

A AUTONOMIA DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS PARA A AUTONORMATIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE EXTRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE

THE AUTONOMY OF STATE PUBLIC PROSECUTORS'
OFFICES FOR THE SELF-REGULATION OF THE
EXTRAJUDICIAL CONSTITUTIONAL REVIEW
PROCEDURE

LA AUTONOMÍA DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS
ESTATALES PARA LA AUTONORMATIVIZACIÓN DEL
PROCEDIMIENTO DE CONTROL EXTRAJUDICIAL DE
CONSTITUCIONALIDAD

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. A tríple autonomia constitu-
cional do ministério público; 3. Capacidade de auto-
normatização dos ministérios públicos estaduais; 4.
Autonormatização do procedimento do controle ex-
trajudicial de constitucionalidade pelos ministérios
públicos estaduais; 5. considerações finais; Referências

RESUMO:

O presente artigo aborda a extensão da capaci-
dade de autonormatização dos Ministérios Públicos
estaduais (MPes) no que concerne ao procedimento
do controle extrajudicial de constitucionalidade. O
objetivo é analisar a extensão dessa capacidade, con-
siderando sua autonomia constitucional, o contexto
normativo do federalismo e do Conselho Nacional do

Como citar este artigo:

CASAROTTI,
Luciano, CARMO,
Valter. "A autonomia
dos ministérios
públicos estaduais para
a autonormatização
do procedimento
de controle
extrajudicial de
constitucionalidade".
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 46 2025,
p. 161-187.

Data da submissão:

09/08/2025

Data da aprovação:

06/10/2025

1. Universidade Federal
do Tocantins - Brasil
2. Universidade Federal
do Tocantins - Brasil

Ministério Público. Utiliza-se método dedutivo, exploratório e abordagem qualitativa, com base em análise bibliográfica e documental. Demonstra-se que essa autonomia permite aos MPEs definir seus procedimentos de atuação extrajudicial às realidades locais, promovendo a fiscalização da constitucionalidade de forma mais célere e eficaz. Apresentam-se as experiências dos MPEs de Minas Gerais, Rondônia e Espírito Santo, que ilustram a viabilidade e a eficiência de abordagens consensuais e dialógicas na resolução de inconstitucionalidades, reduzindo a judicialização. Conclui-se que a autonomia dos MPEs é essencial para sua atuação na defesa da ordem constitucional e dos direitos fundamentais no contexto federativo brasileiro.

ABSTRACT:

This article addresses the extent of the self-regulation capacity of State Public Prosecutor's Offices (MPEs) concerning the extrajudicial procedure for constitutional review. The aim is to analyze the scope of this capacity, considering its constitutional autonomy, the normative context of federalism, and the role of the National Council of the Public Prosecutor's Office. A deductive, exploratory method and a qualitative approach are employed, based on bibliographic and documentary analysis. It is demonstrated that this autonomy allows MPEs to define their extrajudicial operating procedures to suit local realities, promoting a more agile and effective oversight of constitutionality. The experiences of the MPEs of Minas Gerais, Rondônia, and Espírito Santo are presented, illustrating the viability and efficiency of consensual and dialogical approaches in resolving unconstitutionality, thereby reducing judicialization. It is concluded that the autonomy of MPEs is essential for their role in defending constitutional order and fundamental rights within the Brazilian federal context.

RESUMEN:

El presente artículo analiza el alcance de la capacidad de autonormativización de los Ministerios Públicos estatales (MPE) en lo que respecta al procedimiento de control extrajudicial de constitucionalidad. El objetivo es analizar la extensión de dicha capacidad, teniendo en cuenta su autonomía constitucional, el contexto normativo del federalismo y del Consejo Nacional del Ministerio Público. Se utiliza el método dedutivo,

exploratorio y un enfoque cualitativo, basado en el análisis bibliográfico y documental. Se demuestra que esta autonomía permite a los MPE definir sus propios procedimientos de actuación extrajudicial según las realidades locales, promoviendo una fiscalización de la constitucionalidad más ágil y eficaz. Se presentan las experiencias de los MPE de Minas Gerais, Rondônia y Espírito Santo, que ilustran la viabilidad y eficiencia de enfoques consensuales y dialógicos en la resolución de inconstitucionalidades, reduciendo la judicialización. Se concluye que la autonomía de los MPE es esencial para su actuación en la defensa del orden constitucional y de los derechos fundamentales en el contexto federativo brasileño.

PALAVRAS-CHAVE:

Ministério Público; Autonomia; Controle de Constitucionalidade; Atuação Extrajudicial; Autonormatização.

KEYWORDS:

Public Prosecutor's Office; Autonomy; Constitutional Review; Extrajudicial Action; Self-Regulation.

PALABRAS CLAVE:

Ministerio Público; Autonomía; Control de Constitucionalidad; Actuación Extrajudicial; Autonormativización.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no artigo 127, conferiu ao Ministério Público (MP) um novo perfil constitucional, elevando-o a um patamar de destaque na organização do Estado (Brasil, [2024]). Essa reforma ligou a essência de suas funções à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Mazzilli, 2013). Disso decorre o dever do MP de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República (Viegas *et al.*, 2022).

Um campo relevante para essa atuação do MP é a fiscalização do cumprimento das normas constitucionais que, embora seja tradicionalmente associada à esfera judicial, como na ação direta de inconstitucionalidade, não se limita a ela (Schmidt, 2018). A atuação extrajudicial é vista

como fundamental para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais, visando a resolutividade material e um impacto positivo na realidade social (Rodrigues, 2018). O Ministério Público tem priorizado procedimentos extrajudiciais por permitirem soluções menos burocráticas e mais céleres, que incluem o uso de instrumentos como a recomendação administrativa, compromissos de ajustamento de conduta e audiências públicas (Oliveira; Lotta; Vasconcelos, 2020).

Para garantir liberdade de atuação no desempenho de suas funções institucionais, a CF/88 assegurou ao MP expressamente autonomia funcional e administrativa, conforme disposto no artigo 127, § 2º (Brasil, [2024]). Essa autonomia confere ao Ministério Público a prerrogativa de editar normas internas orientando sua atuação institucional (Mazzilli, 2013). Inclui-se aqui a regulamentação dos procedimentos para o controle extrajudicial de constitucionalidade, possibilitando ao órgão uniformizar, dar transparência e garantir eficiência à sua atuação.

Diante desse panorama, surge uma questão fundamental que orienta o presente estudo: A autonomia funcional e administrativa conferida pela CF/88 permite aos Ministérios Públicos estaduais a autonormatização do procedimento para sua atuação no controle extrajudicial de constitucionalidade? Para responder a essa questão, propõe-se como objetivo geral deste artigo analisar a extensão da capacidade de autonormatização dos Ministérios Públicos estaduais quanto ao procedimento para sua atuação no controle extrajudicial de constitucionalidade, considerando sua autonomia constitucional e o contexto normativo do federalismo e do Conselho Nacional do Ministério Público.

O estudo utilizará o método dedutivo, partindo de premissas gerais dos princípios constitucionais e normas do Ministério Público, para analisar a regulamentação interna dos Ministérios Públicos estaduais e verificar sua extensão e conformidade com esses princípios e normas quanto ao controle extrajudicial de constitucionalidade. Além disso, será exploratória, com enfoque na compreensão da capacidade regulamentar do MP, um tema que exige um levantamento abrangente de informações para a formulação de hipóteses e a identificação de novas perspectivas (Bittar, 2016).

Para isso, o procedimento de coleta de dados compreenderá pesquisa bibliográfica e documental. A bibliográfica será realizada em bases de dados científicas como o Portal de Periódicos CAPES, Repositório de

Universidades, Google Acadêmico e Scielo. Já a documental abrangerá a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) e outros documentos relevantes sobre autonormatização e controle de constitucionalidade. A abordagem será qualitativa, concentrando-se na interpretação de conceitos jurídicos, normas e do contexto institucional para compreender as nuances e particularidades da capacidade regulamentar dos Ministérios Públicos estaduais (Mezza-roba; Monteiro, 2019).

A fundamentação teórica deste artigo está estruturada em três seções. A Seção 2 explora a tríplice autonomia constitucional do Ministério Público (funcional, administrativa e financeira), detalhando como essas garantias asseguram sua independência na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, além de analisar a relação entre o MP e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e seus respectivos limites. Em seguida, a Seção 3 aborda a capacidade de autonormatização dos Ministérios Públicos Estaduais, explicando como a autonomia permite a criação de normas internas adaptadas às realidades locais para uma fiscalização constitucional eficaz, sempre em conformidade com a legislação. Por fim, a Seção 4 detalha a prática da autonormatização no procedimento de controle extrajudicial de constitucionalidade pelos Ministérios Públicos Estaduais, apresentando experiências concretas de estados como Minas Gerais, Rondônia e Espírito Santo, e destacando os benefícios dessa abordagem consensual e preventiva na redução da judicialização e na promoção de soluções ágeis.

2. A TRÍPLICE AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público (MP) brasileiro ocupa uma posição singular no cenário jurídico internacional, caracterizada por um elevado grau de autonomia e independência, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), diferenciando-o de congêneres em outras nações (Tomio; Robl Filho; 2021). Longe de ser uma mera continuidade de suas formas pretéritas, que remontam à figura do Procurador do Rei no século XIII ou ao defensor civitatis romano, que no Brasil Império se limitava à advocacia da Coroa; a Constituição Federal de 1988 redefiniu fundamentalmente o papel do Parquet. Enquanto constituições anterior-

res, como a de 1891, apenas mencionavam a figura do Procurador-Geral da República, ou como as de 1934 e 1967, que o vinculavam ora ao Executivo, ora ao Judiciário, a Constituição de 1988 o desvinculou dessas esferas, conferindo-lhe uma posição de independência e uma missão ampliada (Braga, 2008).

Essa transformação não foi acidental, mas fruto de um intenso processo de redemocratização e de um amplo debate na Assembleia Nacional Constituinte, que acolheu anseios sociais e propostas do próprio MP, como a Carta de Curitiba de 1986, que já reivindicava a independência funcional (Mazzilli, 2013). Assim, o MP foi alçado pelo artigo 127 da CF/88 à condição de defensor “da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, [2024]), consolidando-se como uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado.

Essa nova identidade institucional é solidificada pelos princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional, expressamente consagrados no Art. 127, §1º, da CF/88. Tais princípios não são meras diretrizes programáticas, mas sim normas cogentes que vinculam o legislador infraconstitucional, a Administração Superior do Ministério Público e todos aqueles que se relacionam com a instituição em sua atividade finalística (Garcia, 2017). O princípio da unidade, embora sugira que os membros do MP integrem um único órgão sob a direção de um só chefe, como explica Mazzilli (2013), deve ser interpretado com a devida peculiaridade no contexto federativo brasileiro. A unidade, portanto, manifesta-se de forma plena dentro de cada ramo do MP – seja o Federal, os Estaduais, o do Trabalho, o Militar ou o do Distrito Federal e Territórios – mas não de maneira interinstitucional, reconhecendo a autonomia de cada um desses órgãos (Mazzilli, 2013).

Complementar à unidade, o princípio da indivisibilidade garante a continuidade da atuação ministerial. Mazzilli (2013) o define como a possibilidade de substituição dos membros do MP entre si, sempre de acordo com a lei e nunca de forma arbitrária. Isso assegura que a ausência ou a mudança de um promotor ou procurador não paralise a defesa dos interesses públicos, permitindo que as funções sejam exercidas de forma ininterrupta (Rodrigues, 2018). Contudo, a indivisibilidade também encontra seus limites na estrutura federativa e na autonomia dos diferentes ramos

do MP, não permitindo a substituição de agentes entre eles de forma irrestrita (Mazzilli, 2013).

O princípio da independência funcional, por sua vez, é a espinha dorsal da atuação do MP contemporâneo. Ele confere a cada membro da instituição a liberdade de agir conforme sua consciência e a ordem jurídica, sem subordinação hierárquica quanto ao mérito de suas manifestações (Garcia, 2017). Essa independência é um atributo do agente, distinta da autonomia funcional que pertence à instituição como um todo, conforme a distinção feita por Mazzilli (2013). Ela protege o promotor ou procurador de pressões externas e internas, permitindo-lhe atuar de forma técnica e imparcial na defesa dos direitos e interesses que lhe são confiados. Essa prerrogativa, que superou o modelo hierárquico tradicionalmente associado ao Parquet, é essencial para que o MP possa cumprir sua missão de fiscal da lei e defensor da sociedade, inclusive contra abusos de poder (Garcia, 2017).

A coexistência desses princípios, especialmente a unidade e a independência funcional, gera uma tensão dialética que, paradoxalmente, fortalece a instituição. Garcia (2017) aponta que essa configuração resulta em um delicado equilíbrio: a unidade se manifesta na estrutura administrativa e na identidade de propósito, enquanto a independência funcional garante a autonomia na atividade-fim. Embora possa parecer que uma maior independência individual possa levar a uma menor uniformidade institucional, é justamente essa dinâmica que permite ao MP adaptar-se às realidades locais e atuar com a flexibilidade necessária para defender os diversos interesses sociais, como sugere Mazzilli (2013).

Os princípios da unidade, indivisibilidade e independência caminham lado a lado com a autonomia constitucionalmente assegurada ao MP, formando o alicerce de sua atuação institucional. Esses princípios, consolidados na CF/88, concretizam-se por meio da tríplice autonomia – funcional, administrativa e financeira –, fundamental para resguardar a imparcialidade e a eficácia do Ministério Público diante de suas missões constitucionais. Ao correlacionar essas garantias principiológicas à autonomia institucional, evidencia-se que o MP está protegido contra influências indevidas de outros Poderes, sendo dotado de garantias funcionais semelhantes às do próprio Judiciário, como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, o que confere à instituição um

patamar singular de independência no contexto constitucional brasileiro (Tomio; Robl Filho; 2021).

A autonomia funcional do MP é um dos pilares que sustentam a atuação dessa instituição no sistema jurídico brasileiro. A CF/88 consagrou expressamente essa garantia no artigo 127, §2º, elevando o MP a um patamar de independência fundamental para o exercício de suas atribuições constitucionais, não estando subordinado a nenhum dos três Poderes: Executivo, Legislativo ou Judiciário (Braga 2008). Essa capacidade de atuação autônoma é fundamental para o cumprimento do “múnus constitucional” de zelar pelo respeito aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (Ismail Filho, 2021). Essa autonomia representa uma grande evolução na configuração institucional do MP, que deixou de ser mero órgão vinculado ao Poder Executivo para se tornar uma instituição verdadeiramente independente, com garantias constitucionais que asseguram sua atuação livre de pressões políticas ou interferências externas (Braga, 2008).

A autonomia administrativa do MP, também prevista no artigo 127, § 2º, da CF/88, confere à instituição a capacidade de auto-organização e autoadministração (Brasil, [2024]). Isso significa que o MP possui a prerrogativa de propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como de definir sua política remuneratória e planos de carreira (Brasil, 1993). Segundo Tomio e Robl Filho (2021), essa autonomia permite ao MP gerir seus recursos humanos e materiais de forma estratégica, alinhando-os às suas prioridades institucionais e às demandas da sociedade, além da capacidade de se auto-organizar, permite que o MP promova e defenda a Constituição de maneira eficaz, inclusive na esfera extrajudicial. A autonomia administrativa também se manifesta na capacidade do MP de estabelecer suas próprias políticas internas, como a política nacional de atendimento ao público, que visa ampliar os espaços de diálogo com os cidadãos e garantir o acesso aos serviços ministeriais (Ismail Filho, 2021).

Embora estabelecida de forma implícita, a autonomia financeira do Ministério Público é um componente fundamental de sua independência, conforme inferido do artigo 127, § 3º, da Constituição Federal (Brasil, [2024]). Esse dispositivo constitucional determina que o MP elabore sua própria proposta orçamentária, respeitando os limites estabelecidos na lei

de diretrizes orçamentárias (Brasil, 1993). A dotação orçamentária própria é um elemento crucial para assegurar a independência do MP, pois permite que a instituição planeje e execute suas ações fiscalizatórias da constitucionalidade sem estar sujeita à discricionariedade orçamentária dos demais Poderes estatais (Mazzilli, 1998). A capacidade de gerir seus próprios recursos financeiros é vital para que o MP possa investir em infraestrutura, tecnologia e capacitação de seus membros, garantindo a efetividade de sua atuação em todas as suas frentes, ponderam Tomio e Robl Filho (2021).

A conjugação das autonomias funcional, administrativa e financeira conferida ao MP pela CF/88 e reafirmada explicitamente pela Lei nº 8.625/1993, em seu artigo 3º, desvincula o MP de qualquer subordinação aos Poderes Judiciário e Executivo (Brasil, 1993), transformando-o em um ator institucional com fortes poderes (Tomio; Robl Filho; 2021). Além disso, essa tríplice autonomia não é apenas uma prerrogativa institucional, mas um “múnus constitucional” que capacita o MP a ser um guardião vigilante da democracia e dos direitos fundamentais, atuando com a independência e a resolutividade necessárias para garantir que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os preceitos constitucionais, tanto no âmbito nacional quanto, por sua legitimidade, perante sistemas internacionais de direitos humanos (Ismail Filho, 2021).

No contexto dessa estrutura autônoma, surge o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004. O CNMP foi concebido com a competência constitucional de controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público, bem como o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Para o exercício desse controle, a Constituição Federal, em seu art. 130-A, § 2º, I, outorga ao CNMP a faculdade de expedir atos regulamentares (Brasil, [2024]). Esses atos, tipicamente resoluções, possuem fonte direta na Constituição de 1988 e, em certa interpretação, podem ter força normativa primária, equiparando-se à lei. No entanto, a própria natureza do CNMP como órgão administrativo e a finalidade específica de seu poder regulamentar impõe limites (Streck; Sarlet; Clêver, 2005).

A relação entre o poder regulamentar do CNMP e a autonomia do MP é expressamente delineada pelo artigo 130-A, § 2º, I, da CF/88, que determina que o CNMP deve “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no

âmbito de sua competência, ou recomendar providências” (Brasil, [2024], s/p). Isso significa que o exercício do poder normativo pelo CNMP deve ser pautado na defesa dessas autonomias. Contudo, Garcia (2012) pondera que encontrar um ponto de equilíbrio entre o controle e a absorção da liberdade valorativa inerente às instituições controladas tem sido um desafio. Há uma constatação de que, ao interpretar o comando constitucional, o CNMP tem, em alguns aspectos, caminhado em sentido contrário a reforçar a autonomia (Garcia, 2012).

O poder regulamentar do CNMP, semelhante ao exercido pelo Executivo, não pode ser equiparado ao do legislador democraticamente eleito; ele deve permanecer restrito aos referenciais de juridicidade, atuando na colmatação da lei e sobre fatos concretos (Garcia, 2012). Um controle externo amplo e irrestrito seria a antinomia suprema à independência e autonomia existencial, devendo o controle do CNMP se restringir à atuação administrativa e financeira e aos deveres funcionais, não podendo recair sobre os atos tipicamente funcionais que refletem a atividade fim do MP, onde prevalece a independência funcional (Garcia, 2012).

A tensão se manifesta quando o CNMP, através de suas resoluções, busca uma uniformização que pode colidir com a autonomia de cada ramo do Ministério Público, especialmente os estaduais, que possuem legislação própria, respeitadas as normas gerais da União (Garcia, 2012). Essa conduta do CNMP afrontaria a CF/88 tanto ao substituir-se aos Ministérios Públicos estaduais (MPes) em situações concretas baseadas em liberdade valorativa, quanto ao editar atos normativos gerais que impedem o próprio aflorar dessa liberdade, uniformizando o que deveria projetar a autonomia (Garcia, 2012). A autonomia administrativa implica o poder de expedir regulamentos para gestão de quadros de pessoal, administração e aquisição de bens, incluindo a gestão de processos disciplinares, e deve respeitar o federalismo e a legislação local (Farah, 2018).

A tríplice autonomia do Ministério Público brasileiro constitui tanto fundamento como limite do poder regulamentar do CNMP. Por um lado, essa autonomia assegura ao CNMP a liberdade e a independência necessárias para elaborar normas internas capazes de garantir eficiência, unidade e coerência na atuação do Ministério Público. Por outro, a mesma autonomia funciona como parâmetro de contenção, impedindo que o poder regulamentar do CNMP extrapole os marcos constitucionais e

infraconstitucionais, especialmente diante da diversidade federativa e do respeito às competências legislativas da União e dos Estados.

Na próxima seção, será realizado um estudo detalhado acerca do alcance e dos limites do poder regulamentar do CNMP, sobretudo em relação à autonomia constitucional dos MPEs. O objetivo é demonstrar que os MPEs detêm competência para normatizar aspectos de seu próprio funcionamento institucional, incluindo procedimentos internos relevantes, como o controle extrajudicial de constitucionalidade. O estudo evidenciará que a diversidade regional, as competências legislativas locais e o respeito à autonomia institucional não apenas moldam, mas legitimam o exercício do poder normativo dos MPEs.

3. CAPACIDADE DE AUTONORMATIZAÇÃO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS

O arranjo federativo brasileiro é caracterizado pela distribuição territorial do poder entre entes autônomos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que implica, segundo Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021), assimetria política e organizacional entre a União e os Estados, bem como heterogeneidades e diversidades nas estruturas estaduais. A compreensão do funcionamento de instituições como o Ministério Público (MP) exige que se leve em conta o ambiente institucional e o contexto organizacional em que estão inseridas, incluindo a interação com as elites políticas estaduais e locais e os diferentes arranjos das políticas públicas em sintonia com o modelo de federalismo (Abrucio; Viegas; Rodrigues, 2021).

Em virtude desse arranjo federativo, a competência primordial para editar normas de caráter geral e abstrato, com força de lei, reside no Poder Legislativo, que representa a vontade popular. Paralelamente, o sistema jurídico confere ao Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governadores, Prefeitos) um tradicional “poder regulamentar” (Garcia, 2012). Essa atribuição privativa permite a expedição de decretos e regulamentos destinados ao fiel cumprimento das leis, detalhando sua execução sem, contudo, inovar na ordem jurídica, criar direitos, obrigações ou sanções que não estejam previamente definidos pela legislação. Tais atos são de natureza infralegal, subordinados hierarquicamente à lei (Cravo, 2014).

No que diz respeito ao MP, o sistema constitucional brasileiro também estabelece uma divisão de competências legislativas no âmbito do fe-

deralismo. Garcia (2013) explica que cabe à União editar as normas gerais sobre sua organização, atribuições e estatuto por meio de lei, e aos Estados editar as normas específicas através de leis complementares próprias, observando os limites das normas gerais da União. Assim, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) estabelece normas gerais aplicáveis a todos os ramos do MP, enquanto cada Ministério Público Estadual (MPE) possui sua própria Lei Orgânica Estadual que serve como a base legal fundamental que estabelece sua organização, as atribuições e o estatuto (Garcia, 2013).

A CF/88 conferiu ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a atribuição expressa de zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo, para tanto, expedir atos regulamentares (Farah, 2018). Esse poder regulamentar do CNMP deve ser exercido de forma comedida, preferencialmente através da fixação de parâmetros que respeitem a autonomia administrativa e funcional dos MPEs, uma vez que essa autonomia significa, em certa medida, o poder de criar o próprio direito em seu âmbito interno (Farah, 2018).

Esse poder de autonormatização dos MPEs difere das competências legislativa e regulamentar clássicas e da competência específica do CNMP, e manifesta-se primariamente na sua capacidade de auto-organização e autonormatização (Rodrigues, 2024). Essa capacidade decorre diretamente de sua autonomia administrativa e funcional garantida constitucionalmente e se traduz na prerrogativa de dispor sobre sua estrutura, órgãos de execução e auxiliares, procedimentos internos e gestão administrativa e organizacional (Rodrigues, 2024). Essa autonomia interna permite que cada MPE adapte sua organização e atuação às necessidades, realidades e contextos específicos de seu estado, o que contribui para a heterogeneidade institucional do Ministério Público brasileiro (Abrucio; Viegas; Rodrigues, 2021).

A autonomia funcional é da instituição do Ministério Público. Ela indica que todos os ramos do MP (federais ou estaduais) estejam imunes a qualquer influência externa no exercício de sua atividade finalística, e que pode adotar as medidas previstas no ordenamento jurídico em face de quaisquer agentes, órgãos ou Instituições, de caráter público ou privado, sempre que necessário (Garcia, 2017). Assim, essa autonomia permite que o MPE defina as prioridades de atuação e os meios empregados em senti-

do lato, que se relacionam com o apoio técnico-logístico.

Coexistindo com a autonomia funcional da instituição, há a independência funcional de seus membros, que é oponível inclusive aos próprios órgãos da Administração Superior do Ministério Público (Garcia, 2017). A independência funcional é a liberdade que cada órgão e agente do Ministério Público tem de exercer suas funções em face de outros órgãos ou agentes da mesma instituição, subordinando-se apenas à Constituição e às leis (Mazzilli, 2013). É por força da independência funcional que um membro do MPE, nos atos da atividade-fim, não está subordinado hierarquicamente a outros membros ou chefias da instituição.

A combinação da autonomia funcional da instituição e da independência funcional de seus membros, segundo propõem Oliveira, Lotta e Vasconcelos (2020), permite que o MP defina os modos e procedimentos de sua atuação. Embora a Constituição e as leis fixem os objetivos e os limites da atuação ministerial, as prioridades funcionais são estabelecidas também nas decisões dos seus órgãos de execução, em decorrência da liberdade e da independência que são próprias de seus membros (Mazzilli, 2013).

Conforme explica Garcia (2017), a autonomia administrativa, por sua vez, assegura ao Ministério Público a prerrogativa de editar atos relacionados à gestão de seus quadros de pessoal, à administração e aquisição de bens, e de regular a rotina administrativa. Os atos administrativos emanados da Instituição são autoexecutórios e não estão sujeitos a um juízo de prelibação por parte de qualquer outro órgão ou Poder, devendo obediência unicamente aos parâmetros constitucionais e legais (Garcia, 2013). Uma administração autônoma está atrelada ao poder de regular a rotina administrativa, sendo vedado a qualquer outro órgão que não aquele que detém a autonomia editar atos dessa natureza.

Exercer as parcelas de autonomia outorgadas exige que cada ramo do MP expeça atos normativos com eficácia interna *corporis*, o que está implícito em sua autonomia, o que se manifesta na definição dos procedimentos a serem observados, por exemplo, pelos órgãos administrativos, afirma Garcia (2013). Essa capacidade de autonormatização e auto-organização significa que os MPEs detêm completa autonomia sobre a escolha da maior parte de seus quadros e sobre a organização de seus procedimentos internos.

A capacidade de autonormatização permite a regulamentação de

procedimentos internos, incluindo aqueles de natureza extrajudicial, para o pleno exercício da função institucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CF/88, podendo promover medidas para esse fim, como o inquérito civil, a ação civil pública e os termos de ajustamento de conduta (Braga, 2008). A autonomia funcional garante a liberdade de atuação técnica e imparcial necessária para o exercício de sua função institucional.

Essa capacidade de autonormatização e auto-organização dos MPEs são regidas pelos princípios institucionais do Ministério Público: unidade, indivisibilidade e independência funcional (Braga, 2008). A independência funcional é particularmente relevante, pois assegura aos membros do MP (Promotores e Procuradores de Justiça) o livre exercício de sua atividade finalística, com ampla discricionariedade na seleção e condução de casos concretos (Braga, 2008). A unidade se desenvolve horizontalmente entre os ramos do MP, e a indivisibilidade garante a indisponibilidade dos elementos essenciais da instituição (Braga, 2008).

Contudo, essa capacidade de autonormatização dos MPEs possui limites claros. Ela deve estar em conformidade com a Constituição e as leis, mantendo-se subordinada hierarquicamente à lei, bem como deve transitar no espaço deixado pela lei, não podendo inovar na ordem jurídica, criar direitos, obrigações ou sanções que não estejam previamente definidos pela legislação (Cravo, 2014). Ela também não pode contrariar comandos expressos contidos em textos de lei, devendo permanecer sujeita aos referenciais de juridicidade, ou seja, à adequação do ato à ordem jurídica, e não pode substituir a dicção legal (Mazzilli, 2013).

Ademais, a autonomia e o poder normativo interno devem ser exercidos de modo a zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, sem reduzir a liberdade valorativa que o sistema lhes assegura ou incursionar em aspectos afetos à independência funcional dos membros, princípio esse que assegura o livre exercício da atividade finalística (Garcia, 2013). A unidade institucional deve coexistir com a independência funcional, e o planejamento institucional (se democrático) deve buscar alinhá-la com a estratégia institucional na defesa dos direitos fundamentais, mas as metas finalísticas são fixadas na Constituição, nas leis e nas decisões dos órgãos de execução decorrentes da liberdade e independência dos membros (Mazzilli, 2013).

A CF/88 e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) asseguram ao Ministério Público autonomia funcional e administrativa. Essa garantia é fundamental para que o órgão possa dispor sobre sua organização e funcionamento e elaborar sua proposta orçamentária, permitindo-lhe editar atos normativos para regular sua rotina administrativa e definir procedimentos internos, sem subordinação hierárquica ao Executivo ou ao Legislativo quanto ao mérito de suas decisões e a organização de suas atividades.

É nesse arcabouço de autonomia e capacidade de autonormatização que os MPEs definem e regulam internamente a forma como exercerão suas atribuições finalísticas para o exercício de suas funções constitucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Isso inclui os procedimentos relacionados ao controle de constitucionalidade de leis e atos normativos realizado na esfera extrajudicial, como será estudado na próxima seção.

4. AUTONORMATIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DO CONTROLE EXTRAJUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE PELOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS

O controle de constitucionalidade representa um mecanismo fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Conforme apontado por Schmidt (2018), esse instrumento ganhou relevância significativa com a CF/88, que ampliou substancialmente os dispositivos de fiscalização constitucional, estabelecendo um sistema misto que integra elementos do controle difuso e concentrado. Casimiro, Mello e França (2025) destacam que essa estruturação reflete a preocupação do constituinte em criar um robusto sistema de proteção constitucional capaz de responder aos desafios de uma sociedade em constante evolução.

Em sua essência, o controle de constitucionalidade, define Barroso (2022), representa um sofisticado conjunto de mecanismos jurídico-políticos criados para examinar e garantir a compatibilidade entre as normas infraconstitucionais e a Constituição Federal, preservando assim a supremacia desta última. Tal concepção fundamenta-se no princípio da hierarquia normativa, que estabelece a Constituição Federal como lei máxima do ordenamento jurídico brasileiro, ocupando o ápice da pirâmide

normativa, servindo como parâmetro de validade para todas as demais normas jurídicas, conforme elucidam Barbosa e Lima (2018).

A principal finalidade do controle de constitucionalidade, segundo Barroso (2022), concentra-se na preservação da ordem constitucional, na defesa dos direitos fundamentais e na garantia da segurança jurídica. Ao eliminar do sistema jurídico as normas incompatíveis com a Constituição, esse mecanismo contribui para manter a integridade da vontade do poder constituinte originário e a estabilidade das instituições democráticas. Na perspectiva da manutenção da ordem constitucional, Mendes (2012) ressalta que o controle atua como guardião da coerência normativa, removendo normas incongruentes e promovendo uma interpretação sistemática que harmoniza o conjunto normativo com os preceitos constitucionais.

O Ministério Público brasileiro figura como uma instituição fundamental na proteção da ordem constitucional, desempenhando uma dupla função essencial no controle da constitucionalidade, atuando tanto na esfera judicial, por meio de ações e intervenções perante os tribunais, quanto na esfera extrajudicial, zelando pela conformidade da ordem jurídica à Constituição em suas atividades cotidianas. Schmidt (2018) observa que essa atuação multifacetada reflete o posicionamento constitucional do Ministério Público como função essencial à justiça, encarregado de defender a ordem jurídica e o regime democrático.

No âmbito do controle judicial difuso, Mazzilli (2017) destaca que o MP pode atuar como autor, propondo ações em que a inconstitucionalidade é arguida incidentalmente, frequentemente utilizando instrumentos como a ação civil pública para questionar normas que violem direitos coletivos. Como fiscal da lei, intervém obrigatoriamente em processos que discutam inconstitucionalidade. No controle judicial concentrado, o Procurador-Geral da República é legitimado para propor ações diretas de controle (ADI, ADC, ADPF e ADO), conforme o art. 103, VI da Constituição. Além disso, mesmo quando a iniciativa parte de outro legitimado, o MP invariavelmente atua como fiscal da ordem jurídica, emitindo pareceres técnicos que subsidiam as decisões do STF, reforçando seu papel de guardião constitucional, como observa Rodrigues (2018).

Na esfera do controle extrajudicial de constitucionalidade, a atuação do MP está fundamentada em seu papel constitucional como defensor da ordem jurídica e do interesse público, conforme estabelecido no artigo

127 da CF/88 (Brasil, [2024]). Como observa Rodrigues (2018), para além da jurisdição constitucional tradicional, seja concentrada ou difusa, a instituição ministerial trabalha ativamente para garantir que tanto os órgãos públicos quanto a sociedade civil mantenham suas ações alinhadas com os valores e princípios constitucionais vigentes.

A amplitude da atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade manifesta-se através de diversos instrumentos. Entre esses, destaca Rodrigues (2018) a instauração de inquéritos civis públicos para investigar potenciais violações a direitos coletivos protegidos constitucionalmente e a formalização de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), que buscam adequar comportamentos inconsistentes com a Constituição, antes que se tornem objeto de litígio judicial. Essa abordagem preventiva e resolutiva reflete um esforço institucional para solucionar conflitos e corrigir irregularidades sem a necessidade de sobrecarregar o sistema judiciário, promovendo maior eficiência na proteção da ordem constitucional (Moreira Neto, 2011).

Quando o MP exerce o controle extrajudicial de constitucionalidade em defesa do interesse público, sua atuação vai além da verificação meramente formal da compatibilidade normativa. Conforme aponta Mazzilli (2017), a instituição realiza uma avaliação crítica e valorativa das normas jurídicas, considerando o contexto social e os valores predominantes na sociedade. Tal atuação do MP compreende uma análise substantiva da constitucionalidade, que não se limita à conformidade textual, mas abrange a proteção dos direitos humanos, a promoção da justiça social e a defesa dos interesses de grupos vulneráveis (Mazzilli, 2017), assegurando que o ordenamento jurídico, além de observar a forma, realize os valores constitucionais fundamentais.

O Ministério Público utiliza diversos mecanismos extrajudiciais para promover o debate constitucional e influenciar proativamente as ações dos Poderes estatais e da sociedade civil. Rodrigues (2018) enfatiza que através de recomendações administrativas, audiências públicas e notificações formais, o MP cria espaços de diálogo sobre questões constitucionais e trabalha para garantir que políticas públicas e práticas sociais desenvolvam-se em consonância com os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição. Mazzilli (1998) elucida que a intervenção ministerial envolve orientação técnico-jurídica e fiscalização sistemática tanto de entidades

públicas quanto privadas, com o objetivo de assegurar o cumprimento dos preceitos constitucionais em suas práticas administrativas e na implementação de políticas públicas.

Moreira Neto (2011) salienta que tal dimensão da atuação do Ministério Público torna-se especialmente relevante num cenário de crescente complexidade nas relações jurídicas e sociais, em que a prevenção de conflitos e a resolução extrajudicial de questões constitucionais assumem papel central na consolidação do Estado Democrático de Direito. Ademais, como reflete Rodrigues (2018), ao fomentar o diálogo institucional e incentivar a participação cidadã no debate constitucional, o Ministério Público fortalece os mecanismos de controle social e contribui para a legitimação democrática do sistema de justiça.

Conforme discutido anteriormente, o fundamento jurídico relacionado à atuação extrajudicial do Ministério Público reside na autonomia administrativa e funcional do MP, expressamente reconhecidas pela Constituição Federal em seu artigo 127, §§ 1º e 3º. Conforme explica Mazzilli (2013), tais garantias asseguram tanto a independência técnico-jurídica de seus membros quanto a autonomia administrativa e orçamentária da instituição, permitindo uma atuação efetiva na fiscalização da constitucionalidade, inclusive preventivamente, sem subordinação aos demais Poderes do Estado. Como destaca Abrucio, Viegas e Rodrigues (2021), a autonomia concedida gera a heterogeneidade institucional do Ministério Público no Brasil, pois permite que cada Ministério Público Estadual (MPE) desenvolva soluções e rotinas próprias, ajustadas ao contexto do respectivo estado. Conforme Garcia (2017), isso significa que o MPE pode estabelecer livremente suas prioridades de atuação, procedimentos, apoio logístico e escolhas técnicas.

As experiências dos Ministérios Públicos de Minas Gerais (MPMG), de Rondônia (MPRO) e do Espírito Santo (MPES) constituem o objeto principal deste estudo. A escolha dessas instituições estaduais justifica-se pela relevância de suas trajetórias na implementação de práticas inovadoras e eficazes no controle extrajudicial de constitucionalidade. Esses casos práticos oferecem um panorama elucidativo de como os Ministérios Públicos Estaduais, valendo-se de sua capacidade constitucional de auto-organização e autonormatização, regulamentam proativamente o procedimento de controle extrajudicial de constitucionalidade. Ao analisar as

ações e os resultados dessas instituições, torna-se possível compreender de forma concreta como a autonomia do MP contribui diretamente para a manutenção da ordem constitucional, a proteção dos direitos fundamentais e a garantia da segurança jurídica, refletindo a adaptabilidade e a eficácia dessa prerrogativa institucional frente aos desafios contemporâneos da tutela da constitucionalidade.

A Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade do MPMG, expõe Navarro (2022), atua na análise de normas jurídicas municipais que criam e disciplinam cargos em comissão, frequentemente eivadas de inconstitucionalidade. Sua função primordial é extirpar do ordenamento jurídico normas contrárias ao texto constitucional, combatendo o patrimonialismo e a má gestão. O procedimento extrajudicial envolve o recebimento de representações, instauração de procedimentos administrativos e expedição de recomendações às autoridades competentes. Em caso de cumprimento, o procedimento é arquivado, caso contrário, ocorre a judicialização por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

O Projeto “Autocomposição no Controle de Constitucionalidade” do NUPA/MPES, ressaltam Zaneti Jr. *et al.* (2023), também visa a adequação de leis e atos normativos estaduais e municipais às Constituições Federal e Estadual, promovendo a extinção e correção de normas inconstitucionais de modo consensual e extrajudicial. O NUPA busca os efeitos práticos do controle de constitucionalidade sem a necessidade de acionar o Poder Judiciário, por meio de diálogo, esclarecimento e convencimento. Os resultados do MPES foram positivos, com 72% dos casos em fase autocompositiva resolvidos extrajudicialmente, evitando o ajuizamento de ADIs.

O Projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade” do MPRO, explicam Oliveira e Canestrini (2024), adota uma abordagem inovadora e preventiva, integrando métodos consensuais ao controle de constitucionalidade e enfatizando o diálogo interinstitucional para adequar atos normativos sem intervenção judicial. O objetivo é prevenir o surgimento de conflitos e garantir a conformidade constitucional de forma célere e colaborativa. Os resultados do MPRO indicam uma alta eficácia, com 75% dos casos resolvidos por autocomposição, evitando ações judiciais diretas.

Os três MPEs operam sob a égide da Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ), que detém a legitimidade para propor ADIs nos respectivos Tribunais de Justiça. As coordenadorias ou núcleos especializados (Coordenadoria do

MPMG, NUPA do MPES) funcionam como órgãos de assessoramento da PGJ (Navarro, 2022; Oliveira; Canestrini, 2024; Zaneti Jr. *et al.*, 2023).

A Coordenadoria do MPMG parece ter uma função mais de “filtro pré-judicial”, tentando a resolução extrajudicial, mas com uma inclinação maior à judicialização como medida derradeira e eficaz. Isso pode ser influenciado pela natureza dos casos que a Coordenadoria do MPMG foca (cargos em comissão), que frequentemente envolvem uma “cultura patrimonialista” e “atecnia jurídica”, tornando a adesão voluntária mais desafiadora sem a ameaça de uma ação judicial (Navarro, 2022).

Os projetos do MPRO e MPES demonstram uma capacidade maior de resolutividade extrajudicial, alinhando-se com a filosofia da “Justiça multiportas”, onde a ação judicial é a última *ratio*. Eles conseguem efetivamente obter a adequação das normas por meio de negociações e acordos, evidenciando uma forte cultura de autocomposição e diálogo interinstitucional dentro dessas unidades. Essa abordagem proativa e colaborativa se mostra mais eficaz em evitar litígios (Oliveira; Canestrini, 2024; Zaneti Jr. *et al.*, 2023).

O sucesso das iniciativas extrajudiciais de controle de constitucionalidade está atrelado a diversos fatores:

Adoção da cultura da autocomposição e resolutividade: A priorização da solução consensual e extrajudicial, alinhada com princípios como o da resolutividade do Ministério Público, é fundamental para o sucesso desses projetos (Oliveira; Canestrini, 2024);

Diálogo interinstitucional e convencimento: A capacidade de engajar os Poderes Executivo e Legislativo, esclarecendo as inconstitucionalidades e construindo um consenso para a adequação voluntária das normas, é essencial (Zaneti Jr. *et al.*, 2023);

Atuação preventiva: O foco em evitar a criação ou a manutenção de normas inconstitucionais, e até mesmo a reiteração de vícios, por meio de uma postura proativa, contribui significativamente para o êxito (Oliveira; Canestrini, 2024);

Estruturas dedicadas e especializadas: A existência de núcleos ou coordenadorias com equipes focadas e processos bem definidos (como o NUPA do MPES) permite uma atuação mais sistemática e eficiente (Zaneti Jr. *et al.*, 2023);

Legitimidade e independência funcional do MP: A autonomia do Ministério Público e a independência de seus membros são condições essenciais para a fiscalização da constitucionalidade de leis e atos normativos (Navarro, 2022);

Apoio da cúpula institucional: A adesão da Procuradoria-Geral de Justiça aos projetos e a delegação de atribuições para a atuação extrajudicial são importantes para a institucionalização e o sucesso das iniciativas (Oliveira; Canestrini, 2024; Zaneti Jr. *et al.*, 2023).

As experiências analisadas oferecem valiosas lições e demonstram o potencial de replicação desses modelos, são elas:

Viabilidade e eficiência do controle extrajudicial: Os projetos do MPRO e MPES comprovam que o controle de constitucionalidade pode ser efetivado de forma célere e com alta taxa de sucesso fora do Judiciário, reduzindo custos e a morosidade processual (Oliveira; Canestrini, 2024, Zaneti Jr. *et al.* 2023).

Importância do diálogo e da pedagogia constitucional: A atuação extrajudicial promove um aprendizado dialógico entre o MP e os Poderes Executivo e Legislativo, permitindo uma melhor compreensão das razões da inconstitucionalidade e, potencialmente, evitando a reiteração de equívocos futuros (Navarro, 2022; Oliveira; Canestrini, 2024, Zaneti Jr. *et al.* 2023).

Fortalecimento das relações interinstitucionais: Ao invés de uma relação adversarial, a abordagem consensual fomenta a cooperação e o diálogo entre as instituições, contribuindo para a harmonia entre os Poderes (Navarro, 2022; Oliveira; Canestrini, 2024, Zaneti Jr. *et al.* 2023).

Necessidade de abordar obstáculos sistêmicos: A experiência do MPMG ressalta que a ausência de um sistema repressivo penal e extrapenal que responsabilize pessoalmente os idealizadores de normas inconstitucionais (especialmente em casos de “patrimonialismo” ou quando a configuração do dolo para improbidade administrativa é afastada) representa um entrave à erradicação completa do problema. Além disso, a modulação de efeitos em decisões judiciais pode, paradoxalmente, estimular a criação de normas inconstitucionais ao preservar seus efeitos por um tempo. Essas questões extrapo-

lam o controle extrajudicial e exigem soluções mais amplas (Navarro, 2022).

Potencial de replicação e adaptação: Os projetos do MPRO e MPES são considerados “boas práticas” e modelos para outras unidades ministeriais. O sucesso em diferentes contextos (Rondônia e Espírito Santo) sugere que os princípios de autocomposição e diálogo são adaptáveis às particularidades locais. A conciliação no controle de constitucionalidade já é praticada em outros estados (Oliveira; Canestrini, 2024, Zanetti Jr. *et al.* 2023).

Em suma, embora o controle extrajudicial de constitucionalidade enfrente desafios, como a complexidade de combater práticas enraizadas de patrimonialismo ou a ausência de responsabilização direta, as experiências demonstram que a adoção de metodologias de autocomposição e diálogo interinstitucional pelo Ministério Público é uma estratégia altamente eficaz e inovadora para proteger a ordem constitucional, promover a celeridade e reduzir a judicialização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia funcional e administrativa, conferida pela Constituição Federal de 1988 aos Ministérios Públicos estaduais (MPEs), é o alicerce para a sua capacidade de autonormatização do procedimento de controle extrajudicial de constitucionalidade. Essa prerrogativa, intrínseca à própria essência do Ministério Público como defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, permite que cada MPE adapte suas rotinas e estratégias de atuação às realidades locais, promovendo uma fiscalização constitucional mais ágil e eficaz. A análise demonstrou que a tríplice autonomia – funcional, administrativa e financeira – não é apenas uma garantia institucional, mas um “múnus constitucional” que capacita o MP a atuar como guardião vigilante da democracia e dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, a atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade emerge como um campo de grande relevância, evidenciada pelas experiências exitosas do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), de Rondônia (MPRO) e do Espírito Santo (MPES). Esses exemplos práticos ilustram a viabilidade e a eficiência da resolução consensual e preventiva de inconstitucionalidades, por meio de instrumentos como recomendações administrativas e termos de ajustamento de

conduta. A priorização da autocomposição e do diálogo interinstitucional, conforme observado, não apenas reduz a judicialização e a morosidade processual, mas também fortalece as relações entre as instituições e promove um aprendizado dialógico sobre a conformidade constitucional.

Contudo, a capacidade de autonormatização dos MPEs e a efetividade do controle extrajudicial não estão isentas de desafios e limites. A tensão com o poder regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que por vezes busca uma uniformização que pode colidir com a autonomia dos ramos estaduais, representa um ponto de equilíbrio delicado. Além disso, obstáculos sistêmicos, como a persistência de práticas patrimonialistas e a ausência de responsabilização direta dos idealizadores de normas inconstitucionais, demandam soluções mais amplas que transcendem a esfera do controle extrajudicial, exigindo uma abordagem integrada e contínua.

Em síntese, o estudo reforça que a autonomia dos Ministérios Públicos estaduais é um pilar fundamental para a sua atuação resolutiva e adaptada às particularidades federativas do Brasil. A capacidade de autonormatização do controle extrajudicial de constitucionalidade não só otimiza a proteção da ordem constitucional e dos direitos fundamentais, mas também consolida o papel do Ministério Público como um ator essencial na manutenção do Estado Democrático de Direito, promovendo a justiça e a segurança jurídica de forma proativa e colaborativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. **Preprint**, v. 20, n. 1, p. 2021-2028, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/2669/4666/4855>. Acesso em: 12 maio 2025.

BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. "Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 109-128, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.55825. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/hDx6rtYXCYsqsqWX6MzYy6P/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRAGA, Pedro. O Ministério Público na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 45 n. 179 jul./set. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176540/000843869.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 04 maio 2025.

CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Transformações do controle de constitucionalidade no Brasil: legitimidade, objeto e efeitos. **Revista de Processo**. vol. 359. ano 50. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2025. Disponível em: https://www.academia.edu/126855583/_A1_Transforma%C3%A7%C3%B5es_do_controle_de_constitucionalidade_no_Brasil_legitimidade_objeto_e_efeitos. Acesso em: 20 maio 2025.

CRAVO, Victor. **Poder Regulamentar e Legitimidade Democrática**. Curitiba: Prismas, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/download/66160153/Poder_Regulamentar_e_Legitimidade_Democratica_Victor_Cravo.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

FARAH, André. O Poder Regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público: uma releitura à luz da proposta de termo de ajustamento de conduta na seara do direito administrativo sancionatório. **Revista Acadêmica ESMPC**, Fortaleza: Escola Superior do Ministério Público, v. 1, n. 1, 2018. Disponível em: <https://revistaacademica.mpcce.mp.br/revista/article/view/131/121>. Acesso em: 7 maio 2025.

GARCIA, Emerson. As resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e o seu necessário balizamento. **Revista Eletrônica do CEAf**, Porto Alegre: Ministério Público do Estado do RS, v. 1, n. 1, out. 2011/ jan. 2012. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art2.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

GARCIA, Emerson. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica do “controle”. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 47, jan./mar. 2013. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2580660/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

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

ISMAIL FILHO, Salomão. Ser ou não ser Ombudsman? Por que responder sim é importante para o Ministério Público Brasileiro. **Revista do CNMP**, Brasília, n. 9 (2021), p. 69-97, jul, 2021. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/142/204>. Acesso em: 13 maio 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, p. 65-77, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpdemocraciasen.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

MAZZILLI, Hugo. Princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, out./ dez. 2013. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Hugo_Nigro_Mazzilli.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

MAZZILLI, Hugo. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 8. ed. rev. amp. Atual. São Paulo, Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Funções essenciais à Justiça e contra-poderes. **Revista da AGU**. Brasília, ano X, n. 27, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1908/3151>. Acesso em: 12 maio 2025.

NAVARRO, Juliana Melo. **Análise e reflexão da atuação da Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade do Ministério Público de Minas Gerais sobre normas jurídicas municipais, que criam e disciplinam os cargos em comissão**. Monografia (especialização). 67 fls. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais- Faculdade de Direito, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/46291>. Acesso em: 12 maio 2025.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spancherio; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 181–195, 2020. DOI: 10.19092/reed.v7i1.425. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/425>. Acesso em: 09 maio 2025.

OLIVEIRA, Ivanildo de; CANESTRINI, Valeria Giumelli. Projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade”: Implementação de Técnicas de Autocomposição no Controle Preventivo de Constitucionalidade pelo Ministério Público de Rondônia e Sua Inserção no Sistema de Política Constitucional. **Revista Jurídica da Amazônia**, Porto Velho, Brasil, v. 1, n. 2, p. 166–185, 2024. DOI: 10.63043/qh43mj14. Disponível em: <https://revista.mpro.mp.br/amazonia/article/view/98>. Acesso em: 03 jun. 2025.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. **Justitia**, São Paulo, v. 79, n. 204, fev. 2018. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/89. Acesso em: 05 maio 2025.

RODRIGUES, Rayane. Ministérios Públicos estaduais no Brasil: diferenças de autonomia e capacidade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. e2023–0200, 2024. DOI: 10.1590/0034-761220230200. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/91288>. Acesso em: 12 maio 2025.

SCHMIDT, Felipe. A atuação extrajudicial do Ministério Público no controle de constitucionalidade: uma abordagem a partir da hermenêutica constitucional de Peter Häberle. Atuação: **Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 79-109, 28 maio 2018. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/21>. Acesso em: 02 maio 2023.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista de Doutrina TRF4**, [S. l.], v. 9, 2005. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/>. Acesso em: 07 maio 2025.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Autonomia e prerrogativas do Ministério Público Brasileiro em perspectiva comparada: construindo um índice de independência/autonomia. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 1166–1183, 2021. DOI: 10.14210/rdp.v16n3.p1166-1183. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18378>. Acesso em: 13 maio 2025.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fabia; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossiatti de. O Espaço Formal de Ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: Mudanças Incrementais e Ativação Estratégica. **Revista de Direito Público**, [S. l.], v. 19, n. 101, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i101.5769. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5769>. Acesso em: 09 maio 2025.

ZANETHI JR, Hermes *et al.* Projeto “autocomposição no controle de constitucionalidade”: a experiência do NUPA/MPES. **Revista de Processo**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, n. 342, p. 395–414, ago. 2023. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/229261>. Acesso em: 20 maio 2025.

