

MINISTÉRIO PÚBLICO, OMBUDSMAN E OUVIDOR NA FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

MÁRCIO SOUZA GUIMARÃES *

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Ombudsman. 2.1. Origem do ombudsman. 2.2. Sua distorção. 2.3. A correta definição do ombudsman. 3. Ouvidor 3.1. Paradigma histórico. 3.2. As ouvidorias brasileiras. 3.3. Ouvidor x ombudsman. 4. O Ministério Público 4.1. Origem do Ministério Público. 4.2. O Ministério Público no Brasil. 4.3. A destinação constitucional do Ministério Público. 4.4. O campo de atuação do Ministério Público. 4.5. O Ministério Público e a fiscalização dos serviços públicos. 4.6. Instrumentos para o desempenho das funções de ombudsman pelo Ministério Público – Inquérito Civil e Ação Civil Pública. 4.7. A eficácia da atuação do Ministério Público na fiscalização da prestação dos serviços públicos. 4.7. A eficácia da atuação do Ministério Público na fiscalização da prestação dos serviços públicos. 5. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

“Entre todos os cargos judiciários, o mais difícil, segundo me parece, é o do Ministério Público. Este, como sustentáculo da acusação, devia ser tão parcial como um advogado; e como guarda inflexível da lei, devia ser tão imparcial como um juiz. Advogado sem paixão, juiz sem imparcialidade, tal o absurdo psicológico, no qual o Ministério Público, se não adquirir o sentido do equilíbrio, se arrisca – momento a momento — a perder, por amor da sinceridade, a generosa combatividade do defensor; ou, por amor da polêmica, a objetividade sem paixão do magistrado.”¹

A sociedade contemporânea clama zelo pelos seus direitos de forma muito marcante, porque, ao longo do tempo, foi vitimada por profundo desrespeito aos direitos mais basilares. Notadamente, a denominada Carta Cidadã, de 1988,

* Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, titular da 1ª Promotoria de Massas Falidas da Capital. Professor da Escola de Direito RIO da FGV. Doutorando pela Universidade de Toulouse. Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Candido Mendes.

1. Piero Calamandrei. *Eles, os juízes, vistos por um advogado*. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1996.

delineou um novo panorama, culminando, inclusive, com a elaboração de alguns diplomas legais com traço peculiar à causa, como, *v.g.*, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, conhecida como Código de Defesa do Consumidor.

Diante de tal quadro, modificação no texto constitucional, batizada de reforma administrativa constitucional, especificamente a Emenda nº 19, de 4 de junho de 1998, enfatizou a figura de um mecanismo de controle dos atos da administração pública pelos usuários dos serviços públicos, consoante regra insculpida no § 3º do artigo 3º da Constituição da República — são as denominadas Ouvidorias. Os entes federativos estão, paulatinamente, implementando tais mecanismos, nas esferas mais variadas.

De outro lado, tem-se o Ministério Público que é uma instituição jovem, apesar de constar de registros que datam de aproximadamente 4 mil anos. Com o advento da nova ordem constitucional, em 5 de outubro de 1988, o *Parquet* foi alçado a um patamar para muitos ainda nebuloso, havendo até alusão à figura de um Quarto Poder². Nesse sentido, esta é uma das principais razões pela qual me impulsiona o presente trabalho, a fim de amoldar a função ministerial ao cenário jurídico atual, sendo notória tal necessidade, devido aos reclamos sociais crescentes que acabam por recair à responsabilidade do Ministério Público.

Com efeito, o modelo de Estado atual — Estado Regulador —, tem por base o comando constitucional da *desestatização*³, deixando a cargo do particular as atividades reservadas à sua seara, incumbindo ao Poder Público a regulação dos serviços públicos a serem prestados. Destarte, com o delineamento da função do *Parquet*, adequada se fará a análise da sua atuação em relação aos serviços públicos prestados não só pelos particulares, mas também quando engendrado pelo próprio Estado.

2. OMBUDSMAN

2.1. ORIGEM DO OMBUDSMAN

O vocábulo *ombudsman* tem origem no idioma sueco, com significado de representante, sendo uma das poucas palavras que foram recepcionadas por outras línguas.

A origem jurídica do *ombudsman* remonta ao Direito Escandinavo, especificamente na Suécia, em 1713, instituído pelo Rei Charles XII, como seu

2. Sergio de Andréa Ferreira. *Princípios institucionais do Ministério Público*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Coletânea de Legislação Brasil — Organização Judiciária, 1996, p. 9. O autor identifica uma quarta função política, ao lado da legislativa, executiva e judiciária, intitulando-a de função de provedoria de justiça.

3. O artigo 173 da Constituição da República Federativa do Brasil determina que o Estado-Empresário deve ser a exceção, somente sendo admissível a sua presença nas hipóteses de *imperativo de segurança nacional e relevante interesse coletivo*. Nesse passo, pode-se afirmar que a manutenção da figura do Estado-Empresário em alguns setores da economia é dissonante da Ordem Constitucional, como, *v.g.*, a situação da Petrobras.

representante, com poderes absolutos para verificar qualquer atividade desenvolvida no reino e informá-lo. A sua atividade era voltada ao controle do soberano sobre os seus súditos, ganhando um contorno mais definido com a Constituição Sueca de 1809, quando investido nas suas funções pelo Parlamento, com a atribuição de supervisionar a observância do atos normativos pelos juízes e servidores públicos – era o *justitieombudsman* (comissário de justiça).

Outros países adotaram o modelo do *ombudsman*. Em 1919, se viu presente na Finlândia; em 1952, na Noruega; em 1953, na Dinamarca; em 1956, na República Federal da Alemanha; em 1962, na Nova Zelândia; e em 1967, na Inglaterra, sob a denominação *Parliamentary Commissioner for Administration*⁴.

No seu berço – Suécia —, se mantém com as mesmas linhas, como ressaltou o Cônsul da Suécia Bernard Vaena, no VI Seminário Nacional de Ouvidores/Ombudsman, realizado no Estado do Rio de Janeiro, nos dias 29 e 30 de novembro de 2001, no auditório da Fundação Getúlio Vargas: “Atualmente existem quatro *ombudsman* na esfera parlamentar, os chamados JO – *Justitieombudsmän*. Eles são eleitos pelo parlamento para o mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos. Geralmente são juízes proeminentes, apoiados por um *staff* de alta qualificação legal. A atuação é independente para vigiar as atividades de todos os órgãos estatais e municipais, com exceção dos membros do governo, deputados e dos órgãos autárquicos eleitos”⁵.

Na Inglaterra, atualmente, permanece atrelado ao Parlamento (*Parliamentary Commissioner for Administration*) e se assemelha muito ao Ouvidor delineado pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, cujo objetivo é o de recepcionar as denúncias, encetar diligências para análise dos fatos e, a final, propor uma solução.

Nos Estados Unidos da América existe a *United States Ombudsman Association*, sendo possível o alcance da sua destinação no site da USOA⁶: “*The United States Ombudsman Association is the national organization for public sector ombudsman professionals. Founded in 1977, USOA is North America’s oldest national ombudsman association with members from ombudsman offices in local, state, and federal governments, and affiliated ombudsman offices. Under its bylaws, USOA was organized to operate exclusively for educational, scientific and charitable purposes*”. Todavia, apesar da definição traçada, ressalte-se que, no direito norte-americano, não se apresenta, necessariamente, como órgão do Poder Público, tampouco é sempre ligado à esfera da administração pública, dando-se a conhecer, muitas das vezes, como uma entidade privada que se destina a intermediar e sugerir soluções aos problemas dos cidadãos, cujo objeto seja a prestação de um serviço público.

4. Charles Debbasch. *Science administrative*, Paris, 1970, pp. 607 e segs., e também H. W. R. Wade, *Administrative law*, Oxford, 1967, trad. italiana de C. Geraci sob o título *Diritto amministrativo inglese*, Milão, 1969, p. 23.

5. www.abonacional.org.br.

6. <http://www.usombudsman.org>.

2.2. SUA DISTORÇÃO

No Brasil, o denominado *ombudsman* tem tomado uma feição bem diferente. No cotidiano, os empresários têm associado a terminologia *ombudsman* aos denominados SACs – *Serviço de Atendimento ao Consumidor*, sendo que este é um setor da empresa que se presta a ouvir as reclamações dos consumidores, repassá-las aos superiores hierárquicos, com posterior resposta, indicando o encaminhamento do que fora outrora pugnado, não importando, necessariamente, que tenha havido uma sugestão formulada pelo *ombudsman*, tampouco uma solução. Também há confusão na diferenciação do *ombudsman* para a ouvidoria, como bem se percebe pela existência de uma associação nacional que se intitula como *Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*⁷.

2.3. A CORRETA DEFINIÇÃO DO OMBUDSMAN

Não se pode, desta feita, admitir-se que um conceito teórico, com origem histórica bem definida seja subvertido, sob a égide da praxe. Assim, mister se faz a manutenção do formato clássico, com vistas ao alcance daquele que tem por missão zelar pelo bom desempenho da atuação pública, seja na prestação dos serviços públicos ou em todo o atuar dirigido à órbita pública, funcionando, como bem ressaltado pelo indigitado Cônsul Sueco – *juízes proeminentes, apoiados por um staff de alta qualificação legal*.

Nesse desiderato, o *ombudsman* tem um espectro de atuação bastante amplo, destinado a se prestar ao papel de Advogado da Sociedade, *representando*, efetivamente, os anseios sociais, indo ao encontro da gestão participativa, sendo notória tal realidade mundial, haja vista no recente episódio da crise na Argentina, onde a população rechaçou veementemente a postura do presidente eleito — diga-se, pelo próprio povo — , culminando com a sua “expulsão” (*rectius*: renúncia)⁸.

3. OUVIDOR

3.1. PARADIGMA HISTÓRICO

Acolhido de forma precursora pela Constituição Portuguesa de 1976 — quando comparada com a maioria das constituições européias —, o Provedor de Justiça português, congênero do *Defensor del Pueblo*, surgido na Espanha, em 1978, identifica-se, sem dúvida, com o modelo de *ombudsman* nórdico. Algumas características fundamentais desta instituição sueca encontram-se claramente

7. www.abonacional.org.br.

8. Final do ano de 2001.

presentes no homólogo português: órgão unipessoal, com legitimidade garantida por sua eleição pelo Poder Legislativo, independente no exercício das funções, desprovido de poderes imperativos mas sim recomendatórios, com autoridade fundada na notória moral ilibada e competência profissional, fiscalizador da administração pública visando à melhoria dos serviços e reparação de injustiças ou ilegalidades, tendo o direito de obter a cooperação dos órgãos e serviços sujeitos à sua fiscalização e gozando de legitimidade abstrata junto do contencioso constitucional.

Na Comunidade Européia, hodiernamente, pelo Parlamento Europeu, é prevista a figura de um Provedor de Justiça⁹.

No Brasil, a designação Ouvidor remonta ao período colonial. Naquela época o Ouvidor era um auxiliar direto dos donatários das capitanias hereditárias nomeado para a função de juiz. Em 1548, com a criação do Governo-Geral do Brasil, surgiu a figura do Ouvidor-Geral com as funções de Corregedor-Geral da Justiça em todo o território colonizado. A despeito de tentativas malogradas de se instituir o *Ombudsman* público — denominado Juiz do Povo — desde 1823, foi somente a partir de meados dos anos 80 que algumas esferas estatais brasileiras, notadamente o município de Curitiba, em 1986, e o estado do Paraná, em 1991, instituíram o Ouvidor, apresentando, entretanto, delineamento diverso do verdadeiro *ombudsman*.

3.2. AS OUVIDORIAS BRASILEIRAS

A Assembléia Nacional Constituinte estava inclinada a adotar a figura de uma Defensoria do Povo, que bastante se assemelharia à figura do *ombudsman*, como se evidencia na sugestão apresentada por uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, presidida pelo Prof. AFONSO ARINOS, em seu artigo 56, que merece transcrição:

“Art. 56. É criado o defensor do povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.

§ 1º O defensor do povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.

§ 2º Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:

9. www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/pt.statute.htm, em 12 de agosto de 2002: Decisão do Parlamento Europeu relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu, de 9 de março de 1994, em Estrasburgo, presidida por Egon Klepsch.

I – o defensor do povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato renovável de cinco anos;

II – soa atribuídos ao defensor do povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal;

III – as Constituições estaduais poderão instituir a Defensoria do Provo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo.”

Verifica-se, pela redação dos dispositivos, que tal diretiva não se amoldaria especificamente a uma Ouvidoria, mas sim à figura de um verdadeiro *Ombudsman*.

O texto constitucional de 1988 não acatou a proposta, nos moldes elaborados, fazendo alusão, somente, às “reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei”¹⁰, reservando ao Ministério Público o comando inserto no artigo 127 da Constituição da República¹¹.

Foi com a reforma administrativa de 1998, materializada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho, que a Carta Magna incorporou ao seu texto a regra de que a lei “disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de *serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*”¹²

A partir de então, os entes federativos passaram a criar as suas Ouvidorias, com exceção apenas para o município de Curitiba, que criou a sua Ouvidoria, em 1986. Neste caminho, o Estado do Paraná, seguindo o modelo de sua capital, instituindo a Ouvidoria Geral do Estado, em 1991, conferindo ao ouvidor a prerrogativa de Secretário de Estado¹³.

Recentemente foi presenciada a celeuma relativa à criação da Ouvidoria-Geral da União, nomeado para o cargo um membro do Ministério Público aposentado, tendo suscitado a discussão sobre a sua possível invasão em órbitas diversas, como a Corregedoria-Geral da União e até mesmo na atuação do próprio Ministério Público Federal. Ao final, se fez perceber que a função de uma Ouvidoria não é, teoricamente, conflitante com os demais órgãos de fiscalização, tendo em vista o seu perfil um tanto acanhado, como se vislumbrará adiante.

10. § 3º original do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

11. 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.

12. Inciso I do § 3º do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, após a Emenda Constitucional nº 19/98.

13. Artigo 1º do Decreto nº 22, de 15 de março de 1991 do Estado do Paraná: “Será designado um Ouvidor-Geral, dentre os Secretários Especiais, com prerrogativa de Secretário de Estado e com as atribuições definidas neste Decreto.”

O Estado de São Paulo criou a Ouvidoria do Serviço Público, através da Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999, fixando a atribuição dos ouvidores¹⁴ e sua forma de escolha, asseverando que deverá ser indicado por uma Comissão Intersecretarial de Estado, assegurando o exercício da função pelo período mínimo de 1 (um) ano, permitida a recondução¹⁵.

O Estado do Rio de Janeiro, inicialmente, criou a Ouvidoria de Polícia, nomeando um membro do Ministério Público Estadual para desempenhar a função de Ouvidor, com a edição da Lei nº 3.168, de 12 de janeiro de 1999, como um órgão de uma Secretaria de Estado – Secretaria de Segurança Pública —, com o escopo de encaminhar às Corregedorias de Polícia Militar e Civil as denúncias¹⁶. Recentemente – em 22 de outubro de 2001 —, foi instituído o programa *Fala-Cidadão* que está ligado à Ouvidoria Geral do Estado¹⁷.

O perfil das ouvidorias bem se amolda aos SACs das empresas, porque, na maioria das hipóteses, tem a natureza jurídica de um órgão ou figura administrativa semelhante, desprovida de autonomia, pois tem por escopo atender ao corpo.

Não obstante, ocupando os cargos de ouvidores pessoas extremamente obstinadas e envolvidas com a causa da cidadania, vêm-se manietadas no seu atuar, em decorrência da total ausência de mecanismos repressivos.

14. "Artigo 1º Compete aos ouvidores do serviço público:

- I — exercer a função de representante do cidadão junto à instituição em que atua;
- II — agilizar a remessa de informações de interesse do usuário ao seu destinatário;
- III — facilitar ao máximo o acesso do usuário do serviço à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos;
- IV — encaminhar a questão ou sugestão apresentadas à área competente, acompanhando a sua apreciação;
- V — ter livre acesso a todos os setores do órgão onde exerce suas funções, para que possa apurar e propor as soluções requeridas em cada situação;
- VI — identificar problemas no atendimento do usuário;
- VII — sugerir soluções de problemas identificados ao dirigente do órgão em que atue;
- VIII — propor a correção de erros, omissões ou abusos cometidos no atendimento ao usuário;
- IX — atuar na prevenção e solução de conflitos;
- X — estimular a participação do cidadão na fiscalização e planejamento dos serviços públicos;
- XI — estimular o órgão em que atue a explicar e informar ao usuário sobre os procedimentos adotados até a prestação do serviço."

15. Artigos 5º e 6º do Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999, do Estado de São Paulo.

16. www.novapolicia.rj.gov.br/ouvidoria.htm, em 27 de dezembro de 2001: "As denúncias são registradas e encaminhadas para as Corregedorias das Polícias Militar e Civil, ficando a Ouvidoria com a responsabilidade de fiscalizar/monitorar o trabalho realizado naqueles órgãos. Os casos que demandam providências emergenciais são comunicados, via fax ou através de contato telefônico, imediatamente após o registro da denúncia. É importante ressaltar que a Ouvidoria tem considerado prioritário, para acompanhamento, os casos relativos à integridade física do cidadão. Cabe, ainda, acentuar que a Ouvidoria dispõe de um grupo de profissionais que examina todas as respostas encaminhadas pelas Corregedorias e avalia a necessidade de se pedir informações adicionais, solicitar a tomada de outros depoimentos ou recomendar investigações complementares".

17. www.governo.rj.gov.br/falacidadao.htm, em 27 de dezembro de 2001.

Destarte, funcionam apenas como um canal de comunicação dos administrados com os seus administradores, com o papel de *ouvir*, podendo-se utilizar uma metáfora com o corpo humano, seguindo o ditado popular: *fulano só ouve o que quer*. Seja como Secretaria de Governo, seja como órgão, a denúncia ou reclamação é repassada ao destinatário, que o cidadão nunca teria acesso direto, torcendo-se para que não se façam *ouvidos de mercador*.

De outra forma, não olvidemos o fenômeno da regulação, fortalecido com os programas nacionais de desestatização, culminando com a criação das agências reguladoras. A atuação da agência reguladora está em uma zona cinzenta, nebulosa, em relação ao *ombudsman* e ao ouvidor, pois sua órbita de ingerência abrange a relação Poder Público — prestador do serviço público e, via de consequência, o usuário do serviço público. *Registre-se que as próprias agências reguladoras criaram suas ouvidorias.*

3.3. OUVIDOR X OMBUDSMAN

Tanto o ouvidor quanto o *ombudsman* têm traços peculiares, em relação ao seu escopo – buscar a solução de um problema relatado. Presta-se a representar determinado segmento, grupo ou classe, aqui generalizando, desde o que reclama pela lentidão na entrega de determinado produto ao SAC (*Serviço de Atendimento ao Consumidor*) até aquele que veicula a notícia de que a instalação de determinada praça de pedágio infringe as regras de concessão dos serviços públicos.

Todavia, os mecanismos e a forma engendrada para a estruturação de cada qual são deveras dissonantes, repercutindo, diametralmente, na eficácia das providências adotadas para a resolução das demandas.

O ponto marcante na diferenciação entre ambos se situa na autonomia que deve pautar a atuação do *ombudsman*, tanto em relação à condução das investigações sobre o fato relatado, quanto às providências repressivas para a solução da questão. Enquanto órgão, secretaria ou coordenação, a ouvidoria se torna um mero anotador de reclamações.

Nesta linha de raciocínio, pontua MARCOS JURUENA:

“Ocorre que, no Brasil, tal figura seria equiparada ao representante do Ministério Público (previsto no art. 82, do Código de Defesa do Consumidor como substituto processual – CF, art. 129, III), tendo, entre suas funções institucionais, o encargo de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos ou coletivos, podendo, para tanto, expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando documento e informações para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva. Não seria, assim, necessária mais

uma autoridade, nem, muito menos, atribuir o inquérito civil público a um Diretor de Agência (como dito acima).¹⁸

Deve-se ter cuidado redobrado com certas medidas que visam, sob o rótulo de exercício da cidadania, arranhar, exatamente, os direitos dos cidadãos. A pluralidade desordenada de entes que se dedicam a receber denúncias só contribuem para que nada seja resolvido, dando uma falsa impressão ao denunciante que o seu problema está encaminhado a quem de direito.

A Câmara dos Deputados também criou a sua Ouvidoria, há seis meses, prestando-se a receber, dentre outras reclamações, *queixas de namorados*¹⁹.

Ora, casos pitorescos como esses só se prestam à contribuição da disseminação da ignorância sobre a atuação da administração pública, concretizando a dificuldade na solução de problemas reais da vida pública.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO

4.1. ORIGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, apesar de remoto em seus registros históricos, é uma instituição de perfil novo, principalmente após o advento da ordem constitucional, de 5 de outubro de 1988.

A sua raiz é alcançada há 4 (quatro) mil anos, registrada nos textos encontrados em escavações, na figura do funcionário real, no Egito, denominado de *magiáí*, cuja função era a *língua e os olhos do rei*, castigando os rebeldes, reprimindo os violentos, protegendo os cidadãos pacíficos, acolhendo os pedidos do homem justo, perseguindo o malvado e o mentiroso, agindo como marido da viúva e pai do órfão, fazendo ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso, tomando parte na instrução para descobrir a verdade²⁰.

4.2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

Com o desenvolvimento histórico brasileiro, o Ministério Público foi alcançando espaço no cenário jurídico, como se verifica na primeira Constituição

18. Marcos Juruena Villela Souto. *Desestatização. Privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001, p. 628.

19. Reportagem "Ouvidoria recebe até queixas de namorados", publicado no jornal *O Globo*, de 26 de dezembro de 2001, p. 4.

20. Mario Vellani. *Il pubblico ministero nel processo*, Bologna, 1965, v. 1, t. 1.

da República, de 1891, ao se fazer alusão à escolha do Procurador-Geral, até a Constituição de 1988. Verifica-se, também, a positivação da sua atuação, seja como órgão agente ou interveniente, nos Códigos de Processo Civil de 1939 e de 1973. Todavia, o grande marco se deu com a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público —, criando diretrizes para a organização do Ministério Público nacional, posteriormente substituída pela Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Ademais, foi com o advento da Carta Magna de 1988, que o *Parquet* alcançou um *status* de poder constituído sem parâmetro mundial.

4.3. A DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Título IV da Lei Maior, ao dispor sobre a organização dos poderes, insere em seu Capítulo IV, Seção I, o Ministério Público como instituição permanente, cujo comando constitucional é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, delineando com precisão as suas funções institucionais na regra insere no artigo 129, sendo relevante ressaltar, para a finalidade da presente reflexão, o disposto nos incisos II e III, ao tratar dos serviços de relevância pública e inquérito civil e ação civil pública.

O zelo pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, promovendo as medidas necessárias a sua garantia²¹, afigura-se como um dever, sendo necessário, para o seu cumprimento, a previsão de instrumentos, o que se alcança com a indicação do inquérito civil e da ação civil pública, guarnecendo os interesses difusos e coletivos, além dos individuais homogêneos indisponíveis, já chancelados na regra insculpida no artigo 127.

4.4. O CAMPO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A tendência dos estudiosos sobre o Ministério Público é a de restringir a atuação do *Parquet* às hipóteses em que se vislumbra interesse público e social, diferenciando-se o interesse público primário do secundário. A simples contraposição de interesse público e privado não traduz a necessidade da intervenção ministerial. A definição de Renato Alessi²², bem traduz a diferença:

“(...) interesse público compreende o interesse público primário e o secundário: não há confundir o interesse do bem geral (interesse público

21. Inciso II do artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil.

22. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, 1960, p. 197-8.

primário) com o interesse da administração (interesse público secundário), pois este último é apenas o modo como os órgãos governamentais vêem o interesse público.”

As atribuições do Ministério Público, modernamente, são objeto de reflexão pelas chefias institucionais, havendo quem se manifeste sobre a necessidade da *racionalização* da sua atuação, fixando-se a discussão na dispensa da manifestação ministerial em determinadas hipóteses como, *v.g.*, em uma separação judicial de pessoas maiores, capazes e sem filhos menores.

Parece-me de bom tom que a discussão se dê com base no tema *O Ministério Público e a sua Destinação Constitucional*. Como é cediço, a nova ordem constitucional, pela teoria adotada no ordenamento pátrio – *Teoria da Recepção*, elaborada por HANS Kelsen²³, poderá recepcionar as normas anteriores desde que compatíveis com a *novel* sistemática, consoante assevera:

“Uma grande parte das leis promulgadas sob a antiga Constituição permanece, como costuma dizer-se, em vigor. No entanto, essa expressão não é acertada. Se estas leis devem ser consideradas como estando em vigor sob a nova Constituição, isto somente é possível porque foram postas em vigor sob a nova Constituição, expressa ou implicitamente (...).”

Destarte, todos os dispositivos legais anteriores à Constituição da República devem ser interpretados conforme a constituição e os posteriores da mesma forma, sob pena de estarem maculados da eiva da inconstitucionalidade, consubstanciado, neste passo, o princípio da supremacia da Constituição²⁴.

Como indigitado, o Ministério Público tem as suas funções insertas na Constituição da República, incumbindo-lhe, desta feita, atender a tais ditames, os quais, a todo evidente, parecem não se coadunar com a atuação em casos em que não há nenhum interesse público primário, difuso, coletivo ou individual homogêneo indisponível, tanto no exemplo já citado de uma separação judicial de pessoas maiores, quanto, *v.g.*, em relação à sua atuação compulsória no mandado de segurança. Não havendo cabimento, portanto, o raciocínio de que há previsão legal para tanto²⁵, pois é certo que se trata de dispositivo legal pretérito à ordem constitucional.

Na esteira do raciocínio, os membros do Ministério Público terão condição de concentrar seus esforços no alcance dos anseios da sociedade revelados pela Assembléia Nacional Constituinte, de 1988, pois como bem asseverado por Sérgio

23. Hans Kelsen. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 4ª ed. Coimbra, Arménio Amado, 1979.

24. Luís Roberto Barroso. *A Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo, Saraiva, 1996, p. 150.

25. Artigo 10 da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951.

de Andréa Ferreira²⁶, o *Parquet* funciona como o Advogado da Sociedade, atuando não só na sociedade, mas para a sociedade.

4.5. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Os serviços públicos estão nitidamente alcançados pelo conceito de interesse público primário e social, bastando, para tanto, a sua análise em confronto com os denominados interesses transindividuais, cunhados como direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos indisponíveis, podendo-se alcançar tais conceitos no parágrafo único do artigo 81 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

O Ministério Público brasileiro tem uma feição ímpar no cenário mundial, haja vista a sua desvinculação hierárquica da divisão tripartite dos poderes, contando com autonomia não só institucional, mas principalmente de seus membros, no que tange às garantias e prerrogativas. As garantias estão talhadas através da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios²⁷, que não devem ser interpretadas como privilégio, mas antes disso, e desde que bem utilizadas, como verdadeiras garantias da coletividade²⁸. Diante de uma pessoa que tem o cargo vitalício, identificado está alguém que não tem o que temer em relação a injunções externas, senão à sua consciência e à lei. A inamovibilidade é um dos atributos mais importantes, pois é muito fácil e conveniente *transferir* algum investigador quando está incomodando, ou, ao revés, *designar* um acusador de exceção para determinado caso, como acaba por ocorrer, lamentavelmente, em alguns episódios envolvendo policiais conscientes da sua atuação; não raro se escuta, no atuar ministerial, determinado investigado insatisfeito asseverando que *providenciará a transferência* do membro do Ministério Público, o que efetivamente, resta frustrado. Ademais, a irredutibilidade de subsídios, afigura-se, também, como importante segurança à pessoa natural que exerce a função de membro do Ministério Público, pois seria muito fácil aviltá-lo financeiramente para que se rendesse a interesses espúrios.

Registre-se, por derradeiro, que a independência funcional tem por limite a consciência e a lei do membro do Ministério Público, deixando-o a salvo de qualquer subordinação hierárquica institucional.

Nesta conformidade, vislumbra-se que o Ministério Público se presta, com perfeição, ao desempenho da função clássica já identificada do *ombudsman*. O Ministro do Egrégio Supremo Tribunal Federal Celso de Mello²⁹, exortou a função ministerial:

26. Sérgio de Andréa Ferreira, *op. cit.*, p. 21.

27. Inciso I do § 5º do artigo 128 da Constituição da República Federativa do Brasil.

28. Hugo Nigro Mazzili. *Regime jurídico do Ministério Público*. 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 1996, p. 148.

29. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 147, p. 161.

“(…) com a reconstrução da ordem constitucional, emergiu o Ministério Público sob o signo da legitimidade democrática. Ampliaram-se-lhe as atribuições; dilatou-se-lhe a competência; reformulou-se-lhe os meios necessários à consecução de sua destinação constitucional, *atendeu-se, finalmente, a antiga reivindicação da própria sociedade civil*” (destaque nossos).

Para o cumprimento do comando constitucional de *ombudsman*, notadamente reservado ao *Parquet*, necessário se fez a elaboração de mecanismos efetivos ao desenvolvimento de seu mister, sob pena de restar apenas a figura delineada de um Ouvidor.

4.6. INSTRUMENTOS PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE OMBUDSMAN PELO MINISTÉRIO PÚBLICO – INQUÉRITO CIVIL E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Para o desempenho da fiscalização da prestação dos serviços públicos, não só sob o ponto de vista repressivo, mas sobretudo preventivo e implementador, a Constituição da República dispôs sobre o inquérito civil e a ação civil pública³⁰.

O inquérito civil³¹, criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, é um dos instrumentos mais importantes para a atuação dos membros do Ministério Público na defesa dos denominados interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos indisponíveis, inserindo-se, nesta órbita, repita-se, a fiscalização sobre a prestação dos serviços públicos.

Trata-se de um procedimento de natureza administrativa inquisitorial, de utilização exclusiva do Ministério Público, carecedor, ainda, de regulamentação. Consigne-se que há anteprojeto de lei para discipliná-lo, elaborado por uma comissão, da qual fizemos parte, instituída pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público³².

30. Inciso III do artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil.

31. E não inquérito civil *público*, em razão de não haver a contraposição de um inquérito civil *privado*.

32. “Art. 1º O inquérito civil é investigação administrativa prévia, de caráter inquisitorial, instaurada e presidida pelo Ministério Público, que se destina a colher elementos de convicção preparatórios para o exercício das atribuições a seu cargo, tais como:

a) a propositura de ação civil pública;

b) a tomada de compromisso de ajustamento de conduta dos causadores de danos a interesses transindividuais;

c) a realização de audiências públicas;

d) a expedição de recomendações para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados na Constituição, e a promoção das medidas necessárias à sua garantia;

e) a coleta de elementos de convicção necessários ao exercício de quaisquer outras atribuições a seu cargo.

Parágrafo único. O inquérito civil não é pressuposto processual para o ajuizamento das ações públicas a cargo do Ministério Público.”

O procedimento de investigação, denominado de inquérito civil, quando instaurado será presidido pelo membro do Ministério Público e destinar-se-á à colheita de provas para que seja expedida recomendação ao investigado; promovida audiência pública; realizado termo de ajustamento de conduta, ou, então, intentada ação judicial, intitulada de ação civil pública. A coercibilidade do instrumento de investigação, além do fato de a figura da presidência, em razão da identificação do *ombudsman*, está no poder de requisição de informações, ressaltando que o seu não atendimento configura-se crime previsto no artigo 10 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985³³.

Corrobre-se que o Supremo Tribunal Federal, em recente decisão, chancelou o posicionamento de que a quebra de sigilo fiscal e bancário pelo Ministério Público, quando se tratar de contas públicas, independe de autorização judicial:

“EMENTA: — Mandado de Segurança. Sigilo bancário.

Instituição financeira executora de política creditícia e financeira do Governo Federal. Legitimidade do Ministério Público para requisitar informações e documentos destinados a instruir procedimentos administrativos de sua competência. 2. Solicitação de informações, pelo Ministério Público Federal ao Banco do Brasil S/A, sobre concessão de empréstimos, subsidiados pelo Tesouro Nacional, com base em plano de governo, a empresas do setor sucroalcooleiro. 3. Alegação do Banco impetrante de não poder informar os beneficiários dos aludidos empréstimos, por estarem protegidos pelo sigilo bancário, previsto no art. 38 da Lei nº 4.595/1964, e, ainda, ao entendimento de que dirigente do Banco do Brasil S/A não é autoridade, para efeito do art. 8º, da LC nº 75/1993. 4. O poder de investigação do Estado é dirigido a coibir atividades afrontosas à ordem jurídica e a garantia do sigilo bancário não se estende às atividades ilícitas. A ordem jurídica confere explicitamente poderes amplos de investigação ao Ministério Público — art. 129, incisos VI, VIII, da Constituição Federal, e art. 8º, incisos II e IV, e § 2º, da Lei Complementar nº 75/1993. 5. Não cabe ao Banco do Brasil negar, ao Ministério Público, informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do patrimônio público. Princípio da publicidade, ut art. 37 da Constituição. 6. No caso concreto, os empréstimos concedidos eram verdadeiros financiamentos públicos, porquanto o Banco do Brasil os realizou na condição de executor da política creditícia e financeira do Governo Federal, que deliberou

33. “Artigo 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações do Tesouro Nacional – OTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitado pelo Ministério Público.”

sobre sua concessão e ainda se comprometeu a proceder à equalização da taxa de juros, sob a forma de subvenção econômica ao setor produtivo, de acordo com a Lei nº 8.427/1992. 7. Mandado de segurança indeferido”³⁴.

Não se torna difícil concluir que o inquérito civil é um instrumento de alcance efetivo dos objetivos acionados, revelado, neste sentido, pela pesquisa realizada por PAULO CEZAR PINHEIRO CARNEIRO³⁵, em que “em média, para cada duas ações promovidas pelo Ministério Público, uma é precedida de inquérito civil, ou seja, 50 %.(...) Quanto ao resultado, 61,19% dos processos transitados em julgado, precedidos de inquérito obtiveram êxito (...)”.

Já a ação civil pública, nominada desta forma, não está restrita à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Eis que outros diplomas legais prevêm a ação civil pública, como, v.g., Lei nº 7.853/89 (pessoas portadoras de deficiência física); Lei nº 7.913/89 (danos causados a investidores do mercado financeiro); Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e Lei nº 8.429/92 (Improbidade Administrativa).

Trata-se de uma forma de se levar ao conhecimento do Poder Judiciário o fato investigado, pugnando-se pela sua solução. Não se verifica apenas o Ministério Público como legitimado ativo, contudo, a prática tem demonstrado que a maioria das ações civis públicas intentadas tem por autor o *Parquet*³⁶.

4.7. A EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A atuação do Ministério Público como *ombudsman* em relação à fiscalização dos serviços públicos tem sido notória, em diversas hipóteses, quando a sua presença tem sido curial para a defesa dos interesses sociais.

Na comarca de São Gonçalo, no Estado do Rio de Janeiro, foi instaurado o inquérito civil, de nº 81/00, pela 1ª Promotoria de Interesses Difusos do 5º Centro Regional, sob a presidência do Promotor de Justiça, cujo objetivo era a investigação do fato de estar o Município de São Gonçalo mantendo um contrato de coleta de lixo sem a realização de licitação para tanto. A argumentação expendida pelo ente público era o fato de que o “novo Governo” eleito, em janeiro de 2001, tinha se deparado com o caos urbano, estando a cidade sem nenhum tipo de serviço público referente à coleta e tratamento do lixo. Portanto, realizado foi o contrato, dispensando-se o certame, sob a égide da situação emergencial³⁷.

34. MS 21.729/DF, Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno.

35. Paulo Cezar Pinheiro Carneiro. *Acesso à Justiça – Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 204.

36. Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, *op. cit.*, p. 192.

37. Inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Ocorre que, expirado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias previstos para o contrato, alegou-se não ter sido possível a realização de licitação, realizando-se novo contrato emergencial com a mesma sociedade empresarial. Em audiência pública designada e presidida pelo Ministério Público, com a presença do Secretário de Governo, Procurador-Geral do Município e representantes da sociedade, em meados do mês de novembro de 2001, foi firmado um termo de ajustamento de conduta³⁸, no qual o governo pactuou a elaboração do edital de licitação, agora sim em caráter de urgência, sendo que o mesmo já foi publicado em dezembro de 2001.

Da mesma forma, se deu em relação a diversas investigações realizadas em todo o Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de resolver o problema da superpopulação carcerária das delegacias, quando, então, o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro providenciou fosse firmado termo de ajustamento de conduta com o Governador do Estado do Rio de Janeiro, do qual fizeram parte os Secretários de Segurança Pública, de Direitos Humanos e Sistema Penitenciário e de Controle Geral, em 11 de setembro de 2001. O pacto engendrou a elaboração de um cronograma de abertura de vagas no sistema carcerário do Estado, restando estipulado que o seu descumprimento acarretaria em rigorosa cláusula penal³⁹.

O Ministério Público tem se mostrado um intransigente defensor da sociedade, na órbita jurisdicional.

Na comarca da capital do Estado do Rio de Janeiro foi concedida liminar em ação civil pública, intentada em face da CERJ – Companhia Estadual de Energia Elétrica⁴⁰, visando impedir a concessionária de serviço público de interromper o fornecimento de energia elétrica, com fulcro no argumento do princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos, sendo certo que a matéria é deveras controvertida nos tribunais.

Situação interessante se deu com a ação civil pública proposta pelo Ministério Público, na comarca de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, em face do Município de Petrópolis⁴¹, quando a atuação do *ombudsman* se deu exatamente em decorrência da ausência na prestação do serviço público, quando se pugnou pela impossibilidade de cobrança de uma tarifa de esgoto, sem que tivesse ocorrido a contraprestação do serviço específico, ou seja, o serviço público não estava sendo prestado.

38. Procedimento Investigatório nº 58 de 2001 – 1ª Promotoria de Interesses Difusos do 5º Centro Regional do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

39. "Cláusula 20 – O não cumprimento de qualquer das cláusulas ora acordadas, sujeitará o Estado ao pagamento de multa diária no valor de UFIR 100.000 (cem mil UFIRs), por cláusula não cumprida, a ser recolhida à conta do Fundo Penitenciário Estadual, gerido com a intervenção do Ministério Público e do Conselho da Comunidade, sendo os recursos assim recolhidos, destinados, integralmente, à reconstrução das unidades prisionais aqui mencionadas, inclusive em seu anexo."

40. TJRJ, Des. Cássia Medeiros, 18ª Câmara Cível, unânime, em 18/12/98, Processo: 1998.002.06224. Data de Registro: 02/02/1999. Folhas: 995/998.

41. TJRJ, Des. Semy Glanz, 4ª Câmara Cível, unânime, em 26/11/1998. A.I. 1998.002.01351. Data de Registro: 09/08/1999 Folhas: 23.055/23.070

Diante do quadro fático delineado, identifica-se que o estabilizador do equilíbrio social, comprometido apenas com a sociedade — pois sempre foi e será social —, é o Ministério Público, o verdadeiro *ombudsman*; instituição que cada vez mais se insere no cenário nacional como o responsável pela moralização e transparência da atuação dos administradores públicos, incluídos aí todos que, de alguma forma, prestam serviços públicos.

5. CONCLUSÕES

1) O *ombudsman*, com origem no Direito Escandinavo assume a função de fiscal da atuação na prestação dos serviços públicos, de forma independente e autônoma.

2) No cenário brasileiro, acaba por se tentar distorcer a figura do *ombudsman*, identificando-o como um mero órgão denominado de SAC — *Serviço de Atendimento ao Consumidor*.

3) O ouvidor se confundiu, em alguns países, com o *ombudsman*, notadamente em Portugal e Espanha.

4) No Direito Brasileiro o ouvidor surgiu como um *ombudsman*, posteriormente, vindo a alcançar outro modelo, prestando-se a funcionar apenas como intermediário do usuário e o prestador do serviço público, apto a ouvir e repassar o reclamo.

5) O ouvidor tem a sua estrutura diversa do *ombudsman*, refletidamente na autonomia e possibilidade de atuação. O *ombudsman*, não só tem independência na investigação como, sobretudo, tem legitimidade para a propositura de ações judiciais visando a reparação do desvio.

6) O Ministério Público tem, por destinação constitucional, o dever de zelar pelo interesse público primário e social. É neste sentido que se apresenta como verdadeiro *ombudsman*, haja vista as garantias e prerrogativas de seus membros, corroborado pela sistemática legal que prevê os instrumentos do inquérito civil e da ação civil pública.

7. BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. *A interpretação e aplicação da constituição*. São Paulo : Saraiva, 1996.

_____. *Constituição da república federativa do Brasil anotada*. São Paulo : Saraiva, 1998.

CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por um advogado*. São Paulo : Ed. Martins Fontes, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro. *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti allá giustizia civile*. *Revista de Processo*, nº 5, 1977.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público do Processo Civil e Penal*. 6ª ed. Rio de Janeiro : Forense, 2001.

_____. *Acesso à justiça – Juizados Especiais cíveis e ação civil pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Forense, 2000.

DEBBASCH, Charles. *Science administrative*, Paris, 1970

FERREIRA, Sergio de Andréa. *Princípios institucionais do Ministério Público*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Coletânea de Legislação Brasil – Organização Judiciária, 1996.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ação civil pública*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

_____. *Manual de direito administrativo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 1999.

H. W. R. Wade. *Administrative law*, Oxford, 1967, trad. italiana de C. Geraci sob o título *Diritto amministrativo inglese*, Milão, 1969.

JÚNIOR, João Cancio de Mello. *A função de controle dos atos da administração pública pelo Ministério Público*. Belo Horizonte : Ed. Líder, 2001.

JÚNIOR, Nelson Nery. *Código de processo civil comentado*. 5ª ed. São Paulo : RT, 2001.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 4ª ed. Coimbra : Arménio Amado Ed., 1979.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. 5ª ed. São Paulo : RT, 2000.

_____. *Ação civil pública*. 7ª ed. São Paulo : RT, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos interesses difusos em juízo*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O inquérito civil*. 2ª ed. São Paulo : Saraiva, 2000.

_____. *As investigações do Ministério Público*. *Revista da Associação Paulista do Ministério Público do Estado de São Paulo* nº 28, agosto de 1999.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público*. 3ª ed. São Paulo : Saraiva, 1996.

MOREIRA, José Carlos. A ação popular do Direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados "interesses difusos". *Temas de Direito Processual*, 1ª série. Saraiva, 1977.

_____. A proteção jurídica dos interesses coletivos. *Temas de Direito Processual*, 3ª série, Saraiva, 1984.

_____. A Legitimação para a defesa dos "interesses difusos" no direito brasileiro. *Temas de Direito Processual*, 3ª série, Saraiva, 1984.

_____. *Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos*. Temas de Direito Processual, 3ª série, Saraiva, 1984.

_____. La iniciativa em la defensa judicial de los intereses difusos y colectivos (Um aspecto de la experiência brasileira). *Temas de Direito Processual*, 5ª série, Saraiva, 1994.

_____. Ação civil pública e programação da TV. *Temas de Direito Processual*, 6ª série. Saraiva, 1997.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização. Privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4ª ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2001.

VELLANI, Mario. *Il pubblico Ministero nel processo*. Bologna, 1965, v. 1, t. 1