

**AUDIÊNCIA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E DE  
FORTALECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Hirmínia Dorigan de Matos Diniz<sup>1</sup>

## **1 – EXPOSIÇÃO DO TEMA**

O Ministério Público, não raras vezes, depara-se com limitações de conhecimento no manejo de questões marcadas pela mais elevada complexidade.

Por outro lado, há situações que envolvem interesses contrapostos, de intensa conflituosidade, ainda que todos de relevância pública. Esta litigiosidade, muitas vezes, importa em difíceis ponderações entre valores de grande significado social e, por isso, dirige-se ao Ministério Público a crítica acertada de não se mostrar suficientemente legitimado para tomar certas decisões, considerando-se, para tanto, que o membro do Ministério Público não é eleito e, portanto, em tese, não está legitimado a assumir, como representante da sociedade, dadas posições<sup>2</sup>.

Sustenta-se que em ambas as situações as audiências públicas, “realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade” (Res. CNMP 82/2012, art. 1º), podem se mostrar adequadas na perspectiva de conferir ao Ministério Público maior domínio dos fatos para a formação de sua convicção, tornando a atuação mais eficiente e, ao mesmo tempo, porque submetida ao debate, mais legítima e, na mesma medida, receptiva à comunidade.

## **2 – FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Dos fundamentos da audiência pública**

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Atua no Centro de Apoio e na Promotoria de Proteção à Educação. Mestre em Direito (PUC/PR). Doutoranda em Educação (UFPR).

<sup>2</sup> Boaventura de Sousa Santos descreve a origem cultural do Estado brasileiro em relação à rejeição à participação popular: “O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”. A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma” (SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: \_\_\_\_ (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 458).

A audiência pública encontra-se fundamentada no princípio constitucional segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (CF, art. 1º, parágrafo único)<sup>3</sup>.

Sabe-se que o poder é conferido pelo povo. Portanto, a concretização dos ideais republicanos e democráticos exige que a atuação estatal esteja pautada pelo viés democrático, dialógico e controlado. Afinal,

[...] é o suporte do povo que produz o poder das instituições de um país, e esse suporte é nada além do que a continuação do consentimento que produziu o surgimento das leis. Todas as instituições políticas são manifestações e materializações de poder; elas se petrificam e entram em decadência tão logo o poder existente do povo cessar de dar-lhes suporte<sup>4</sup>.

Segundo Paulo Bonavides: “*Por um certo prisma, governar é legislar; governo é legislativo; governa quem legisla. Em se tratando, porém, de democracia, há que atender a este requisito fundamental: legisla quem tem legitimidade. E legitimidade quem a tem é o povo*”<sup>5</sup>.

Em razão do princípio democrático<sup>6</sup>, as decisões governamentais devem se submeter a certos mecanismos de verificação perante os cidadãos, o que ocorre mediante múltiplos meios de participação, relacionados à interferência no próprio processo decisório, assim como de controle social, comprometido com a fiscalização do quanto decidido e de seu respectivo cumprimento<sup>7</sup>.

Assim, cada cidadão, individual ou coletivamente, exercerá seu papel de sujeito no planejamento, na gestão, no controle das políticas públicas e nas decisões estatais amplamente consideradas. Para Boaventura de Sousa Santos:

Não existe motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação, apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas<sup>8</sup>.

É nesse sentido que as audiências públicas permitem a interlocução do Ministério Público com a sociedade civil<sup>9</sup>. A partir do que se ouve, o que inclui reivindicações, posições técnicas, críticas e propostas, o

---

<sup>3</sup> O art. 58, § 2º, da CF/1988, prevê a realização de audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional.

<sup>4</sup> ARENDT, Hannah. *On Violence*, San Diego; New York; London: Harcourt Brace & Company, 1970, p. 41. Tradução livre.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 435.

<sup>6</sup> Quando se aborda a legitimação da atividade pública pela participação social, ou a insuficiência dela, é sempre oportuna a remissão ao trabalho de Sérgio Buarque de Holanda, quando afirma que: “[...] a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido” (HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 160).

<sup>7</sup> Desenvolve-se no âmbito do Direito Administrativo, um modelo de governo participativo que recebe diferentes denominações, a exemplo de Administração Pública Democrática, Administração Consensual, Administração Concertada, Administração Paritária, Administração Dialógica, Administração Pluricêntrica.

<sup>8</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 77.

<sup>9</sup> Para Bobbio: “a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou

Ministério Público, após o indispensável tratamento das informações colhidas, disporá de rico material para a formulação de seu plano de atuação, não somente relacionado ao caso concreto, como também, de forma mais ampla, inspirando o próprio planejamento estratégico.

Constituem-se em mecanismo de exercício da soberania popular, pois o cidadão, diretamente ou por seus entes representativos, é convidado a apresentar propostas, reivindicar direitos, exigir a observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, bem como a tomar ciência de fatos ou medidas adotadas ou a serem adotadas pelo Ministério Público.

A denominada Carta de Brasília, elaborada no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, recomenda a realização “periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, nos termos do parágrafo único do art. 1º da CR/1988, de modo a viabilizar a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da Instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado”.

Na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados<sup>10</sup>, é estabelecida como atribuição do Ministério Público a promoção de audiências públicas e a emissão de relatórios (Lei 8.625/1993, art. 27, parágrafo único, IV):

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

[...]

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

[...]

IV – promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no ‘caput’ deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

O § 1º do art. 1º da Resolução CNMP 82/2012 amplia o rol de participantes das audiências públicas, fazendo constar expressamente a presença de “representantes dos setores público, privado, sociedade civil organizada e da comunidade”, previsão esta perfeitamente adequada ao caráter democrático da atuação ministerial e aos próprios objetivos buscados por meio das audiências públicas.

## **2.2. Finalidades das audiências públicas**

---

através da repressão” (BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007, p. 33).

<sup>10</sup> O inc. XIV do art. 6º da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do MPU) estabelece como atribuição do Ministério Público da União a promoção de outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

As audiências públicas facilitam a obtenção de informações, pois “terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público” (Res. CNMP nº 82/2012, alterada pela Res. CNMP nº 159, de 14.02.2017, art. 1º). Tal situação também é válida nas hipóteses em se depara com múltiplas áreas de atuação do Ministério Público, já que se “o objeto da audiência pública consistir em fato que possa ensejar providências por parte de mais de um membro do Ministério Público, aquele que teve a iniciativa do ato participará sua realização aos demais membros, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis, podendo a audiência pública ser realizada em conjunto” (Res. CNMP nº 82/2012, alterada pela Res. CNMP nº 159, de 14.02.2017, art. 5º).

Considera-se que na sociedade civil há a formação das demandas sociais e, portanto, a interlocução com ela possibilita a “identificação de demandas sociais” (Res. CNMP nº 82/2012, alterada pela Res. CNMP nº 159, de 14.02.2017, art. 1º, *caput*). Transcreve-se o posicionamento de Pedro Roberto Decomain:

[...] as audiências públicas revelaram-se mecanismos eficientes de equacionamento de problemas ligados a direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral, como aqueles relacionados ao meio ambiente, ao consumidor, etc. Também são eficazes em matéria de serviços públicos, porque permitem um debate amplo em torno da atuação da Administração Pública, que tem sua eficiência analisada e questionada publicamente pelos destinatários dela, ou seja, pelas pessoas da coletividade de modo geral. Cabe ao Ministério Público então promover referidas audiências, conduzindo durante elas os debates. Com isso toma plena ciência daquilo que a coletividade realmente deseja em determinado assunto, informando-se e formando um juízo mais próximo dos verdadeiros interesses comunitários, antes de empreender quaisquer providências<sup>11</sup>.

As audiências públicas viabilizam também a participação da sociedade civil organizada por meio dos conselhos de políticas públicas. Trata-se de estrutura de composição híbrida, que inclui integrantes da sociedade civil e de representantes do Poder Público, constituindo “uma esfera que comporta a interação entre grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais, etc.”<sup>12</sup>.

É evidente a pertinência de o Ministério Público abrir canais de diálogo com referidos Conselhos, além de zelar pelo seu adequado funcionamento, o que se evidencia, dentre outros exemplos que também poderiam ser trazidos, na área da educação, em relação à qual foi expedida a Recomendação CNMP nº 44, de 27.09.2016, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo na educação, fazendo alusão ao “regular e autônomo funcionamento dos conselhos e fóruns (municipais, estaduais e nacional) de acompanhamento e controle social da área de educação, para que lhes sejam garantidas condições materiais e finalísticas de cumprir tempestivamente seu papel institucional [...]” (art. 4º, inc. XIX).

As audiências públicas prestam-se, também, a permitir a participação da sociedade na elaboração dos seus Programas de Atuação Funcional, identificando-se as necessidades coletivas, bem como torna possível

---

<sup>11</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. Comentários à Lei Orgânica do Ministério Público. Florianópolis: Obra Jurídica, 1994, p. 27.

<sup>12</sup> GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001, p. 26.

esclarecer os cidadãos sobre as medidas adotadas pela Instituição. Daí a previsão constante do art. 1º da Resolução CNMP nº 82/2012, alterada pela Resolução CNMP nº 159, de 14.02.2017, de realização de audiências públicas para “elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais”, disposição aplicável aos órgãos de apoio: “As audiências públicas poderão ser realizadas também no âmbito das Câmaras de Coordenação e Revisão e dos Centros de Apoio Operacional, no âmbito de suas atribuições, sem prejuízo da observância das demais disposições desta Resolução” (Res. CNMP nº 82/2012, alterada pela Res. CNMP nº 159, de 14.02.2017, art. 1º, § 3º).

Ressalta-se, em relação a este ponto, que se mostram frequentes as situações em que se exige ação coordenada do Ministério Público, naquelas lesões a direitos que extrapolam o âmbito de uma Comarca, fazendo-se necessário que o Centro de Apoio afeto à área, embora desprovido de funções de execução, articule com os órgãos de execução soluções conjuntas, hipótese em que poderá valer-se das audiências públicas como instrumento para tais fins.

Por outro lado, a realização de audiências públicas para a apresentação de resultados de trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público (Res. CNMP nº 82/2012, alterada pela Res. CNMP nº 159, de 14.02.2017, art. 1º) confere à Instituição um viés altamente republicano, pois, a partir desse instrumento, é colocada em prova a eficiência da Instituição.

### **3 – CONCLUSÃO**

Do que precede, define-se pelo posicionamento segundo o qual as audiências públicas mostram-se adequadas a conferir ao Ministério Público maior domínio dos fatos para a formação de sua convicção, tornando a atuação mais eficiente e, ao mesmo tempo, porque submetida ao debate, mais legítima e, por estas razões, devem ser intensificadas, passando a integrar a rotina das atividades ministeriais, com o propósito de facilitar a obtenção de informações, permitir ações articuladas entre diversos segmentos, assim como apresentar resultados de atuação.

### **4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARENDDT, Hannah. *On Violence*, San Diego; New York; London: Harcourt Brace & Company, 1970. Tradução livre.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2003.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Comentários à Lei Orgânica do Ministério Público*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1994.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva.

In: \_\_\_\_ (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 457-559.

\_\_\_\_. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização