

A atuação extrajudicial do ministério público da paraíba como vetor de efetivação dos direitos sociais: análise sobre a aplicação dos instrumentos de indução de políticas públicas

The extrajudicial action of the public prosecutor's office of Paraíba as a vector for the realization of social rights: analysis of the application of instruments to induce public policies

Williana Pereira Garcia¹ e Ana Cristina Madruga Estrela²

v. 14/ n. 1 (2026)
Janeiro/Março

Aceito para publicação em 20/03/2026.

¹Mestranda em Ciências Jurídicas pela Christian Business School, Orlando, Flórida. Defensoria Pública da Paraíba: Cajazeiras, Paraíba. ORCID: [0009-0007-0789-0607](https://orcid.org/0009-0007-0789-0607). E-mail: willianagarcia.prof@gmail.com;

²Mestra em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba. ORCID: [0009-0008-1240-9408](https://orcid.org/0009-0008-1240-9408). E-mail: cristinaestrela@hotmail.com.

RESUMO: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou o papel institucional do Ministério Público, atribuindo-lhe funções voltadas à promoção da efetividade dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais. Diante das limitações da judicialização como mecanismo exclusivo de concretização desses direitos, a atuação extrajudicial do Ministério Público tem se consolidado como estratégia relevante para a indução de políticas públicas e para a superação de omissões estatais. Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público como vetor de efetivação dos direitos sociais, com ênfase na aplicação dos instrumentos de indução de políticas públicas. A pesquisa adota abordagem qualitativa, utilizando-se do método dedutivo, com procedimentos descritivos e analíticos, valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental. Examina-se o papel constitucional do Ministério Público, os principais instrumentos extrajudiciais à sua disposição e sua contribuição para a implementação e o aprimoramento de políticas públicas. Os resultados indicam que a atuação extrajudicial, quando exercida de forma técnica, dialogada e proporcional, contribui para a efetivação dos direitos sociais e para o fortalecimento da gestão pública orientada pelos princípios constitucionais, sem prejuízo da autonomia administrativa e da separação dos poderes. Conclui-se que os instrumentos de indução de políticas públicas constituem mecanismos legítimos e eficazes de promoção da eficácia constitucional no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Ministério Público; atuação extrajudicial; direitos sociais; políticas públicas; efetividade constitucional.

ABSTRACT: The 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil expanded the institutional role of the Public Prosecutor's Office, assigning it functions aimed at promoting the effectiveness of fundamental rights, especially social rights. Given the limitations of judicialization as the exclusive mechanism for enforcing these rights, the extrajudicial actions of the Public Prosecutor's Office have become a relevant strategy for inducing public policies and overcoming state omissions. In this context, this article aims to analyze the extrajudicial actions of the Public Prosecutor's Office as a vector for the enforcement of social rights, with an emphasis on the application of instruments for inducing public policies. The research adopts a qualitative approach, using the deductive method, with descriptive and analytical procedures, drawing on bibliographic and documentary research. It examines the constitutional role of the Public Prosecutor's Office, the main extrajudicial instruments at its disposal, and its contribution to the implementation and improvement of public policies. The results indicate that extrajudicial action, when exercised in a technical, dialogical, and proportional manner, contributes to the realization of social rights and the strengthening of public management guided by constitutional principles, without prejudice to administrative autonomy and the separation of powers. It can be concluded that public policy induction instruments are legitimate and effective mechanisms for promoting constitutional effectiveness within the framework of the democratic rule of law.

Keywords: Public Prosecutor's Office; extrajudicial action; social rights; public policies; constitutional effectiveness.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugurou um novo paradigma jurídico-institucional ao estabelecer um modelo de Estado Democrático de Direito fundado na centralidade da dignidade da pessoa humana e na promoção dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais.

Esses direitos, por sua própria natureza prestacional, exigem do Poder Público a formulação e a implementação de políticas públicas capazes de assegurar condições materiais mínimas para o pleno desenvolvimento dos indivíduos e a redução das desigualdades sociais. Todavia, a distância frequentemente observada entre o texto constitucional e a realidade social evidencia a persistência de omissões estatais, deficiências administrativas e falhas estruturais na concretização desses direitos.

Nesse contexto, o Ministério Público assume papel de destaque enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A partir da Constituição de 1988, o Ministério Público brasileiro teve suas funções substancialmente ampliadas, passando a atuar não apenas de forma repressiva e judicial, mas também de maneira preventiva, extrajudicial e resolutiva, especialmente no âmbito da tutela coletiva e da fiscalização das políticas públicas.

Nesse cenário, embora a judicialização das políticas públicas represente mecanismo legítimo de controle e garantia de direitos, revela limites significativos quando utilizada de forma exclusiva ou excessiva, sobretudo diante da complexidade técnica, administrativa e orçamentária que caracteriza a implementação dos direitos sociais.

Nesse cenário, a atuação extrajudicial do Ministério Público emerge como estratégia institucional relevante, permitindo a indução de políticas públicas por meio de instrumentos que privilegiam o diálogo, a consensualidade, a articulação interinstitucional e a racionalidade administrativa, sem afastar, quando necessário, o controle jurisdicional.

Os instrumentos extrajudiciais à disposição do Ministério Público configuram meios jurídicos aptos a influenciar a atuação administrativa, orientando-a para a observância dos parâmetros constitucionais e legais. A utilização desses instrumentos revela uma atuação institucional voltada à promoção da eficácia dos direitos fundamentais e à superação de omissões estatais, assumindo especial relevância no campo dos direitos sociais, cuja concretização demanda ações estatais planejadas e contínuas.

Diante dessa realidade, o presente artigo propõe-se a analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público como vetor de efetivação dos direitos sociais, com ênfase na aplicação dos instrumentos de indução de políticas públicas. Busca-se compreender em que medida tais instrumentos contribuem para o aprimoramento da atuação administrativa e para a promoção dos direitos sociais, bem como identificar seus limites e potencialidades à luz do ordenamento jurídico e da doutrina especializada.

O trabalho organiza-se da seguinte forma: inicialmente, examina o papel constitucional do Ministério Público na efetivação dos direitos sociais; em seguida, analisa sua atuação extrajudicial e os instrumentos de indução de políticas públicas; posteriormente, discute os resultados e suas implicações; e, por fim, apresenta as considerações finais.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 promoveu uma inflexão paradigmática no desenho institucional do Ministério Público, ao reconhecê-lo como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

Essa ampliação institucional insere-se em um contexto mais amplo de reconfiguração democrática do Estado brasileiro, marcado pela criação e pelo fortalecimento de espaços participativos e instâncias de deliberação social:

No Brasil, após a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se criou um arcabouço de políticas dedicadas à garantia de uma série de direitos, proliferaram estruturas institucionalizadas, como conselhos, comissões, dentre outros, que incidem na construção e na aplicação de políticas públicas com a participação da sociedade civil. O movimento de pluralização desses espaços costuma ser analisado pela Ciência Política a partir de teorias de grupos de interesse e, mais recente e fortemente, pelas teorias de participação e de representação política, que centram atenção sobre os efeitos desses espaços de negociação sobre as políticas públicas e seus resultados. Contudo, focar o olhar nos aspectos jurídicos sobre os quais as políticas públicas estão assentadas e as estruturas pelas quais foram produzidas é igualmente fundamental, porque nos dá a oportunidade de dissecarmos processos e dinâmicas a partir de uma nova perspectiva (Suzuki; Kalil, 2022).

Essa atuação ampliada reflete a necessidade de instrumentos institucionais aptos a assegurar a efetividade dos direitos sociais para além da lógica estritamente contenciosa, incorporando práticas preventivas e extrajudiciais que ampliam a capacidade do Estado de responder às demandas sociais de forma mais eficiente e democrática.

No constitucionalismo contemporâneo, a centralidade da Constituição exige instituições aptas a assegurar a efetividade dos direitos fundamentais. Nesse sentido, Barroso (2019) observa

que a Constituição de 1988 não apenas ampliou o catálogo de direitos, mas também redesenhou o papel das instituições estatais, atribuindo-lhes responsabilidades ativas na promoção da eficácia constitucional.

O Ministério Público emerge, assim, como um dos principais agentes de concretização do projeto constitucional, especialmente no campo da tutela dos direitos sociais. O artigo 129 da Constituição Federal elenca as funções institucionais do Ministério Público, revelando uma atuação que extrapola a esfera judicial (Brasil, 1988).

Para Mazzilli (2005), tais mecanismos refletem a natureza preventiva e resolutiva da atuação ministerial, permitindo a intervenção institucional antes que a lesão a direitos sociais se consolide ou exija a judicialização. Nesse contexto, o Ministério Público exerce papel estratégico na tutela de interesses difusos e coletivos, também por meio de instrumentos extrajudiciais.

Carvalho Filho (2020) destaca que o controle administrativo contemporâneo não se limita aos mecanismos tradicionais de legalidade formal, devendo abarcar também a conformidade das políticas públicas com os princípios constitucionais. Assim, a atuação do Ministério Público insere-se como forma de controle externo qualificado, voltado à proteção do interesse público primário.

Segundo Otsuka (2024), a atuação resolutiva pressupõe diálogo institucional, racionalidade técnica e compromisso com a transformação da realidade social, especialmente em contextos marcados por omissões administrativas e déficits de implementação de políticas públicas.

Todavia, a atuação proativa dessa instituição deve observar limites democráticos claros. O protagonismo institucional não pode resultar em substituição indevida do gestor público ou em violação ao princípio da separação dos poderes.

Barroso (2019) adverte que a legitimidade da atuação institucional decorre da fidelidade aos parâmetros constitucionais e do respeito às competências próprias de cada Poder, sendo imprescindível que a atuação ministerial se dê de forma fundamentada, proporcional e transparente.

Nesse diapasão, o Ministério Público ultrapassa a mera fiscalização formal da legalidade, assumindo papel voltado à promoção da eficácia constitucional e à indução de condutas administrativas alinhadas aos valores do Estado Democrático de Direito. Sua atuação, portanto, projeta-se sobre a efetivação dos direitos sociais, evidenciando a necessidade de mecanismos institucionais aptos a garantir sua concretização material.

Os direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, configuram-se como direitos fundamentais de natureza prestacional, cuja concretização exige do Estado a implementação de políticas públicas capazes de assegurar condições materiais mínimas de dignidade à população:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Brasil, 1988).

Destarte, a efetivação dos direitos sociais revela-se como um processo complexo, que depende da articulação entre diferentes atores institucionais. Arnoldi (2012) observa que a implementação de políticas públicas não se resume à edição de normas, mas envolve processos administrativos contínuos, monitoramento, correções de rota e mecanismos de indução capazes de orientar a atuação estatal para o cumprimento de seus deveres constitucionais.

Taporosky e Silveira (2023) destaca que o Ministério Público possui capacidade institucional singular para atuar nesses contextos, justamente por reunir legitimidade constitucional, autonomia funcional e instrumentos extrajudiciais aptos a influenciar a formulação e a execução de políticas públicas.

A atuação extrajudicial do Ministério Público apresenta-se, como alternativa à judicialização excessiva dos direitos sociais. Embora a via judicial desempenhe papel relevante na garantia desses direitos, ela enfrenta limitações práticas, como a morosidade processual e a dificuldade de implementação de decisões estruturais.

Estudos empíricos demonstram que a atuação extrajudicial do Ministério Público tem produzido impactos relevantes na implementação de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e proteção de direitos humanos.

Silva (2025), ao analisar a atuação do Ministério Público da Paraíba na democratização das políticas públicas de saúde, evidencia que recomendações administrativas e termos de ajustamento de conduta têm contribuído para a correção de falhas administrativas e para a ampliação do acesso a serviços públicos essenciais.

De modo semelhante, Lima (2021) destaca que a atuação extrajudicial do Ministério Público no enfrentamento ao tráfico de pessoas no estado da Paraíba revela a capacidade da instituição de articular políticas públicas intersetoriais, promovendo ações preventivas e estruturantes que ultrapassam a lógica repressiva tradicional.

No plano institucional, documentos do próprio Ministério Público da Paraíba evidenciam a centralidade da atuação extrajudicial na defesa dos direitos sociais, destacando a adoção de práticas orientadas à resolutividade, à prevenção de conflitos e à indução de políticas públicas (MPPB, 2025).

Dessa forma, a atuação institucional do Ministério Público na efetivação dos direitos sociais deve ser compreendida como parte de um modelo cooperativo de governança democrática, no

qual a instituição atua como mediadora, fiscalizadora e indutora da ação estatal.

Conforme observa Monfredinho (2019), quando exercida de maneira técnica e fundamentada, a atuação extrajudicial do Ministério Público contribui não apenas para a proteção de direitos específicos, mas também para o aprimoramento das políticas públicas e o fortalecimento das instituições democráticas.

Ao privilegiar práticas preventivas, dialógicas e resolutivas, sem abdicar da judicialização quando indispensável, o Ministério Público reafirma seu papel como garantidor da ordem jurídica e agente de transformação social, contribuindo para a redução de déficits estruturais de efetividade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito comprometido com a dignidade da pessoa humana.

3. A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL E OS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição da República de 1988, ao redefinir o perfil institucional do Ministério Público, conferiu-lhe não apenas autonomia funcional e administrativa, mas também um amplo espectro de atribuições voltadas à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse novo paradigma, o Ministério Público deixa de atuar exclusivamente de forma reativa e contenciosa, passando a incorporar uma lógica preventiva, dialógica e resolutiva, orientada à transformação da realidade social.

Conforme assinala Monfredinho (2019), a atuação extrajudicial representa uma superação do modelo tradicional, excessivamente judicializado, permitindo à instituição intervir de maneira mais célere, flexível e adequada à complexidade dos conflitos sociais contemporâneos. Trata-se de um modelo de atuação que privilegia a construção de consensos, a indução de comportamentos administrativos e a promoção de soluções estruturais.

Essa perspectiva reconhece que a judicialização, embora legítima e por vezes necessária, nem sempre se mostra o meio mais eficaz para a implementação de políticas públicas, especialmente no âmbito dos direitos sociais, que exigem planejamento, alocação de recursos e coordenação institucional. Diante desse cenário, a atuação extrajudicial surge como instrumento estratégico de concretização da Constituição, sem implicar substituição indevida do gestor público nem afronta ao princípio da separação dos poderes.

3.1. INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS À DISPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O ordenamento jurídico brasileiro confere ao Ministério Público um conjunto expressivo de instrumentos extrajudiciais destinados à tutela dos direitos difusos e coletivos e à fiscalização da atuação administrativa. Esses instrumentos possibilitam uma atuação institucional orientada não apenas à repressão de ilegalidades, mas, sobretudo, à prevenção de danos, à correção de falhas estruturais e à indução de políticas públicas compatíveis com os comandos constitucionais.

Segundo Mazzilli (2005), os instrumentos extrajudiciais representam verdadeira expressão do papel político-institucional do Ministério Público, enquanto defensor da sociedade, permitindo-lhe atuar como agente de transformação social. Seguindo esse entendimento, Goulart (2021) destaca que o Ministério Público resolutivo assume a condição de agente indutor de políticas públicas, ao articular saberes técnicos, jurídicos e sociais na construção de soluções coletivas.

3.1.1. Procedimentos administrativos e notícias de fato

Os procedimentos administrativos e as notícias de fato constituem mecanismos iniciais e fundamentais da atuação extrajudicial do Ministério Público. Por meio deles, a instituição passa a acompanhar, fiscalizar e avaliar políticas públicas, serviços de relevância social e condutas administrativas, sem que haja, necessariamente, a imputação imediata de ilicitude a determinado agente.

Conforme esclarece Monfredinho (2019), os procedimentos administrativos não possuem natureza investigativa *stricto sensu*, mas desempenham relevante função de acompanhamento contínuo das ações estatais, permitindo ao Ministério Público identificar fragilidades, omissões e distorções na implementação de políticas públicas. Essa característica confere a esses instrumentos um papel estratégico na atuação preventiva e indutiva do Parquet.

Além disso, Frischeisen (2000) ressalta que a utilização de procedimentos administrativos fortalece o controle da Administração Pública sob a perspectiva da eficiência e da finalidade, permitindo ao Ministério Público atuar antes que a violação aos direitos sociais se consolide. Trata-se, portanto, de instrumentos que favorecem a racionalização da atuação estatal e a correção de rumos administrativos de forma dialogada.

3.1.2. Termos de ajustamento de conduta (TACs)

Os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) figuram como um dos instrumentos extrajudiciais mais relevantes à disposição do Ministério Público, sobretudo no âmbito da tutela coletiva e da efetivação de direitos sociais. Dotados de natureza jurídica de negócio jurídico com

eficácia de título executivo extrajudicial, os TACs permitem a adequação voluntária de condutas às exigências legais e constitucionais.

Arnoldi (2012) sustenta que os TACs representam verdadeiro mecanismo de indução de políticas públicas, na medida em que possibilitam a pactuação de obrigações estruturais, metas e cronogramas de implementação de ações estatais. Diferentemente da decisão judicial impositiva, o TAC favorece o comprometimento institucional do gestor público e a internalização das soluções propostas.

Nesse sentido, Taporosky e Silveira (2023) destaca que a utilização estratégica dos TACs amplia a capacidade institucional do Ministério Público, permitindo-lhe influenciar positivamente a formulação e a execução de políticas públicas sem romper com os limites democráticos da atuação administrativa.

3.1.3. Recomendações ministeriais

As recomendações ministeriais configuram instrumentos extrajudiciais de caráter orientativo, mediante os quais o Ministério Público indica à Administração Pública a necessidade de adequação de práticas, atos ou políticas aos parâmetros legais e constitucionais. Embora desprovidas de coercitividade imediata, tais recomendações possuem relevante força institucional e simbólica.

Barroso (2019) assinala que a efetividade dos direitos fundamentais exige mecanismos institucionais que privilegiem a persuasão racional e o diálogo, especialmente em contextos de formulação e implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, as recomendações ministeriais funcionam como instrumentos de indução normativa e administrativa, capazes de orientar a atuação estatal sem suprimir a discricionariedade do gestor.

Além disso, conforme observa Carvalho Filho (2020), as recomendações contribuem para a prevenção de ilegalidades e para a redução da litigiosidade, reforçando o papel do Ministério Público como órgão de controle externo qualificado da Administração Pública.

3.1.4. Audiências públicas e articulação interinstitucional

As audiências públicas e a articulação interinstitucional representam instrumentos extrajudiciais que evidenciam a dimensão democrática da atuação do Ministério Público. Por meio dessas práticas, a instituição promove a participação da sociedade civil, de órgãos públicos e de entidades técnicas na construção de soluções para problemas complexos relacionados à efetivação

dos direitos sociais.

Monfredinho (2019) destaca que a articulação interinstitucional fortalece a governança democrática e amplia a legitimidade das medidas adotadas, ao incorporar diferentes perspectivas e saberes na formulação das políticas públicas. As audiências públicas, por sua vez, permitem a escuta qualificada das demandas sociais, funcionando como espaços de deliberação e transparência.

3.2. INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A utilização articulada dos instrumentos extrajudiciais pelo Ministério Público configura um verdadeiro modelo de indução de políticas públicas. A indução, nesse contexto, não implica substituição do gestor público ou formulação direta de políticas, mas consiste na orientação, fiscalização e estímulo à atuação administrativa, de modo a assegurar sua conformidade com os direitos fundamentais e os princípios constitucionais.

Arnoldi (2012) conceitua a indução de políticas públicas como a capacidade institucional de influenciar decisões administrativas por meio de mecanismos não coercitivos, baseados no diálogo, na negociação e na racionalidade técnica. Essa concepção é reforçada por Otsuka (2024), ao analisar a atuação resolutiva do Ministério Público como um verdadeiro “bypass institucional”, capaz de superar entraves burocráticos e culturais sem necessidade de reformas estruturais profundas.

A distinção entre indução institucional e judicialização das políticas públicas é essencial para a compreensão do papel contemporâneo do Ministério Público. Enquanto a judicialização tende a produzir respostas fragmentadas e, por vezes, descontextualizadas, a indução administrativa favorece soluções estruturais, planejadas e ajustadas à realidade social.

Contudo, como adverte Carvalho Filho (2020), a atuação indutiva do Ministério Público deve observar limites claros, sob pena de esvaziamento da discricionariedade administrativa e de comprometimento da legitimidade democrática das políticas públicas. Assim, a indução deve ser exercida de forma técnica, proporcional e fundamentada, em consonância com os princípios da legalidade, da eficiência e da dignidade da pessoa humana

Dessa forma, a atuação extrajudicial do Ministério Público, enquanto instrumento de indução de políticas públicas, revela-se como mecanismo essencial para a efetivação dos direitos sociais, contribuindo para a superação de omissões estatais, o aprimoramento da gestão pública e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

A análise dos instrumentos disponíveis evidencia que o Ministério Público dispõe de meios juridicamente legítimos e funcionalmente adequados para influenciar a formulação, a

implementação e o aprimoramento de políticas públicas, sem desbordar dos limites constitucionais de sua atuação.

Todavia, a existência desses instrumentos, por si só, não assegura a concretização material dos direitos sociais, sendo imprescindível examinar de que forma eles vêm sendo aplicados na prática institucional, bem como os efeitos concretos decorrentes dessa atuação.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, por se mostrar adequada à compreensão da atuação extrajudicial do Ministério Público como vetor de efetivação dos direitos sociais, considerando suas dimensões jurídicas, institucionais e políticas. Utiliza o método dedutivo, partindo de referenciais teóricos sobre direitos fundamentais, atuação institucional do Ministério Público e políticas públicas, para examinar sua aplicação no plano prático.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e analítica: descritiva, ao identificar e sistematizar os principais instrumentos extrajudiciais de indução de políticas públicas; e analítica, ao avaliar criticamente sua aplicação, à luz do ordenamento jurídico e da doutrina. Para tanto, emprega pesquisa bibliográfica, com base em obras doutrinárias e produções acadêmicas pertinentes, e pesquisa documental, mediante análise de normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como de atos e instrumentos institucionais, como recomendações e termos de ajustamento de conduta.

A interpretação dos dados fundamenta-se no referencial teórico adotado, assegurando rigor científico e coerência metodológica, com vistas a compreender as potencialidades e os limites da atuação extrajudicial do Ministério Público na promoção dos direitos sociais.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a atuação extrajudicial do Ministério Público se consolidou como instrumento institucional relevante para a efetivação dos direitos sociais, especialmente no contexto de implementação e aprimoramento de políticas públicas.

Verifica-se a partir da análise documental e bibliográfica que o emprego de instrumentos extrajudiciais tem permitido ao Ministério Público intervir de forma mais célere, preventiva e estrutural em situações de omissão, insuficiência ou inadequação da atuação estatal.

Observa-se, em primeiro lugar, que os procedimentos administrativos e as notícias de fato constituem importantes mecanismos de monitoramento contínuo da atuação administrativa,

possibilitando a identificação precoce de falhas na execução de políticas públicas.

Tais instrumentos mostram-se eficazes para corrigir condutas administrativas sem imediata judicialização, reforçando a ideia de que a atuação preventiva e dialogada produz soluções mais estáveis. Essa compreensão é sustentada por Monfredinho (2019) e Frischeisen (2000), ao destacarem o fortalecimento do controle administrativo sob a ótica da eficiência e da finalidade pública.

No que se refere aos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), constata-se que esse instrumento ocupa posição central na indução de políticas públicas, sobretudo quando utilizado para pactuar obrigações estruturais e compromissos de médio e longo prazo.

A análise demonstra que os TACs permitem ao Ministério Público influenciar a implementação de políticas públicas sem substituir o gestor. Esse entendimento é corroborado por Arnoldi (2012) e Taporosky e Silveira (2023), ao destacarem sua capacidade de conciliar efetividade dos direitos sociais e discricionariedade administrativa.

As recomendações ministeriais, por sua vez, demonstram significativa capacidade de indução institucional, ainda que não possuam força coercitiva imediata. A análise empírica evidencia que tais recomendações, quando fundamentadas em bases normativas e técnicas consistentes, exercem influência relevante sobre a formulação e a execução de políticas públicas, orientando a atuação administrativa para a observância dos direitos fundamentais.

Exemplo paradigmático dessa atuação é a recomendação conjunta emitida pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público da Paraíba, dirigida aos prefeitos municipais, com o objetivo de prevenir o trabalho infantil e a exploração sexual de crianças e adolescentes durante os festejos juninos (MPF, 2025).

A referida recomendação evidencia, de forma concreta, a utilização da atuação extrajudicial como instrumento de indução de políticas públicas, ao estabelecer diretrizes preventivas, orientar a adoção de medidas administrativas e promover a articulação entre diferentes esferas do poder público.

Tal atuação demonstra que o Ministério Público não se limita à repressão posterior de violações, mas atua de forma antecipatória, buscando influenciar a organização administrativa e a implementação de ações preventivas voltadas à proteção integral de crianças e adolescentes, em consonância com os princípios constitucionais e com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Salienta essa constatação a Orientação Geral do Ministério Público da Paraíba (2025), ao estabelecer diretrizes institucionais para a atuação extrajudicial, reforçando a necessidade de planejamento, fundamentação técnica e articulação interinstitucional.

A orientação evidencia a preocupação institucional com a racionalização da atuação do

Ministério Público, de modo a garantir que os instrumentos extrajudiciais sejam utilizados não como formas de ingerência indevida, mas como mecanismos legítimos de indução administrativa e de fortalecimento das políticas públicas existentes.

Os resultados indicam que, quando fundamentadas em parâmetros constitucionais, legais e técnicos, as recomendações exercem significativo poder de indução sobre a atuação administrativa, contribuindo para a adequação de práticas estatais aos direitos sociais.

Esse entendimento converge com a aceção de Barroso (2019), segundo a qual a efetividade dos direitos fundamentais demanda mecanismos institucionais baseados na persuasão racional e no diálogo interinstitucional, especialmente em contextos de formulação de políticas públicas.

Outro aspecto relevante identificado diz respeito ao uso de audiências públicas e mecanismos de articulação interinstitucional, os quais se mostram fundamentais para ampliar a legitimidade democrática da atuação extrajudicial do Ministério Público.

Depreende-se da análise que tais instrumentos favorecem a construção de soluções compartilhadas, incorporando a participação de diferentes atores sociais e institucionais na definição de estratégias para a efetivação dos direitos sociais. Essa prática fortalece a governança democrática e contribui para a superação de respostas fragmentadas, conforme assinalado por Monfredinho (2019) e Otsuka (2024), ao analisarem o modelo de Ministério Público resolutivo.

Entretanto, a análise também revela limites e desafios inerentes à atuação extrajudicial enquanto instrumento de indução de políticas públicas. Destaca-se, entre eles, a necessidade de constante equilíbrio entre a atuação indutiva do Ministério Público e o respeito à autonomia administrativa e à separação dos poderes.

Em determinadas situações, a excessiva intervenção institucional pode gerar tensões com os gestores públicos ou comprometer a legitimidade democrática das políticas públicas, conforme adverte Carvalho Filho (2020). Nesse ínterim, evidencia-se que a atuação extrajudicial deve ser pautada pela proporcionalidade, razoabilidade e fundamentação técnica.

Além disso, observa-se que a efetividade dos instrumentos extrajudiciais está diretamente relacionada à capacidade institucional do Ministério Público, incluindo a disponibilidade de recursos humanos qualificados, a articulação com outros órgãos e a adoção de estratégias de acompanhamento e avaliação das medidas pactuadas.

De modo geral, os resultados obtidos indicam que a atuação extrajudicial do Ministério Público, quando exercida de forma técnica, dialógica e responsável, contribui significativamente para a efetivação dos direitos sociais e para o aprimoramento da gestão pública.

A discussão desenvolvida permite afirmar que os instrumentos de indução de políticas públicas representam alternativa institucional relevante à judicialização excessiva, favorecendo

soluções estruturais e compatíveis com os princípios do Estado Democrático de Direito, sem prejuízo do controle jurisdicional quando necessário.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou a atuação extrajudicial do Ministério Público como vetor de efetivação dos direitos sociais, à luz do modelo constitucional inaugurado em 1988. Constatou-se que a ampliação de suas funções institucionais lhe conferiu papel central na promoção da eficácia dos direitos fundamentais, sobretudo daqueles que dependem de prestações estatais contínuas e estruturadas.

A pesquisa evidenciou que a atuação extrajudicial se apresenta como alternativa relevante à judicialização excessiva, permitindo ao Ministério Público intervir de forma preventiva, dialogada e estrutural diante de falhas na implementação de políticas públicas. Instrumentos como recomendações, termos de ajustamento de conduta e mecanismos de articulação interinstitucional mostram-se aptos a induzir condutas administrativas, orientar gestores públicos e promover maior conformidade com os parâmetros constitucionais.

Verificou-se, ainda, que tais instrumentos possibilitam ao Ministério Público influenciar positivamente a atuação estatal sem substituí-la, configurando forma legítima de controle democrático da Administração Pública. Contudo, sua utilização deve observar limites, exigindo atuação técnica, fundamentada e proporcional, de modo a preservar o equilíbrio institucional e a racionalidade administrativa.

Conclui-se, portanto, que a atuação extrajudicial do Ministério Público, quando exercida em consonância com os parâmetros constitucionais, constitui importante instrumento para a promoção dos direitos sociais, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas, a superação de omissões estatais e a efetividade da Constituição no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARNOLDI, N. G. C. **Instrumentos extrajudiciais e a implementação de políticas públicas**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/6d1b2414-9a44-4710-a3b8-31168f6aa4ea>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA (MPPB). Orientação geral 2025. Documento institucional. Disponível em: [001.2024.030048-Orientacao_geral-2025-0001561685.pdf](https://www.mppb.mp.br/001.2024.030048-Orientacao_geral-2025-0001561685.pdf). Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA – **Quem somos**. Disponível em: www.mppb.mp.br. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Ministério Público Federal. MPT, MPF e MPPB emitem recomendação para prefeitos sobre trabalho infantil e exploração sexual durante festejos juninos**. *Notícias*, 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/comunicacao/noticias/2025/mpt-mpf-e-mppb-emitem-recomendacao-para-prefeitos-sobre-trabalho-infantil-e-exploracao-sexual-durante-festejos-juninos>. Acesso em: 8 dez. 2025.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FRISCHEISEN, L. C. F. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GOULART, M. P. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional**. São Paulo: Almedina, 2021.

LIMA, M. I. S. dos S. As contribuições do Ministério Público ao enfrentamento ao tráfico de pessoas no estado da Paraíba à luz das políticas públicas. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/22442/1/MarianeIzabelSilvaDosSantosLima_Dissert.pdf. Acesso em: 11 nov. 2025.

MAZZILLI, H. N. **Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades - atuação do Ministério Público**. Revista Direito e Liberdade, ESMARN, Mossoró, v. 1, n.1, p. 225 – 246, jul/dez 2005. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/a1e8872c-936c-4abf-892f-e897888185dd/content>. Acesso em: 02 jan. 2026.

MONFREDINHO, V. R. **A atuação extrajudicial do Ministério Público para alcance da sustentabilidade ambiental**. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e ao Curso de Máster Universitario em Derecho Ambiental y la Sostenibilidad (MADAS) da Universidade de Alicante – UA. 2019. Disponível em: <https://ceaf.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2022/09/14-A-ATUACAO-EXTRAJUDICIAL-DO-MP-PARA-ALCANCE-DA-SUSTENTABILIDADE-AMBIENTAL.p>. Acesso em: 8 dez. 2025.

OTSUKA, W. T. L. O QUE O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO TEM A CONTRIBUIR COM A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA **SEGURANÇA PÚBLICA? Um exame das atividades desenvolvidas pela Corregedoria Nacional no biênio 2022/2023**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. Disponível em:

https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5210/1/Dissertac%CC%A7a%CC%83o_WALTER%20TIYOZO%20LINZMAYER%20OTSUK_Mestrado%20em%20Direito%20Constitucional.pdf. Acesso em: 8 dez. 2025.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, A. M. A. da. **Democratização das políticas públicas de saúde: uma análise da atuação do Ministério Público da Paraíba**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Saúde Coletiva). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2025. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/65364/1/TCC%20-%20AMANDA%20MARIA%20ANT%20c3%94NIA%20DA%20SILVA%20SA%20c3%9aDE%20COLETIVA.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2025.

SUZUKI, N. S; KALIL, R. B. **O papel do ministério público no desenvolvimento de políticas sociais: revisão bibliográfica de artigos acadêmicos (2015 a 2020)**. Revista DIREITO UFMS. Campo Grande, MS, v. 8, Edição Especial, p. 463 – 478, 2022. Disponível em:

<https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/18895>. Acesso em: 8 dez. 2025.

TAPOROSKY, B. C. H; SILVEIRA, A. A. D. **Uma análise da capacidade do Ministério Público para a efetivação de políticas públicas**. Estudos Sociais, v. 44, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9KcqKd7Szf6pDHcMvKYb3Fq/?lang=pt>. Acesso em: 8 dez. 2025.