002.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **De Jure**: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 14, n. 24, p. 138-176, jan./jun. 2015.

RODRIGUES, Ravane Vieira; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 3, e2231, out. 2022.

SAMPAIO, Mariana; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: 43º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2019, Caxambu. **Anais do 43º ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 2019. p. 24.

SELARES, Maurel Mamede; AGUIAR, Julio Cesar de; ALMEIDA, Wilson de Jesus Beserra de. O papel do Ministério Público na implementação e controle de políticas públicas: possibilidades e limites de atuação. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** – Unifafibe, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 360-400, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n99nzhu>. ISSN 2318-5732

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Dossiê Sociedade e Políticas Públicas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, Landolfo Andrade de. O papel do Ministério Público no controle das políticas públicas ambientais. **Revista Jurídica ESMP-SP**, São Paulo, v. 3, p. 27-51, 2013.

STRACHICINI, Douglas Lingiard. A atuação do Ministério Público na solução consensual de conflitos escolares. In: **Tendências em Direitos Fundamentais**: possibilidades de atuação do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. v. 2. p. 291-309.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Uma análise da capacidade do Ministério Público para a atuação na política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 44, e268153, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.268153>.

VELTRONI, Alexandre Lucas. Políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais. **Revistas PGE-SP**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 39-64, jan./dez. 2016.