

PARECER

Objeto de análise: Proposta de Resolução, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

I

1. O Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União solicita seja analisada a juridicidade de proposta de resolução apresentada pelo Exmo. Dr. Adilson Gurgel de Castro, membro do Conselho Nacional do Ministério Público, que "*dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados*".

2. Eis o inteiro teor da proposta ofertada, *verbis*:

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO Nº , de 2010.

Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício da competência fixada no artigo 130-A, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Federal, e com arrimo no artigo 19 do Regimento Interno;

CONSIDERANDO a existência da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), que em seu artigo 27, parágrafo único, inciso IV, elenca como atribuição do Ministério Público promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais;

CONSIDERANDO que as audiências cometidas ao Ministério Público são um mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades

institucionais ligados ao zelo do interesse público e à defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral;

RESOLVE:

Art. 1º. As audiências públicas, que são reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, têm por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação.

§1º. Compete ao membro do Ministério Público, sob sua presidência, promover audiências públicas.

§2º. Os órgãos do Ministério Público podem realizar audiências públicas no curso de inquérito civil ou antes de sua instauração.

§3º. Deve ser realizada no mínimo 01(uma) audiência pública ao longo de cada ano civil.

Art. 2º. As audiências públicas são precedidas da expedição de edital de convocação do qual constará, no mínimo, a data, o horário e o local da reunião, bem como o objetivo e a forma de cadastramento dos expositores, além da forma de participação dos presentes

Art. 3º. Ao edital de convocação será dada a publicidade possível, sendo facultativa a publicação no Diário Oficial do Estado e obrigatórias a publicação no sítio eletrônico, bem como a afixação na sede da unidade do Ministério Público, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis.

Art. 4º. Da audiência será lavrada ata circunstanciada, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar de sua realização.

§ 1º. A ata e seu extrato serão encaminhados ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Procurador-Chefe de cada unidade, ou a quem estes indicarem, no prazo de 5 (cinco) dias após sua lavratura, para fins de conhecimento, providências e publicação.

§ 2º. A ata, por extrato, será afixada na sede da unidade e será publicada no sítio eletrônico do respectivo Ministério Público.

Art. 5º. Se o objeto da audiência pública consistir em fato da atribuição de mais de um membro do Ministério Público, aquele que teve a iniciativa do ato comunicará sua realização aos demais membros, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis.

Art. 6º. Ao final dos trabalhos que motivaram a audiência pública, o representante do Ministério Público deverá produzir um relatório, no qual conste a determinação de alguma das seguintes providências:

I – arquivamento das investigações;

II – celebração de termo de ajustamento de conduta;

III – expedição de recomendações;

IV – instauração de inquérito civil ou policial;

V – divulgação das conclusões de propostas de soluções ou providências alternativas, em prazo razoável, diante da complexidade da matéria.

Art. 7º. As deliberações, opiniões, sugestões, críticas ou informações emitidas na audiência pública ou em decorrência desta terão caráter consultivo e não-vinculante, destinando-se a informar a atuação do Ministério Público, zelar pelo princípio da eficiência e assegurar a participação popular na condução dos interesses públicos.

Art. 8º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de 2010.

Roberto Gurgel Monteiro Santos,

Presidente

3. O objetivo da proposta é o de estabelecer (a) a obrigatoriedade de realização de audiências públicas pelos órgãos de execução do Ministério Público; (b) os requisitos formais a serem observados; e (c) o destino a ser dado às informações colhidas em audiência pública.

4. A análise a ser realizada não pode passar ao largo de considerações em torno da funcionalidade das “audiências públicas”, da sua utilização pelo Ministério Público e da observância, por parte do Conselho Nacional do Ministério Público, dos limites afetos ao seu poder regulamentar.

II

II.I. A funcionalidade das audiências públicas

5. As denominadas “audiências públicas” tanto podem ser analisadas sob a ótica dos direitos fundamentais, como na perspectiva dos atos administrativos emanados das estruturas estatais de poder. No primeiro caso, tem-se o reconhecimento de que, como consectário lógico da liberdade de expressão, todos devem ter reconhecido o direito de reunião, o que assegura a cada pessoa a possibilidade de, voluntariamente, se aproximar de seus semelhantes para expor opiniões, obter informações e eventualmente alcançar conclusões, quer individuais, quer representativas do entendimento do próprio grupo reunido.¹ A reunião tem natureza temporária, dissolvendo-se tão logo os participantes percam o interesse em sua continuação ou alcancem algum objetivo específico, como o consenso a respeito de certa matéria. No segundo caso, ao serem

¹ Cf. DUGUIT, Léon. *Manuel de Droit Constitutionnel*. 2ª ed., Paris: E. de Boccard, 1911, p. 230.

contextualizadas no âmbito das estruturas estatais de poder, as audiências públicas assumem natureza essencialmente instrumental, buscando contribuir para a construção do processo decisório do órgão competente. Para tanto, são conduzidas por um agente público e têm, como objetivo primordial, a colheita de informações, o que pode ocorrer junto à população em geral ou a setores específicos, com representatividade adequada ou que ostentem uma expertise de singular importância para o caso concreto. Nessa perspectiva, a audiência pública, conquanto deva permanecer adstrita aos balizamentos estabelecidos pela legislação de regência, não apresenta uma relação de sobreposição com os atos administrativos, isso em razão do seu caráter híbrido, exigindo a participação do agente competente, mas não prescindindo da concorrência dos partícipes populares, responsáveis diretos pelo preenchimento de um invólucro que, em sua essência, não possui conteúdo algum.

6. As audiências públicas, quando conduzidas pelo Poder Público, apesar de sempre apresentarem uma funcionalidade imediata, a de instrumentalizar uma decisão a ser proferida pelo órgão competente, possuem outra, de caráter mediato, que assume grande importância no aprimoramento do Estado e das Instituições, aproximando-as do verdadeiro detentor do poder, o povo. De modo mais objetivo: são relevantes instrumentos de democracia participativa.

7. Etimologicamente, como observa Sartori², democracia significa “*poder do povo*”. Na conhecida síntese de Abraham Lincoln, proclamada no discurso de Gettysburg, de 19 de novembro de 1863, democracia é o governo “*do povo, para o povo e pelo povo*”, fórmula encampada, em sua literalidade, pela Constituição francesa de 1958 (art. 2º) e pela Constituição do Gabão de 1991 (art. 2º, § 7º). Construção semelhante foi empregada por um dos primeiros documentos constitucionais do processo revolucionário norte-americano, a Declaração de Direitos da Virgínia, de 12 de junho de 1776 (Seção 2), ao enunciar que “*todo o poder pertence ao povo e, conseqüentemente, todo o poder deriva do povo*”. Na síntese de Rui Barbosa:³ “[p]oderes são o mandato do povo. Poderes, a procuração do eleitorado. Poderes, as credenciaes obtidas no escrutínio eleitoral”. Também Stuart Mill,⁴ analisando os contornos do governo representativo, afirmava que todo o povo, em situação de igualdade, deveria participar de sua constituição: governo pelo povo e funcionalmente dirigido ao povo. A doutrina da soberania popular, aliás, tem sido encampada por inúmeros textos constitucionais e internacionais, como

² *Théorie de la Democratie (Democrazia e definizioni)*, trad. de Christiane Hurtig, Paris: Librairie Armand Colin, 1973, p. 3.

³ *Commentários á Constituição Federal Brasileira*, colligidos e ordenados por Homero Pires, vol. V, *Dos Estados, Do Município, Dos Cidadãos Brasileiros, Declaração de direitos (princípio)*, São Paulo: Saraiva & Cia., 1934, p. 68.

⁴ *Le Gouvernement Représentatif*, trad. de M. Dupont-White, Paris: Guillaumin et Cie Éditeurs, 1877, p. 91.

a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 21, 3), que reconhece, de forma expressa, que “*toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país*”.

8. A denominada democracia participativa, voltada à aproximação do individual ao social, busca sedimentar uma ideologia coletiva, reflexo da constatação de que problemas setoriais tendem a se transmutar em problemas gerais. Indica que a democracia deve ser realizada com a participação contínua e responsável, no processo político, de grandes setores da população: é uma forma de participação ativa, não de mera figuração⁵. A partir da interação entre indivíduos e estruturas de poder, tem-se a proliferação e conseqüente sedimentação de um sentimento de inserção, que desempenha relevante função educativa na formação da sociedade.

9. O modelo de democracia participativa encontra ressonância em inúmeras disposições da Constituição brasileira, como aquelas que preveem (1) o direito de petição (art. 5º, XXXIV, a); (2) a legitimidade de qualquer cidadão para a propositura da ação popular (art. 5º, LXXIII); (3) a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); (4) a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII); (5) a disponibilização das contas do Município a qualquer contribuinte (art. 31, § 3º); (6) a participação do usuário na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º); (7) a realização de audiências públicas, pelas Comissões do Legislativo, com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, II); (8) a iniciativa popular na apresentação de projetos de lei (art. 61, § 2º); (9) denúncia de ilegalidades ou de irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º); (10) participação efetiva do setor de produção no planejamento e na execução da política agrícola (art. 187); (11) a participação dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados nos órgãos colegiados de administração da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII); (12) a participação da comunidade na organização do sistema público de saúde (art. 198, III); (13) a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações governamentais em matéria de assistência social e na proteção da criança e do adolescente (arts. 204, II e 227, § 7º); (14) a educação como dever da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (art. 205); (15) a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); (16) a colaboração da comunidade na proteção do patrimônio público (art. 216, § 1º); (17) o dever de a coletividade defender e preservar o meio ambiente (art. 225, *caput*); (18) o dever de a família e a sociedade

⁵ Cf. EISENSTADT, N. S.. Os Regimes Democráticos. Fragilidade, Continuidade e Transformabilidade, trad. de Carlos Leone, Oeiras: Celta, 2000, p. 7.

assegurarem o bem-estar da criança e do adolescente (art. 227, *caput*); (19) a participação de entidades não-governamentais nos programas de assistência à saúde da criança e do adolescente (art. 227, § 1º); e (20) o dever de a família e a sociedade ampararem as pessoas idosas (art. 230, *caput*). Como exemplos de exercício direto da soberania popular, na linha do pensamento de Rousseau, podem ser mencionados o plebiscito e o referendo, que refletem formas de deliberação direta a respeito de determinada matéria (art. 14, I e II). Quanto à iniciativa legislativa popular (arts. 14, III e 29, XIII), a exemplo de outros mecanismos, ela está voltada à provocação dos representantes eleitos, prevalecendo o juízo valorativo destes últimos.

10. A participação popular, de modo ativo e necessariamente crítico, permite que a democracia seja vista não só como meio necessário à consecução de certos objetivos, mas, principalmente, como fim. Esse fim somente será alcançado quando o povo tomar suas decisões de modo consciente, à luz da livre valoração dos fatos e dos respectivos aspectos circunstanciais. A organização da sociedade civil torna-se particularmente relevante, enquanto fator de densificação ideológica, para evitar que a multidão anônima, reunida esporadicamente em torno de alguns poucos interesses comuns, não seja conduzida por pequenos grupos, que buscam difundir a relevância de seus interesses e identificá-los com os interesses da própria coletividade.

II. II. A utilização das audiências públicas pelo Ministério Público

11. Toda e qualquer estrutura estatal de poder deve desempenhar o rol de competências que lhe foi outorgado pela ordem jurídica, tendo sempre a funcionalidade precípua de realizar o interesse público, razão de ser do próprio Estado de Direito. Gozem de legitimidade democrática ou de pura legitimidade argumentativa, auferindo diretamente na ordem constitucional a autoridade de sua atuação, todas as estruturas de poder possuem um liame existencial que as une ao povo, titular, aliás, de todo o poder estatal, qualquer que seja ele. Todas elas, portanto, são sensíveis aos princípios de democracia participativa extraídos da ordem constitucional e têm o dever de torná-los plenamente operativos. O Ministério Público não foge a essa regra.

12. Basta um mero passar de olhos pelo art. 127, *caput*, da Constituição da República para se constatar que o Ministério Público tem a incumbência de defesa da (a) ordem jurídica e do (b) regime democrático. A atribuição de defesa da ordem jurídica será exercida com a aferição da juridicidade de todos os atos praticados pelos órgãos do Estado, podendo ajuizar as medidas necessárias à coibição de abusos ou ilegalidades, sempre buscando mantê-los adstritos aos limites da Constituição e do Direito. Ordem jurídica, aliás, não guarda similitude com a lei, mas, sim, com o Direito, sendo noção eminentemente mais ampla. Como variantes específicas desse dever, podem ser mencionadas a legitimidade para deflagrar o controle de constitucionalidade (art. 103, I e § 4º, da CR/1988) e a função, prevista no art. 129, II, da Constituição, de “*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". A defesa do regime democrático, por sua vez, será alcançada com a efetivação de todos os instrumentos voltados a esse objetivo, quer de democracia representativa, com especial ênfase às eleições, quer de democracia participativa.

13. Tornando explícito o que estava ínsito no sistema, dispôs a Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados) que a Instituição deve exercer a defesa dos direitos assegurados pelas Constituições Federal e Estadual para garantir-lhes o respeito pelos órgãos direta ou indiretamente vinculados ao Estado e, no exercício dessa função, deve realizar audiências públicas. Eis o inteiro teor do art. 27 do referido Diploma Legal:

"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:

I - pelos poderes estaduais ou municipais;

II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta;

III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal;

IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

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

I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;

II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;

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".

14. Como desdobramento da função de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dispõe o art. 129, II, da Constituição da República, como se disse, que é função institucional do Ministério Público "*zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas*

necessárias à sua garantia". Essa regra é repetida pelo art. 27 da Lei nº 8.625/1993, cujos incisos I, II e III mencionam a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes estaduais ou municipais, bem como os respectivos concessionários ou permissionários de serviço público. Os atos da União, por sua vez, serão fiscalizados pelo Ministério Público da União (art. 5º, IV e V, da Lei Complementar nº 75/1993). O art. 27, IV alcança as "entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública". É possível afirmar que o art. 27 da Lei nº 8.625/1993, de forma expressa, direcionou a atuação do Ministério Público à fiscalização do cumprimento do dever jurídico que recai sobre os entes estatais e respectivos delegatários, tendo como contraponto o direito subjetivo de toda a coletividade ao seu respectivo adimplemento. Normas como essa demonstram a preocupação com a efetividade dos direitos assegurados nas Constituições da República e Estaduais, há muito contemplados com uma inegável plasticidade formal, mas longe de encontrarem ressonância na realidade fenomênica.

15. Se a efetividade dos direitos fundamentais é o fim, um dos instrumentos a serem utilizados pelo Ministério Público é justamente a audiência pública. Enquanto instrumento de democracia participativa, ao que se soma a imperatividade que deflui do comando legal, que impõe não só a sua realização, como a obrigação de emitir relatórios com periodicidade mínima anual, não há espaço possível para a sua não realização.

16. A atuação funcional do Ministério Público, finalisticamente voltada à consecução do bem comum, alcançará padrões de eficiência que variarão consoante os instrumentos utilizados pela Instituição. A judicialização dos conflitos, efetivos ou potenciais, traz consigo os males da conhecida letargia dos órgãos jurisdicionais, vítimas de uma indescritível sobrecarga de trabalho, e de um anacrônico sistema processual, em que a solução dos conflitos é postergada até os limites mais recônditos da imaginação humana. No sistema brasileiro, popularizou-se o dito "ganha, mas não leva". Afinal, o decurso do tempo é inimigo declarado da efetividade da tutela jurisdicional. Não é por outra razão que a doutrina especializada tem preconizado as vantagens do modelo resolutivo em relação ao demandista.⁶ O primeiro valoriza a solução do problema em menor tempo e com menor custo, privilegiando a consensualidade e evitando, até o limite do possível, a sua submissão aos órgãos jurisdicionais. O modelo resolutivo é especialmente centrado nos instrumentos de atuação extrajudicial disponibilizados ao Ministério Público, merecendo realce (1) o termo de ajustamento de conduta e (2) a recomendação.

⁶ Cf. ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; e GONÇALVES, Samuel Alvarengas, "Audiência Pública: um mecanismo constitucional de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público", in Revista MPMG Jurídico nº 5, p. 9 (10), 2006.

Apresentando uma instrumentalidade ao quadrado, pois figuram como instrumentos de delineamento dos referidos instrumentos, tem-se o inquérito civil e a audiência pública, permitindo a colheita dos elementos probatórios necessários ao juízo valorativo a ser realizado pelo Ministério Público.

II.III. A regulamentação proposta pelo Conselho Nacional do Ministério Público

17. É sabido que o Conselho Nacional do Ministério Público, ao interpretar o inciso I do parágrafo 2º do art. 130-A da Constituição da República, tem alcançado a conclusão de que a parte inicial do preceito ("*zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público*") está dissociada da parte final ("*podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências*"). Assim, ao invés de expedir atos regulamentares que reforcem a autonomia da Instituição, o CNMP, vez ou outra, tem caminhado em norte contrário, substituindo-se às Instituições controladas no exercício de juízos valorativos característicos dessa autonomia, o que tem ensejado o surgimento de algumas contradições lógicas no sistema.

18. O poder regulamentar outorgado ao CNMP não difere daquele diuturnamente exercido pelo Executivo. Principiando pelo aspecto gramatical, o poder reformador foi cauteloso ao utilizar a expressão "*atos regulamentares*", o que, na essência, aponta para algo antecedente que deve ser regulamentado. As resoluções do CNMP não podem destoar ou fazer às vezes da lei. "*Ato regulamentar*" e lei são espécies do gênero ato normativo, possuindo finalidades específicas e uma força expansiva diferenciada. Um observador mais ousado talvez sustentasse que não haveria óbice algum a que o tal "antecedente" fosse a própria Constituição da República, o que, por força de compreensão, nivelaria as resoluções do CNMP à lei, conferindo-lhes uma ampla liberdade de conformação. Ambos, resolução e lei, teriam o mesmo fundamento de validade: a Constituição. Essa conclusão, no entanto, dificilmente seria compatibilizada com (1) o princípio democrático (CR/1988, art. 1º, parágrafo único), que confere à representatividade popular uma legitimidade diferenciada na produção normativa, e (2) a indelegabilidade da função legislativa, cláusula pétrea oponível ao próprio poder reformador (CR/1988, arts. 2º e 60, § 4º, III; e ADCT, art. 25), como aquele que originou a Emenda Constitucional nº 45/2004. Não bastasse isso, ainda padeceria de um pecado mortal: a falta de harmonia com o sistema constitucional. Afinal, como compatibilizar essa "senhoria normativa" do regulamento com a divisão de competências legislativas própria de um Estado Federal e a expressa exigência de lei em sentido formal, quer complementar, quer ordinária, para a disciplina de matérias afetas ao Ministério Público e aos seus serviços auxiliares (*v.g.*: regime estipendial, atribuições etc.)?

19. Considerando a inexistência de qualquer comando constitucional em sentido contrário, parece igualmente claro que os "*atos regulamentares*" expedidos pelo CNMP não foram alçados ao nível da lei. Como todo e qualquer

regulamento, continuam a transitar no espaço deixado pela lei, permanecendo adstritos à divisão de competências estabelecida pelo texto constitucional. No caso do Ministério Público dos Estados, a União edita as normas gerais, os Estados as normas específicas. As normas gerais delineiam o alicerce estrutural de determinada matéria, traçando as diretrizes que nortearão a atuação do Poder Público, quer sob o prisma executório, quer sob a ótica da própria produção normativa. As normas específicas, por sua vez, da alçada dos Estados, organizam cada Ministério Público local. As resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público não podem contrariar uma ou outra, devendo transitar, apenas, no espaço que lhe for deixado.

20. A Proposta de Resolução ora analisada é dividida do seguinte modo: (a) objetivo da audiência pública (art. 1º, *caput*); (b) presidência (art. 1º, § 1º); (c) momento de realização (art. 1º, § 2º); (d) periodicidade mínima (art. 1º, § 3º); (e) requisitos do edital de convocação (art. 2º); (f) publicidade do edital (art. 3º); (g) formalização e divulgação da ata da audiência (art. 4º, *caput* e §§ 1º e 2º); (h) concorrência de atribuições para a realização da audiência (art. 5º); (i) providências a serem adotadas a partir das informações obtidas (art. 6º); (j) caráter meramente consultivo das informações colhidas na audiência (art. 7º); e (k) entrada em vigor (art. 8º).

21. É perceptível que a quase totalidade da proposta de resolução é direcionada à regulação dos aspectos formais da audiência pública, a exemplo, aliás, do que se fez em relação ao inquérito civil, ao qual esta busca instrumentalizar (vide Resolução CNMP nº 23/2007). À luz da praxe que tem sido sedimentada tanto no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, como no Conselho Nacional do Ministério Público, não se vislumbra qualquer excesso nessa regulação, desde, obviamente, que, em caso de conflito com a lei orgânica estadual, esta última prevaleça. Ainda que a preeminência da lei sobre a resolução seja mais que óbvia, seria de bom alvitre que a proposta contivesse regra específica a esse respeito.

22. A nosso ver, apenas dois preceitos inseridos na proposta ora analisada podem ser objeto de maiores debates. O primeiro deles é o art. 1º, § 3º, que insere a obrigatoriedade de “*ser realizada ao menos uma audiência pública ao longo de cada ano civil*”; o segundo, o art. 6º, que estabelece a providência a ser adotada pelo órgão de execução ao “*final dos trabalhos que motivaram a audiência pública*”.

23. A periodicidade mínima anual de realização da audiência pública, além de ser mais que razoável e consentânea com os problemas estruturais ainda enfrentados por diversas unidades do Ministério Público brasileiro, rende homenagem ao art. 27, *caput*, da Lei nº 8.625/1993, que, além de não ver a realização desse ato como algo meramente facultativo, estabelece a obrigação de serem emitidos relatórios anuais. Ora, se a audiência pública não precisasse ser necessariamente realizada, não haveria o que relatar uma vez ao ano. Note-se, ainda, que a periodicidade anual é exigida para cada órgão de execução, não

para cada investigação. Em síntese, nos termos da resolução, cada órgão deverá realizar ao menos uma audiência ao ano, na investigação de sua escolha. Sob essa ótica, seria no mínimo inusitado o argumento de que o membro do Ministério Público teria a sua independência funcional violada ao ser obrigado a realizar uma audiência pública. Do mesmo modo que é obrigado a receber representações de qualquer do povo, é obrigado a ouvir qualquer do povo, no dia que designar, no âmbito de uma audiência pública.

24. Por fim, o rol de providências finais que a Proposta de Resolução submete ao poder de escolha do órgão de execução é simplesmente aquele possível à luz da sistemática legal. Como essas providências devem ser adotadas “*ao final dos trabalhos que motivaram a audiência pública*”, não ao fim da audiência pública propriamente dita, caberá unicamente ao membro do Ministério Público aferir se todas as diligências possíveis já foram realizadas e adotar, ao abrigo da independência funcional, a medida mais consentânea com a situação concreta. Também aqui não é divisada qualquer afronta a essa relevante garantia funcional.

25. É importante ressaltar que a Proposta ora em tramitação no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público tem o mérito de realçar a importância de serem estreitados os vínculos entre o Ministério Público e a sociedade civil, o que não só contribuirá para o aperfeiçoamento de sua atuação funcional, como aumentará o seu reconhecimento social.

III

26. É o parecer, *sub censura*.

Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2011.

Emerson Garcia.

Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Assessor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
(CONAMP).

Doutorando, Mestre e Especialista em Direito pela Universidade de Lisboa.

Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education
Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica).

Membro da *International Association of Prosecutors* (The Hague – Holanda).