

# LEGITIMIDADE SOCIAL COMO FUNDAMENTO DA LEGITIMIDADE POLÍTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**Autores:** Rodrigo Iennaco de Moraes e José Ourismar Barros de Oliveira

## SÍNTESE DOGMÁTICA

A legitimidade política do Ministério Público não se esgota na sua previsão normativa constitucional, mas se constrói e se renova cotidianamente pela legitimidade social de sua atuação. Uma instituição é politicamente legítima não apenas porque a norma assim a declara, mas porque cumpre a função para a qual foi constituída — e cumpri-la exige que esteja genuinamente inserida na realidade social que pretende transformar. O Ministério Público foi constituído para defender os interesses sociais e promover a Justiça; mas quem conhece os interesses sociais é o desprovido deles, e quem conhece a Justiça é o injustiçado. Por isso, uma instituição que define sozinha o que é justo, sem ouvir o injustiçado, pode ser legalmente válida, mas é funcionalmente ilegítima: não cumpre sua função constitucional. A legitimidade social, aqui entendida como o reconhecimento, pelos titulares dos direitos, de que o Ministério Público age de forma efetiva e com interação genuína, é condição de legitimidade política permanente no Estado Democrático de Direito. Ela se produz por meio de formas concretas de inserção social — presença física nos territórios, escuta ativa dos injustiçados, atendimento humanizado, construção compartilhada de agendas e prestação de contas à sociedade — que constituem, ao mesmo tempo, instrumentos de efetivação da Justiça e condições de renovação da autoridade institucional. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve reconhecer, valorizar e institucionalizar os atos que geram legitimidade social, estruturando protocolos de interação comunitária, criando grupos de trabalho para o desenvolvimento de metodologias de atuação com as comunidades e incentivando a presença territorial dos seus membros como componente essencial do cumprimento da missão constitucional da instituição.

## EXPOSIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

### 1. O problema da legitimidade política do Ministério Público

O Ministério Público ocupa posição singular no constitucionalismo brasileiro. Não é eleito, mas age em nome da sociedade; não pertence ao grupo que representa, mas tem a missão de defender seus interesses; não integra nenhum dos três Poderes, mas exerce funções essenciais ao regime democrático. Essa singularidade cria uma tensão estrutural: como se legitima politicamente uma instituição que não deriva sua autoridade do voto popular?

A resposta tradicional recorre à legitimação normativa: o Ministério Público seria legítimo porque a Constituição Federal assim o declarou (arts. 127 a 130-A, CF/88), conferindo-lhe independência funcional, autonomia institucional e atribuições específicas. Os ritos, as cerimônias, os símbolos e a formalidade institucional também cumprem uma função legitimadora — criam reconhecimento social, conferem previsibilidade e reforçam a autoridade da instituição no imaginário coletivo. Essa resposta, contudo, é necessária mas insuficiente. A norma e os ritos conferem ao Ministério Público autoridade formal; não explicam, por si sós, por que a sociedade deveria reconhecer como justa e adequada a sua atuação concreta.

A teoria política distingue legalidade de legitimidade. Legalidade é atributo da norma: um ato é legal quando observa o procedimento e o conteúdo prescritos pelo ordenamento. Legitimidade é atributo da autoridade: uma instituição é legítima quando os destinatários do seu poder a reconhecem como válida, justa e efetiva. Para Max Weber, a dominação racional-legal é legítima porque os destinatários reconhecem a validade da norma que a sustenta. Mas esse reconhecimento é frágil: ele não é automático nem permanente, e se desgasta quando a instituição se distancia das expectativas concretas de quem deveria servir. A norma cria a moldura da legitimidade; é a atuação cotidiana que a preenche — ou a esvazia.

### 2. Legitimidade social: conceito, fundamentos e distinção da legitimidade formal — opinião versus interesse verdadeiro

Se a legitimidade política não se esgota na norma, onde se encontra seu fundamento mais sólido? A resposta está na legitimidade social — o reconhecimento contínuo, pelos titulares dos direitos e pelas comunidades afetadas, de que a instituição age de forma efetiva e com interação genuína com aqueles em cujo nome atua.

Para compreender esse conceito com precisão, é necessário partir de uma questão anterior: o que faz uma instituição ser legítima? Michael Sandel, retomando Aristóteles, oferece a resposta mais direta: uma instituição é legítima quando cumpre adequadamente a função que justifica sua existência. Aplicado ao Ministério Público, a questão é: para que serve essa instituição? A Constituição responde: para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88). Essa é sua função. Uma instituição que não cumpre essa função — ainda que siga rigorosamente os procedimentos formais — não realiza a Justiça que lhe foi confiada.

Mas como se sabe se a instituição está cumprindo sua função? E, especialmente, como se distingue o que a comunidade *diz querer* (opinião verbalizada) do que ela *verdadeiramente precisa* (interesse autêntico)?

Aqui reside o problema central. A função do Ministério Público é defender os interesses sociais — mas há uma diferença fundamental entre *opinião* e *interesse*. Opinião é o que a pessoa expressa verbalmente: a reclamação imediata, influenciada por senso comum, mídia, pressões do momento, narrativas disponíveis na esfera pública. Interesse verdadeiro é a necessidade estrutural, enraizada na condição concreta da pessoa, que frequentemente não se expressa como reivindicação verbalizada porque não há linguagem ou espaço de fala para ela.

Exemplo concreto: Uma comunidade periférica pode verbalizar o interesse em "mais policiamento" (opinião), quando o interesse verdadeiro é em segurança que passa por oportunidade de renda, educação de qualidade e resgate de espaços públicos (interesse estrutural). O Ministério Público que apenas ouve a opinião e intensifica a repressão policial age de forma populista, sem resolver o problema real. Mas o Ministério Público que ignora a fala da comunidade e age sozinho, impondo sua visão técnica do que é "correto", comete paternalismo.

A solução não está em escolher entre um extremo e outro — nem obedecer cegamente a cada reivindicação verbalizada nem desprezar a voz da comunidade. A solução está na interação genuína: um processo de diálogo qualificado, contínuo e respeitoso, no qual o Ministério Público:

1. Escuta de verdade as opiniões que a comunidade expressa
2. Faz perguntas que aprofundem a compreensão dos problemas
3. Compartilha conhecimento técnico-jurídico que amplia o horizonte de possibilidades
4. Reflete conjuntamente sobre as causas estruturais dos problemas
5. Descobre junto com a comunidade qual é o interesse autêntico que merece ser defendido

Esse processo de interação é a condição epistemológica da efetividade. O Ministério Público que não interage não sabe o que realmente precisa defender. Age no escuro. Mas também não é o processo no qual a instituição se curva para cada demanda. É o processo no qual ambos — instituição e comunidade — aprendem juntos qual é o caminho certo.

Daí decorre o conceito de legitimidade social aqui adotado: legitimidade social é o reconhecimento, pelos titulares dos direitos, de que o Ministério Público age de forma efetiva — que realmente transforma a condição de vulnerabilidade — e com interação genuína — que descobre e respeita o interesse verdadeiro, não apenas a opinião verbalizada.

Esse conceito tem três componentes estruturantes:

**(a) Efetividade:** A atuação do Ministério Público produz resultados reais na vida das pessoas. E esses resultados resolvem os interesses verdadeiros, não apenas atendem às opiniões expressas. O critério decisivo não é a intenção, mas o efeito: a atuação realmente melhorou a condição? Resolveu o problema estrutural? Efetividade sem interação é paternalismo; interação sem efetividade é performance.

**(b) Interação genuína:** A instituição mantém canais reais, contínuos e qualificados de diálogo com os titulares dos direitos, antes, durante e depois de suas ações — e nesse diálogo revela-se a diferença entre opinião e interesse verdadeiro. Interação genuína não é consulta formal ou audiência pública protocolar: é o processo pelo qual o Ministério Público aprende o que é Justiça a partir da perspectiva de quem a tem negada, identifica qual é o interesse autêntico (não apenas a reivindicação superficial), e devolve esse aprendizado em forma de ação concreta. A interação é a condição epistemológica da efetividade — sem ela, o promotor age no escuro, ou apenas segue o barulho das vozes mais altas, confundindo opinião com interesse.

**(c) Compartilhamento de poder:** A instituição não monopoliza as decisões sobre como os interesses dos grupos serão defendidos — e, especialmente, não as monopoliza com base em sua interpretação isolada do que é "certo", mas as compartilha com a comunidade. Compartilhar poder não é enfraquecer a instituição; é fortalecê-la. Para Hannah Arendt, o poder não é uma substância que se possui e se divide — é relacional e coletivo: ele cresce quando é compartilhado, porque passa a se apoiar na força de uma coletividade organizada. O Ministério Público que age com a comunidade age com muito mais poder do que o que age por ela. Além disso, o compartilhamento do poder é uma exigência da igualdade: toda conquista é coletiva, e a busca pela igualdade passa necessariamente pela distribuição do poder de decidir.

### 3. As formas de interação que geram legitimidade social

A legitimidade social não é um atributo abstrato — ela se produz em formas concretas de interação entre o Ministério Público e as comunidades. Três grandes modalidades de interação merecem destaque:

**(a) Interação territorial.** A presença física do promotor nos territórios — nas comunidades periféricas, aldeias, áreas rurais, zonas de conflito ambiental, populações atingidas por desastres — é a forma mais elementar e mais poderosa de construção de legitimidade social. É no território que o promotor aprende o que é a injustiça concreta; é lá que a comunidade aprende que o Ministério Público existe para ela. Sem presença territorial, a legitimidade do Ministério Público é abstrata — reconhecida em tese, mas não sentida na prática.

**(b) Interação dialógica.** A escuta ativa, o atendimento humanizado, a linguagem acessível, as reuniões comunitárias, a devolução das informações jurídicas em formato compreensível — todas essas práticas são formas de interação dialógica que produzem reconhecimento mútuo. Uma instituição que trata o cidadão como mero

fornecedor de informações para instrução de procedimentos produz distanciamento. Uma que o trata como titular de direitos, cuja perspectiva é insubstituível para a formação do juízo institucional, produz confiança e legitimidade.

**(c) Interação decisória.** A participação dos titulares dos direitos nas decisões que os afetam — na definição das estratégias de atuação, na avaliação dos resultados, na reformulação dos objetivos — é a forma mais profunda de interação e a que mais eficazmente renova a legitimidade social. Quando a comunidade participa da decisão, ela não é apenas objeto da atuação ministerial: é sujeito. É uma instituição que reconhece seus representados como sujeitos, e não como destinatários passivos, é uma instituição que cumpre sua função constitucional em sua dimensão mais plena.

#### **4. A atuação em apoio comunitário como método de legitimação**

A atuação em apoio comunitário é a expressão mais acabada do modelo de legitimação social aqui proposto. Ela opera por meio de um ciclo estruturado de atividades que, simultaneamente, efetiva os direitos dos grupos vulneráveis e constrói a legitimidade social da instituição:

**(1) Elaboração da injustiça** — o Ministério Público vai ao território, cria espaços de escuta e acolhe os relatos concretos de injustiça vivenciados pela comunidade, reconhecendo que quem conhece a injustiça é o injustiçado;

**(2) Enquadramento legal** — as injustiças relatadas são traduzidas em categorias jurídicas e essa tradução é devolvida ao grupo em linguagem acessível, certificando à comunidade que suas reivindicações têm respaldo constitucional;

**(3) Oportunidades legais** — o Ministério Público mapeia estrategicamente os instrumentos disponíveis para efetivar os direitos do grupo, considerando o contexto sociopolítico local e o grau de organização comunitária;

**(4) Antecipação das ações futuras** — o Ministério Público retorna à comunidade para compartilhar as alternativas de atuação e promover um processo decisório genuinamente participativo, evitando o paternalismo institucional;

**(5) Execução compartilhada** — as estratégias são implementadas com a comunidade como protagonista ativa, mantendo canais permanentes de comunicação e participação;

**(6) Retomada das ações pretéritas** — o Ministério Público presta contas detalhadas dos resultados, promove avaliação conjunta e reinicia o ciclo quando necessário.

Esse ciclo não é apenas um método de efetivação de direitos — é um processo contínuo de construção e renovação da legitimidade social. A cada atividade realizada com a comunidade, o Ministério Público demonstra responsividade, pratica a interação genuína e fortalece seu compromisso com o bem comum.

#### **5. Legitimidade social como condição da legitimidade política e propostas concretas**

A tese central pode agora ser enunciada com precisão: a legitimidade política do Ministério Público depende da sua legitimidade social porque a autoridade de uma instituição não democrática — que não é eleita e não representa pelo voto — só pode ser sustentada pelo reconhecimento contínuo de que ela cumpre adequadamente a função que justifica sua existência, e o faz de forma efetiva e com interação real com os grupos em cujo nome atua.

Norma e ritos legitimam em abstrato. A atuação efetiva e interativa legitima em concreto. Sem a segunda, a primeira se desgasta.

Esse argumento tem fundamento constitucional direto. O princípio democrático (art. 1º, parágrafo único, CF/88) exige que o poder emane do povo e em seu nome seja exercido. Os objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88) revelam que o projeto constitucional é de transformação social — e transformação social não se faz sem os sujeitos que dela precisam. A missão do Ministério Público (art. 127, CF/88) só se cumpre, em sua plenitude, quando a instituição está genuinamente inserida na realidade social que pretende transformar.

Para que essa legitimidade social seja cultivada sistematicamente, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve adotar as seguintes medidas concretas:

**(a) Reconhecimento e valorização institucional dos atos que geram legitimidade social.** A atuação em apoio comunitário, a realização de reuniões com grupos vulneráveis, o atendimento itinerante, as visitas territoriais e demais formas de interação com as comunidades devem ser reconhecidas como atuação funcional de pleno valor institucional — e não como atividade supérflua ou extracurricular. Isso exige que os sistemas de avaliação e reconhecimento dos membros contemplem explicitamente a qualidade da interação comunitária como indicador de desempenho.

**(b) Criação de Grupos de Trabalho para o desenvolvimento de protocolos de interação comunitária.** O MPMG deve constituir grupos de trabalho temáticos — por área de atuação, por perfil de comunidade, por tipo de litígio — com a missão de desenvolver protocolos metodológicos para a atuação interativa com comunidades. Esses protocolos devem estabelecer, de forma prática e adaptável, como o ciclo de atividades do apoio comunitário pode ser implementado em diferentes contextos, fornecendo ao membro do Ministério Público um guia operacional para a construção da legitimidade social em sua comarca.

**(c) Estruturação de canais estáveis de comunicação com comunidades e grupos organizados.** A legitimidade social não se constrói em interações episódicas. Exige canais permanentes e acessíveis de comunicação entre a instituição e as comunidades — físicos e digitais — que garantam a continuidade do diálogo independentemente da rotatividade dos membros. Isso inclui a criação de registros institucionais das interações comunitárias realizadas em cada promotoria, garantindo memória e continuidade mesmo com mudanças de titularidade.

**(d) Formação continuada em interação comunitária e atuação territorial.** Os membros do MPMG devem ter acesso a formação continuada que desenvolva competências práticas de escuta ativa, facilitação de diálogos comunitários, linguagem acessível, mapeamento de vulnerabilidades territoriais e construção participativa de estratégias. Essa formação deve ser reconhecida como parte essencial da capacitação institucional — não como atividade optativa.

**(e) Prestação de contas à sociedade sobre a atuação interativa.** O MPMG deve incluir em seus relatórios institucionais, de forma sistemática e pública, dados sobre a atuação em apoio comunitário: número de interações realizadas, comunidades atendidas, grupos vulneráveis alcançados, resultados obtidos. Essa transparência é, ela própria, um ato de legitimação social — demonstra que a instituição sabe para quem existe e presta contas a quem importa.

## CONCLUSÃO

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais reconhece que a legitimidade política da instituição não se sustenta apenas na previsão normativa de suas atribuições ou nos ritos que marcam sua institucionalidade, mas se constrói e se renova cotidianamente por meio da legitimidade social de sua atuação. Fundamentada na filosofia aristotélica da função das instituições — retomada por Michael Sandel — e nos objetivos fundamentais da República, a tese aqui defendida é que o Ministério Público só é politicamente legítimo quando cumpre de forma efetiva e com interação genuína a função para a qual foi constituído. Atuação efetiva sem interação é paternalismo; interação sem efetividade é performance. Só a combinação das duas gera a legitimidade social que sustenta, de forma renovada e duradoura, a autoridade política da instituição. Para que esse modelo se consolide, o MPMG deve reconhecer e valorizar os atos que geram legitimidade social, criar grupos de trabalho para o desenvolvimento de protocolos de interação comunitária, estruturar canais estáveis de comunicação com as comunidades, investir em formação continuada para a atuação territorial e prestar contas à sociedade sobre os resultados de sua atuação interativa — medidas que são, ao mesmo tempo, instrumentos de efetivação da Justiça social e condições de legitimação política permanente da instituição no Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 2009.
- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020.
- BARROS, José Ourismar. *Direito e combate à pobreza*. [no prelo], 2026.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- BRASIL. *Lei n. 8.625/1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- IENNACO DE MORAES, Rodrigo; BARROS, José Ourismar; LIMA, Paulo Cesar Vicente de. A atuação do Ministério Público em apoio comunitário: fundamentos constitucionais e ferramentas de atuação. In: CARVALO JR., Alderico de; PIRAJÁ, Davi Reis S. B.; BERALDO, Maria Carolina; COSTA, Rafael. *Tutela coletiva, Ministério Público e Democracia: estudos em homenagem a Gregório Assagra de Almeida*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2026.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 34/1994*. Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais.
- SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 41. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024.
- TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. *Mobilização Social: um modo de construir democracia e participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.
- VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos*. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 5. ed. Brasília: UnB, 2014.