

TÍTULO: *ACCOUNTABILITY, RESPONSIVENESS e MINISTÉRIO PÚBLICO*

RESUMO

O ser humano buscou viver em sociedade desde sempre, ante as necessidades de proteção, por uma divisão de tarefas e mesmo pelo fato de ser gregário. O aperfeiçoamento da vida em sociedade exigiu o desenvolvimento da estrutura social, levando à hierarquização e exercício de poder legítimo, este baseado em normas anteriormente fixadas, tendo uma constituição a lhe dar sustentáculo, fundando o Estado. No Brasil, há avanço com o Estado Social e Democrático de Direito de 5 de outubro de 1988, tendo sido adotado o regime republicano e uma divisão de poderes que não se resume à tripartição idealizada por Montesquieu, mas sim um sistema de *checks and balances* pelo qual há uma divisão de tarefas e controles recíprocos entre distintos órgãos estatais, inclusive o Ministério Público. Objetivamos localizar o *Parquet* no Estado atual, sua estrutura e suas garantias (*de Magistratura*). Entre as relevantes atribuições conferidas está a de defensor do povo, exigindo uma atuação calcada em *accountability* e em *responsiveness*, que devem ser observadas por todos os órgãos e agentes públicos, por força do artigo 37 da Lei Maior. Desse modo, também o Ministério Público deve atuar observando a *accountability* e a *responsiveness*, em benefício da sociedade, evitando-se a frustração das legítimas expectativas sociais.

Palavras-chave: Estado. *Checks and balances*. Ministério Público. *Accountability*. *Responsiveness*.

Keywords: State. *Checks and balances*. Prosecutors. *Accountability*. *Responsiveness*.

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira vem se modernizando de forma notável nos últimos anos, diferenciando-se sobremaneira daquele modelo de Estado existente nos anos 30, que ostentava a marca inaugurada com Vargas. Naquele momento, Vargas assume e o Estado deixa para trás as oligarquias rurais, assumindo um papel intervencionista na economia, induzindo o crescimento

industrial. O Estado também passou a buscar atender as demandas sociais da população carente, tendo a administração pública deixado os princípios *patrimonialistas*, adotando outros fincados na racionalidade legal, ou também chamada administração pública *burocrática*. Merece relevo que a economia deixa de ser agrária exportadora e o Estado adota uma política de substituição de importações, com nítida urbanização da população, exigindo uma máquina estatal condizente. As marcas são a realização de estudos visando racionalidade na aplicação de recursos públicos, elaboração de orçamentos com aprovação do Legislativo, organização de máquina estatal com cargos providos por concursos públicos e assim buscando dar eficiência, inspeções no serviço público, assessoramento das autoridades de maior nível, criação e instituição de órgãos públicos de alto padrão técnico e empresas públicas.

Outro momento significativo foi trazido com os militares que fizeram o movimento de 64 e que resultou na deposição de João Goulart. Enxergou-se a necessidade de modernizar a Administração Pública brasileira, conciliando as amarras da administração burocrática com uma flexibilização, exigida por maior agilidade e eficiência imposta pelo desenvolvimento pretendido. A *descentralização* administrativa tornou-se possível com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, diferenciando a Administração direta da indireta, esta voltada à prestação de serviços por pessoas jurídicas constituídas para tal. Essa norma fixava princípios para o funcionamento da Administração Pública, tais como planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle posterior. Era um primeiro passo para adotarmos um modelo moderno de administração pública.

A diferença básica entre os modelos da Administração Pública reside no alicerce do exercício da autoridade, que legitima a dominação. Na dominação carismática e tradicional a base está na pessoa do governante/soberano ou nas qualidades extraordinárias de uma determinada pessoa. Sendo assim, a Administração Pública é personalista e o soberano ou o carismático concede privilégios, vende os cargos, permitindo alienações posteriores pelos agraciados. Funda-se nos costumes ou nas qualidades de alguém. Não há divisão entre o público e o privado. É a chamada administração pública patrimonialista. Na dominação burocrática o fundamento é a lei, que tem caráter geral e abstrato; é prévia e impessoal. Assim, não há serviência a alguém, mas sim à própria lei.

Daí nasce a administração pública burocrática, com base na doutrina inaugurada por Max Weber. Há nítida distinção entre o que é público e o privado. Por fim, a administração pública gerencial é um passo adiante, pois sem deixar de ter base na lei, foca no cidadão seu objetivo. Há controles sim, porém enfatizando os resultados que anteriormente foram fixados como metas, tudo visando a eficiência.

Finalmente, na década de 90 tivemos um considerável desenvolvimento da administração pública, sob a batuta de Bresser Pereira, adotando a administração pública gerencial, cujas principais características são: a) descentralização sob o aspecto político, transferindo recursos e competências para os níveis políticos regionais (Estados) e locais (Municípios); b) descentralização administrativa com delegação de autoridade para os administradores públicos, vistos a partir daí como gerentes com autonomia crescente; c) diminuição dos níveis hierárquicos nas organizações; d) pressuposto da confiança limitada e contraposição a então vigente desconfiança total; e) controle de resultados efetuada *a posteriori* contrariamente ao rígido controle *pari passu* dos processos administrativos; f) administração pública voltada ao atendimento das necessidades do cidadão e não aquela voltada para si mesma (auto referida).

Para atender às necessidades da administração pública no Estado Gerencial os servidores públicos deveriam ser transformados em gerentes, livres dos valores burocráticos, com vinculação à impessoalidade, hierarquia e padrões procedimentais previamente definidos, levando-os às práticas de valores gerenciais, largamente empregados no setor empresarial. A ênfase passa a ser nos resultados e não na forma como se faz, com foco no cliente e no mercado e não em si mesmo. Observou-se a necessidade de desenvolver habilidades multifacetárias dos profissionais, priorizando a delegação em lugar do controle, transferindo a eles valores educacionais firmes ao invés de meros treinamentos e, finalmente, estruturas organizacionais enxutas e ágeis. Exige-se do servidor um comportamento proativo e não reativo, incentivando-se as práticas criativas, espontâneas, de resolução de problemas, desenvolvimento de competências e formação gerencial continuada.

Em corolário, passou-se a exigir do servidor a prática do *accountability*, ou seja, a sua própria responsabilidade perante si mesmo, bem como ao

cidadão, o destinatário dos serviços prestados. Isso tudo para afastar as más condutas burocráticas, trocando-as por uma responsabilidade do servidor em relação à sua atuação, com prestação de contas à sociedade, quer individualmente, quer como Administração Pública ao conjunto da sociedade. A *accountability* é instituto pouco estudado no Brasil, quer na seara da Administração Pública ou no Direito, o contrário observando-se na doutrina norte-americana que reserva espaço considerável ao tema. Entendemos ser necessário desenvolver estudos quanto ao instituto, para implantá-lo de forma definitiva no Brasil, permitindo à sociedade fazer uso desse importante mecanismo.

Mas não basta a *accountability*, pois o desenvolvimento desse instituto fez nascer a *responsiveness*, que deve ser vista juntamente com aquela, tudo visando aprimorar a administração pública. No caso da *responsiveness* os Órgãos e agentes públicos devem buscar atuação que antecipe os anseios sociais, ou quando não, ao menos não frustrem as expectativas da sociedade. É o que a administração de negócios chamaria de foco no cliente. A administração pública gerencial apresenta como uma de suas características o foco nas necessidades dos cidadãos, o que, de certa forma, já indicava o caminho da adoção da *responsiveness*.

A administração pública gerencial adotada pela Reforma Bresser levou à modernização da máquina estatal, mas principalmente a ligada ao Poder Executivo, chegando também ao Legislativo. Levar a *accountability* e a *responsiveness* a esses mesmos órgãos e agentes públicos não demandaria esforço adicional ao normalmente exigido, cremos. Isso porque dependeria de vontade política do Chefe do Executivo ou da Mesa Diretora no caso do Poder Legislativo, afinal, em ambos os casos o sufrágio a que são submetidas as autoridades acabam por impor a adoção de providências que levem mais eficiência e eficácia da administração. Vemos dificuldade sim em relação aos Órgãos para os quais o modo de acesso aos cargos ou funções independe de eleições, ou seja, ingresso por concurso público ou outra forma, mas que redunde em estabilidade maior do que a que se observa quanto aos servidores comuns (em relação à carreira).

O Poder Judiciário ou o Ministério Público, o Tribunal de Contas e de certa forma a Defensoria Pública, são bons exemplos de Órgãos para os quais se

prevê que seus Membros, depois de empossados e cumpridas certas exigências, passam a ter garantias constitucionalmente definidas, de tal sorte que não mais precisam se preocupar em reeleição ou submissão ao sufrágio popular. Estariam por isso descompromissados com a *accountability* e a *responsiveness*?

Em relevo está o caso do Ministério Público e seus Membros, que obtiveram um alargamento de suas funções, responsabilidades, atribuições e garantias na Constituição de 5 de outubro de 1988. Essa Instituição hoje tão relevante e que exerce a função de *defensor do povo*, nasceu com feição distinta, servindo aos poderosos de então, para sofrer profunda transformação e chegar aos dias de hoje com garantias *de Magistratura*, bem por isso devendo servir com mais eficiência e eficácia a sua *mandante*: a sociedade.

SOCIEDADE, PODER E ESTADO NO BRASIL

O ser humano, desde os tempos mais longínquos, primou por viver em sociedade, inclusive durante a vida nas cavernas. Obviamente que em relação a esses tempos imemoriais, não se pode falar em uma vida em sociedade tal qual a conhecemos hoje, visto se tratar de um incipiente agrupamento, mas é certo que o convívio social sempre esteve presente. Paulatinamente o ser humano se agrupou, passou a viver em comunidades e chegou à vida em sociedade. A razão disso está na necessidade do ser humano buscar proteção, desenvolvimento e tudo aquilo que permitiu a continuidade da sua vida sobre o planeta.

Embora o escopo deste trabalho não seja buscar a gênese da sociedade e do Estado – este uma evolução daquela –, necessário ressaltar o fato de que o ser humano sempre buscou viver em sociedade, visando atender os interesses ou necessidades da coletividade a que pertence e também dos indivíduos em particular. Aliás, mesmo tendo supridas todas as suas necessidades, o ser humano tende a continuar vivendo ao lado e com outros seres humanos. Nesse sentido, é *natural* o fato do ser humano buscar viver em sociedade. MIRANDA (2002, pág. 22) afirma: “*Quanto mais uma sociedade global é heterogênea, quanto mais integra grupos ou estratos diferentes pela cultura, pela posição social e pelo papel na divisão de trabalho tanto mais o seu sistema político tende a organizar-se em funções diferenciadas, especializadas, ligadas umas às outras por uma rede complicada de relações hierárquicas.*”

Pois bem. Com a complexidade cada vez maior dos agrupamentos humanos, com as sociedades se desenvolvendo, ocorreu a necessidade de comando, de coordenação e até mesmo a hierarquização e dominação. Assim leciona BASTOS (1999, pág. 12), para quem a sociedade “*vem a ser toda forma de coordenação das atividades humanas objetivando um determinado fim e regulada por um conjunto de normas.*” Em vista do acréscimo da regulação por normas, forçoso concluir que há uma outra razão, nesse caso, para o ser humano viver em sociedade, tratando-se não mais de um fato natural, puro e simples, mas de um *contrato* celebrado de forma hipotética entre todos os seres humanos, negando, assim, a causa *natural* antes mencionada. Por esse contrato os homens se submetem à dominação legítima exercida por outros homens. É esse o sentido atribuído por WEBER (2000, volume 1, pág. 139), para quem dominação é a “*probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas.*”

Fazemos essa pequena digressão sobre as duas principais correntes doutrinárias – a *naturalista* e a *contratualista* – não deixando de citar os defensores de uma ou outra corrente, desde a Idade Antiga. Segundo DALLARI (2002, pág. 10 e seguintes), entre os *naturalistas* estão Aristóteles, Cícero, Santo Tomás de Aquino e Oreste Ranelletti. Já entre os *contratualistas* pode-se citar, ainda segundo o mesmo autor, Platão, Thomas Moore, Tommaso Campanella, Hobbes, Montesquieu e Rousseau. Termina DALLARI por concluir (2002, pág. 18) que: “*...predomina, atualmente, a aceitação de que a sociedade é resultante de uma necessidade natural do homem, sem excluir a participação da consciência e da vontade humanas.*” Essa, para nós, a conclusão acertada, pois, se existe uma natural necessidade do ser humano de viver em sociedade, não menos verdade é a existência de um contrato, que se materializa em um conjunto de normas.

Feitas essas breves notas, relevante alguma anotação sobre o *poder*, para somente depois disso passarmos ao *Estado*, não antes de ressaltar que não é de hoje que o ser humano busca o poder. Essa é uma característica do ser humano, parecendo plausível afirmar que o instinto de sobrevivência lastreia a disputa, o domínio, a busca incessante pelo poder. Em acepção bastante simplificada, poder pode ser conceituado como a possibilidade de alguém impor uma conduta a outrem, considerando-se que sem o poder isso não ocorreria. É

a faculdade de impor a própria vontade, submetendo o outro. É prescindível o uso da força física, eis que o submetido pode submeter-se antes mesmo do uso de força pelo impositor, mas certamente é possível o uso dela, embora, racionais que somos, via de regra o poder é exercido mediante a aplicação do intelecto. Daí CAETANO (1977, pág. 29) dizer: “(...) *existe poder sempre que alguém tem a possibilidade de fazer acatar pelos outros a sua própria vontade, afastando qualquer resistência exterior àquilo que quer fazer ou obrigando os outros a fazer o que ele queira*”.

Resta traçar breves linhas sobre como o poder do grupo se impõe aos indivíduos, ou seja, como é possível que cada um e todos os indivíduos se submetam aos interesses maiores do ente coletivo, ainda que individualmente cada um pense e queira algo diverso. É nesse ponto que a força física pode vir a ser empregada, para obter de alguém um comportamento que não seria obtido, não fosse o emprego dessa força. Bem verdade que outros métodos de persuasão não só podem como devem ser empregados sempre, mas o uso da força física será reservado, com exclusividade, àquele que detém o poder. Em se tratando de seres humanos, porém, a força física deve ser a última *ratio*, pois, para o ser racional, a inteligência deve se sobrepor aos métodos violentos, embora possam ser utilizados. Na busca pelos interesses maiores o coletivo encontrará alguém, ou um grupo, que exercerá o poder. A juridicidade da organização é o que permitirá o exercício do poder de forma racional. Todas as sociedades – seja qual for ela – sempre apresentará certa estrutura, pouco mais ou pouco menos complexa, porém, em todas encontraremos uma organização. Em relação à sociedade política, a somatória dos seus objetivos com a sua organização jurídica dá início ao Estado. O exercício do poder se fará de forma legítima pela autoridade, inclusive empregando a força física como instrumento de dominação de uns sobre outros. Segundo WEBER (2000, volume 2, pág. 526): “*O estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado.*”

O direito molda o Estado no momento que confere juridicidade e forma à sociedade, assim fazendo nascê-lo, via de regra pela adoção de uma

constituição, um documento formal no qual estão insculpidos os pilares que organizam a sociedade e lhe confere juridicidade. Essa sociedade organizada juridicamente é nada mais que a sociedade política, ou por outra, o conjunto dos integrantes que vivem reunidos visando atingir aqueles interesses que não são de apenas um, ou uns dos integrantes, mas do conjunto, nesse sentido considerado. O Estado constitucional, segundo RANIERI (2013, pág. 43): “... é *aquele no qual o poder e o governo encontram-se regulados pelo Direito, com respeito à pessoa humana e seus direitos; sua pedra angular é a limitação do poder e a instauração e a manutenção da ordem, por meio de Constituições. São garantias institucionais do Estado constitucional a proteção das liberdades públicas (limitação negativa do poder), a tripartição de Poderes (limitação constitucional do poder) e a centralidade de instituições representativas (em geral, concretizada no Parlamento).*”

Com efeito, só uma constituição pode se constituir em vigas suficientemente fortes, para regular a organização do Estado, seus órgãos, o modo como se adquire e como se exerce o poder e, principalmente, os limites à atuação dele. Esses limites constituem o que chamamos de direitos fundamentais do ser humano. Nessa constituição, segundo ZIPPELIUS (1984, pág. 36), estão incluídos: “...os *preceitos basilares acerca da organização do Estado : principalmente os que dizem respeito aos órgãos mais elevados do Estado, ao modo como são designados, às tarefas e competências que têm, e ao modo como colaboram entre si; bem como ainda as disposições principais acerca dos direitos políticos dos cidadãos, as garantias fundamentais e os princípios e juízos de valor políticos essenciais que estão na origem daqueles preceitos organizadores e garantias jurídicas.*”

A noção de Estado, portanto, não se limita ao mero exercício do poder em uma sociedade politicamente organizada. Na verdade, o Estado moderno está muito distante disso, havendo uma ligação íntima entre o Estado e o direito, bem como à democracia e os anseios sociais da sociedade. Desse modo, o Estado nascido com a constituição é avesso ao abuso, às ilegalidades; é legítimo porque e se democraticamente exercido e, por fim, atende à finalidade social ao ter como objetivo o bem-estar dos indivíduos. O artigo 1º da CF promulgada em 1988 abre o ordenamento jurídico brasileiro afirmando que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Embora não fale nesse momento

em Estado Social, fato é que o exame do Texto Maior impõe a conclusão de constituirmos, em verdade, de um Estado Democrático e Social de Direito, caracterizado por se subordinar ao Direito, não só editando normas como igualmente se sujeitando a elas. As normas jurídicas é que regulamentam sua ação, bem assim a dos indivíduos. Só as normas jurídicas e não mais a vontade dos governantes. Uma constituição é a lei maior de uma sociedade; organiza a sociedade e fixa as decisões políticas tomadas por aqueles que decidiram fazer parte daquela específica *sociedade politicamente organizada*. Um Estado de Direito só pode ter por alicerce uma constituição, emanada do poder popular e dotada de *supremacia* sobre todos os Órgãos que ela fixa, bem como sobre as leis que ela, igualmente, há de determinar o modo como serão elaboradas, por quem serão elaboradas e em relação a quais matérias tratarão. Traz também o modo como ela própria será alterada, fixando um núcleo intangível ao poder reformador.

Ao lado da supremacia da constituição, da existência de um rol de direitos fundamentais fixados em um cerne imutável desse texto maior, há um outro componente igualmente relevante, a saber: a separação de poderes. Seria adequado tratar da separação de poderes já a partir de agora, ante as características do Estado de Direito. Todavia, a separação de poderes – em especial – interessa sobremaneira ao tema do trabalho, uma vez que é necessário compreender bem o posicionamento do Ministério Público na atual divisão de funções estabelecidas na Constituição de 1988, permitindo chegar ao cerne da questão colocada, ou seja, a atuação do *Parquet*, razão de a tratarmos em tópico distinto.

O fim do absolutismo faz nascer a noção de república – *res publica* – e que se caracteriza como regime de responsabilidade, de representatividade e de não diferenciação, ou seja, todos os indivíduos nascem livres e iguais em direitos. Com efeito, repetindo o que já escrevemos em outra obra (MARTINES, 2009, pág. 19 e seguintes), a primeira palavra do artigo 1º da Constituição, não por acaso, é República, abrindo o Título I que trata dos Princípios Fundamentais. Desde a Proclamação da República e a Constituição dos *Estados Unidos do Brasil* de 24 de fevereiro de 1891 que consagrou, também em seu artigo 1.º, a república e o federalismo, conferindo-lhes *status* constitucional. Até então o Imperador tinha em suas mãos um poder inexorável, permitindo a existência de

privilégios e tratamentos especiais aos que com ele tinham relacionamento amistoso, ou seja, o regime de benesses aos “amigos do rei”. O poder, doravante, não mais se centrava exclusivamente na pessoa do Imperador, que tudo podia fazer sem o risco de ser responsabilizado por seus atos. Na república o chefe do Poder Executivo e os membros do Legislativo haurem sua legitimidade das urnas, ou seja, da eleição pelo povo, titular do poder político. Disso se infere que, na qualidade de mandatários, devem manejar o poder, com responsabilidade em prol daqueles que efetivamente o titularizam (o povo), em condição de igualdade, com o propósito da consecução do bem comum. Podem ser responsabilizados pelos atos praticados no exercício do poder. O poder do povo é, portanto, exercido por legítimos representantes eleitos para tanto. O Estado brasileiro consagra a separação de poderes, ou de funções, entre aqueles que eleitos pelo povo como seus representantes, permitindo com isso um equilíbrio entre os eleitos, tal qual já estudava Montesquieu em *O Espírito das Leis*, obra clássica que tem como alicerce a divisão do Poder do Estado em órgãos distintos e independentes entre si, com o intuito de assegurar a liberdade.

Mas e o Ministério Público? Têm seus representantes eleitos pelo povo? Há renovação de mandatos? Essas perguntas devem ser respondidas, para que se possa traçar o perfil administrativo da Instituição Ministério Público, bem como estabelecer a responsabilidade de seus Membros, permitindo-nos chegar à *accountability* e *responsiveness* a que nos propomos estudar. Para tanto, necessário se faz estudar a separação de poderes, *checks and balances* e o Ministério Público nesse contexto.

SEPARAÇÃO DE PODERES e CHECKS AND BALANCES

Durante os períodos dos reinados de Luis XIV (autor da celebre frase “o Estado sou eu”, de acordo com Voltaireⁱ) e Luis XV, na França, houve um fortalecimento da coroa, chegando ao máximo em uma *Lit de Justice*, conforme DALLARI (2010, pág. 98): “É unicamente em minha pessoa que reside a autoridade soberana. É somente a mim que pertence o Poder Legislativo sem dependência e sem compartilhamento. A ordem pública inteira emana de mim, eu sou seu guardião supremo. Meu povo e eu somos a mesma coisa, os direitos e os interesses da nação, que se ousa tratar como um corpo separado do monarca, são necessariamente unidos com os meus e não repousam se não em minhas mãos.”

Em contraposição a isso e paralelamente, floresciam diversas teorias científicas, filosóficas, políticas, sociais e econômicas, todas no sentido contrário ao obscurantismo reinante, acompanhadas da insatisfação do povo e também da burguesia que dele se distinguia pelo ainda incipiente poder econômico. A convicção do progresso do conhecimento em todo o século XVIII vai caracterizá-lo como o Século das Luzes. O iluminismo, em termos político-filosóficos, é consequência da luta pela libertação do antigo regime, sendo o racionalismo sua arma de maior valia e instrumento para o desenvolvimento das diversas teorias do Estado, bem como, da própria separação de poderes, além da ideia de naçãoⁱⁱ. Com isto, as pequenas e isoladas revoluções que outrora jamais possuíram força para quebrar com o regime vigente, agora passam a se fortificar. Em analogia feita por HOBBSAWM (2004, pág. 87), a pólvora já estava devidamente posicionada, faltando somente a faísca para a explosão que configurará a chamada *Era das Revoluções Democráticas*, sendo tal faísca a reação feudal, caracterizada por intercorrências de ordem econômica e política e a exploração pela nobreza, bem como, problemas de ordem financeira da coroa. O resultado disto tudo, ainda que existentes tentativas de manter o poder pela coroa, não poderia ser outra, senão a Revolução Francesa, com a aplicação prática do princípio da separação de poderes naquele país. É nesse contexto do iluminismo e racionalismo, em adição aos ideais liberalistas e humanistas, que Montesquieu escreve a sua grande obra (ainda que tenha antecedido a Revolução propriamente dita). Após estes acontecimentos, em 1789, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e em razão dos ideais humanistas, liberalistas e etc., são trazidos à tona os preceitos de garantia à liberdade, prevalecendo o dogma da propriedade privada. Tanto é assim que o referido documento, ainda segundo HOBBSAWM (2004, pág. 91), acabou prevendo a propriedade privada como um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável. Agora o rei não o é em razão da força divina, mas sim, pela força da Constituição (embora este instrumento acabasse não sendo a Lei Suprema ante a excessiva importância dada para o direito privado).

O liberalismo pode ser entendido como a liberdade do indivíduo em relação a um Estado totalitário. Em razão disso, o Estado, que antes era dotado de poderes extremos e arbitrários, passa a ter poderes limitados ao prescrito em lei. Sobre o tema, cumpre ressaltar que não se deve confundir a liberdade

moderna com a liberdade dos antigos. A liberdade está em obedecer à lei e não a vontade de um ser humano. MONTESQUIEU (2005, pág. 166) entendia que existem diversas definições de liberdade. Entretanto, termina concluindo que, em relação ao Estado, a liberdade política é a que deve ser observada, conceituando-a depois como sendo a possibilidade de se fazer aquilo que a lei permite e não ser forçado a fazer aquilo que a lei não obriga. Há certa relação entre o Estado de direito (*rule of law*) e o conceito de liberdade, tanto é assim que o autor dizia preferir o governo das leis ao dos homens. A ideia de liberdade e de Estado liberal (limitado pelas leis) gera a necessidade do estudo dos direitos do homem construída pela escola jusnaturalista (do direito natural), segundo a qual todo ser humano, pelo só fato de sê-lo, têm direitos fundamentais – inatos – cujas liberdades e vontades não podem ultrapassar. Segundo BOBBIO (2005, pág. 15), tanto Montesquieu como John Locke, um dos pais do liberalismo, para a formulação de suas ideologias, partem do estado de natureza, que seria o momento ideal de paz, cuja liberdade e igualdade são exercidas de forma perfeita. Para Locke o poder político somente se justifica quando há um acordo entre aqueles detentores do direito natural, que decidem pela existência de um poder legítimo entregue a um sujeito ao qual este poder deva ser confiado, para garantir máxima conservação e segurança aos próprios direitos. Com o Estado de Direito (cuja finalidade era a garantia da liberdade, impondo-se limites aos poderes do Estado), bem como, com um certo positivismo criado à época, é exatamente neste momento que, apesar de prevalecer a teoria civilista, nasce a primeira fase do constitucionalismo francês. E assim se aplicará, também, a construção teórica política de Montesquieu, pois será, na realidade, o último ponto legitimador e necessário para a preservação das concepções liberais. Montesquieu, iluminista e liberalista que era, desenvolverá a sua teoria de separação de poderes no livro décimo primeiro de seu *O Espírito das Leis*, desenvolvendo a ideia de liberdade e chamando-a de liberdade política. Para se alcançá-la é necessário que seja objeto da constituição desse determinado Estado e, além disso, deve estar presente a separação de poderes. Isto porque, mesmo em uma democracia, em que a liberdade parece ser bastante ampla, não há que se falar na existência da liberdade política quando os governantes abusam do poder entregue a eles. Essa separação, portanto, nada mais é que limite ao poder político, cuja finalidade precípua é a liberdade, tendo em vista

que *para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder* (MONTESQUIEU, 2005, pág. 166). Em exame histórico fica claro que o homem é levado a utilizar dos seus poderes até o momento em que encontra um obstáculo. Daí o porquê afirmava que é necessária a existência de limites até mesmo à *Virtude Política* (definida por ele como Amor à Pátria). Montesquieu dividiu o poder uno em três distintos poderes, quais sejam: o Poder Legislativo, que terá a função de criar leis e corrigir aquelas já existentes; o Poder Executivo das coisas que dependem do direito das gentes, ou seja, poder responsável pelas relações entre nações, que segundo ele (2005, pág. 166) *faz paz ou guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões*; e por fim, o Poder Executivo que depende do direito civil, ou seja, aquele que resolverá conflitos entre particulares ou, ainda, que ficará responsável pelo julgamento de crimesⁱⁱⁱ, tratando-se este do poder de julgar. Em outras palavras, é necessário que estes poderes estejam divididos em corpos distintos da magistratura^{iv}, caso contrário, passarão a executar ou criar leis tirânicas, retirando a liberdade política da nação.

A cada passo que Montesquieu dá em seu livro, é perceptível que a divisão de poderes possua a finalidade precípua de garantia da chamada liberdade política. Parte ele de duas ideias principais: que é preferível o governo das leis ao governo dos homens e que o poder limita o outro poder. Assim, apesar da questão de destaque em sua obra ter sido a tripartição de poderes, não se pode negar que dentro já deste sistema é visível a existência do chamado *checks and balances*, ainda que não tenha o mencionado expressamente, se utilizando somente do termo *freio*. E se assim é, lícito se mostra o raciocínio segundo o qual não há em sua teoria uma defesa intransigente da separação absoluta de poderes, mas sim uma divisão de funções voltada à garantia da liberdade.

Nesse contexto está, segundo nos parece, o disposto sobre o tema na Constituição, considerado não só a letra do artigo 2º, como também o Título IV que cuida da Organização dos Poderes, o qual está dividido em quatro (e não três como se poderia esperar antes a teoria da tripartição de poderes) distintos capítulos, dedicando um deles às funções essenciais à Justiça, assunto melhor explicitado a seguir.

Na trilha do desenvolvimento da doutrina sobre os *checks and balances*, os ensinamentos acima referidos nos levam a pensar que Montesquieu foi, em grande parte, influenciado pela doutrina inglesa, pois para construir o seu pensamento, baseou-se nos costumes ingleses. Além disso, antes da própria Independência dos Estados Unidos e até anteriormente a ele próprio (Montesquieu), outro autor havia falado no tema, tratando-se de Henry St. John, Visconde de Bolingbroke, que explicitamente mencionou o termo *checks and balances*.

De forma clara, esta ideia de separação de poderes acabará sofrendo mutações ao longo da história, aperfeiçoando-se o tratamento dado por Montesquieu ao tema, como por exemplo a unicidade do poder estatal construído pelo filósofo alemão Georg Jellinek. O fato é que não se pode manter um sistema organizacional das forças do Estado, quando a filosofia que o fundamentou já não está presente como antes. Vivemos hoje um Estado Democrático e Social de Direito, fundado na Constituição de 1988, e vemos que a separação de poderes como idealizado por Montesquieu já se encontra ultrapassada, notadamente pelo arranjo estatal adotado, a nosso ver com nítida adesão sistema dos freios e contrapesos e uma interpenetração de Poderes notável, com exercício de funções atípicas pelos chamados Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Isto não significa dizer que se possa ignorar a sua importância, tendo em vista que direitos protegidos pela escola liberalista, ainda estão presentes na atualidade. Mas, sim, que novas forças surgiram, novas filosofias e formas de enxergar o direito, fazendo com que novos institutos, órgãos ou instrumentos de freios e contrapesos surjam, em determinadas vezes até mesmo autônomo aos ditos poderes do filósofo em estudo. De acordo com BONAVIDES (2009, pág. 74): “*Os sistemas de freios e contrapesos constituem a primeira correção essencial que se impôs ao referido princípio [separação de poderes], como decorrência, até certo ponto empírica, da prática constitucional, bem que não estivesse ausente das reflexões de Montesquieu.*”

Na realidade e como já mencionamos, a construção referida em Montesquieu tinha como finalidade precípua a preservação da chamada liberdade política (ou liberdade dos modernos), por meio do qual se retirava o poder do monarca e distribuía-o em pessoas distintas que se controlavam mutuamente. Ainda que estivesse na mente de alguns doutrinadores liberalistas

a separação de poderes absoluta e rígida, eles não conseguiram se ver livres do sistema de freios e contrapesos. Alguns até mesmo, como se verá abaixo, defenderam que esta separação, de modelo francês, poderia levar a uma guerra entre os poderes, uma animosidade desnecessária e que prestaria um desserviço à própria existência do Estado. Isto corrobora para a conclusão da forte influência exercida pela doutrina inglesa às escolas francesas, sobretudo em relação ao filósofo político Bolingbroke, o primeiro a falar propriamente em um sistema de *checks and balances*. Daí então a importância de se estudar a Constituição consuetudinária inglesa, pois, naquela época a Inglaterra adotava o sistema chamado de *mixed government*, baseada nos escritos políticos de Aristóteles, Políbio e Cícero, tudo segundo os ensinamentos de PIÇARRA (1989, pág. 32 e seguintes).

Até a metade do século XVII, o governo misto inglês era parecido com aquele trazido por Aristóteles, ou seja, um poder político exercido pelas diversas classes sociais. Tanto assim que todos faziam parte do parlamento, possuindo, inclusive, o poder de produzir normas. Conforme PIÇARRA (1989, pág. 46) já a essa época, a chamada *rule of law*, nomeado na língua portuguesa de *estado de direito*, era de grande importância, sobretudo pelo fato de que é este instituto que limitava em muito os poderes monárquicos (e não por menos, alvo de diversos membros da realeza). E por isso o parlamento ser visto como o verdadeiro poder, bem como, a necessidade do controle ser exercido já dentro desse órgão. Além disso, é exatamente a obediência ao *rule of law* que levou a Inglaterra a adotar o sistema de constituição mista. Após diversos conflitos e o fortalecimento da monarquia em face do parlamento (PIÇARRA, 1989, pág. 57), a Inglaterra adotou um sistema de governo misto e passa-se a teorizar sobre a necessidade de uma separação orgânico-funcional do poder, sem ignorar a existência de controles recíprocos, assim se distanciando de Aristóteles e indo em direção a Políbio e Cícero. Daí o surgimento da teoria das balanças dos poderes, fase embrionária do sistema de freios e contrapesos (PIÇARRA, 1989, pág. 60). Até esse momento podia-se falar na existência de duas modalidades de separação de poderes, ambas intimamente ligadas à ideia de constituição mista. A primeira que era denominada por intraorgânica e seria aquela segundo o qual os representantes das diversas classes sociais participavam, defendendo o respectivo interesse relativamente ao poder político (neste caso, concentrados

no parlamento e se controlando dentro deste órgão). A outra modalidade é a interorgânica, já ligado a teoria da balança dos poderes, sendo aquela que defende a dificuldade da existência de um órgão com poderes de criação de norma e de executá-las ao mesmo tempo, concentrados em um único ente. Passando a ser necessário, daí, a existência de órgãos distintos e autônomos, cada qual com a sua função, e representados por uma classe social. É a partir deste segundo sistema que se fala em fortalecimento do *impeachment* e do veto real (PIÇARRA, 1989, pág. 83). Esse sistema de governo misto, previa a existência dos três órgãos: o Rei, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns. A discussão que mais se vê quando se referindo a este sistema é qual o peso de cada órgão (*balance*). Em suma: com o Poder do Rei ficava a função de governar, bem como declarar e promulgar estatutos; com o Poder dos Nobres ficava, em contrapeso ao Poder do Rei, a função dos poderes judiciais de manter as leis em suas terras; por fim, o povo (ou os Comuns) tinha a função, também como meio de contrapeso, de arrecadar rendas e contestar oficiais (*impeachment*).

Não só esses autores trataram do tema, inclusive reafirmando que há uma característica necessária para que seja mantido o perfeito sistema de *checks and balances*. KRAMNICK (1992, pág. 146) fundamentado nas ideias de Robert Shackleton (professor de Oxford), diz ser essa característica *a confiança entre os poderes*. Para ele, o sistema de separação de poderes desenvolvida por Montesquieu, apesar de possuir algumas características similares com a ideia de freios e contrapesos já existente na Inglaterra, entende deturpada a ideia, pois vê uma briga entre os poderes, ou, uma animosidade desnecessária. Essa animosidade entre os poderes enxergada na teoria da separação de poderes de Montesquieu interessa-nos sobremaneira ao tema desenvolvido neste trabalho, dado que percebemos sua presença na vida política nacional atual, inclusive em relação ao Ministério Público e suas funções. Os *checks and balances* também não deixam de ser percebidos no Estado constitucional de 1988, existindo órgãos que nitidamente não se amoldam à denominada tripartição dos poderes, embora a letra do artigo 2º da Lei Maior^v. É fato facilmente constatável que a Organização dos Poderes (Título IV) contempla um Capítulo às Funções Essenciais à Justiça, nele incluído o Ministério Público. Seria possível afirmar que o Ministério Público vincula-se ao Poder Executivo? Ou ao Legislativo ou

Judiciário? Cremos que as respostas são negativas, não significando isso que o *Parquet* na ordem constitucional de 1988 passou a ser um *quarto poder*. Daí entendermos, como antes mencionamos, que a teoria de Montesquieu simplesmente não se aplica ao Estado brasileiro, sendo razoável buscar o sistema de *checks and balances* inglês que influenciou fortemente a Constituição norte-americana e que, como vimos, se não deu origem, ao menos influenciou a Tripartição de Poderes do filósofo francês. Tratam-se os *checks and balances* de um sistema político-constitucional em que o poder uno do Estado está dividido entre vários órgãos e que exercem funções distintas, de tal modo que se controlem mutuamente, mantendo assim o equilíbrio entre todos os exercentes do Poder estatal. O Ministério Público deve ser visto como um órgão de Estado, autônomo e independente, desvinculado do Poder Legislativo, do Executivo e do Judiciário, podendo se voltar, inclusive, contra qualquer deles. Não só o Ministério Público se encontra nessa situação, mas também a Defensoria Pública (ao menos em larga medida), órgão nascido com a Constituição de 1988 e que ostenta garantias institucionais que a diferencia dos demais órgãos do Poder Executivo. O esclarecimento dessa ideia pode ser auxiliado pelo exame do Ministério Público na Constituição.

MINISTÉRIO PÚBLICO

A doutrina é franca em apontar o Ministério Público como uma das instituições que mais cresceram com a Constituição de 1988. Na verdade, o *Parquet* não só experimentou um grande crescimento como – mais relevante ainda – ganhou um desenho constitucional bastante distinto dos observados nas Constituições anteriores, notadamente a de 1967. Esse crescimento e novo perfil institucional têm levado o Ministério Público a se tornar foco de olhares e atenções, especialmente por parte daqueles segmentos institucionais, administrativos e sociais que tiveram algum relacionamento com o *Parquet*, seja positivo ou negativo, mas que tenha acabado por produzir algum efeito. A sociedade de maneira geral não tem economizado oportunidades de buscar o auxílio ou feito a Instituição exercer seu relevante papel constitucional. Representações são oferecidas aos Membros do Ministério Público nas Comarcas, gerando a expectativa de atuação, que nem sempre são correspondidas ou, quando não, obtêm-se resultado oposto ao pretendido.

O Ministério Público tem atuação mais tradicional na área criminal, como de resto a grande maioria de seus congêneres pelo mundo. Trata-se do órgão acusador por excelência, embora não seja o único a poder propor ações penais. E se é verdade que sobressai a função junto à Justiça Criminal, não menos verdade é que no Brasil o Ministério Público vem exercendo outras funções previstas em normas várias, a começar pela Código Civil (desde 1916 até o Código atual), bem assim no Código de Processo Civil, entre outras. Bem de ver que estamos a falar de funções distintas daquelas chamadas de criminais, funções que ostentam natureza nitidamente civil, executadas discretamente no processo, sem necessidade de proceder a investigações e quase nunca fora do ofício de fiscal da lei ou *custos legis*. Fato é que o defensor da sociedade não se mostrava atuante no exercício de seu ministério público (aqui como ofício ligado ao público). Também é de ser ressaltado que o Ministério Público não dispunha de instrumentos processuais e extraprocessuais que pudessem dar sustentação a eventual atuação fora da função de *custos legis*.

O Ministério Público é instituição controvertida até mesmo em relação às suas origens, levando a doutrinadores debaterem, contudo sem uma conclusão firme quanto a qualquer das linhas de pensamento. Para alguns as raízes históricas da instituição estão cargos públicos encontrados na Roma Antiga ou no Egito (*magiaí*), pois ambos se voltavam à proteção dos necessitados. MAZZILLI (2001, pág. 43) menciona ainda os *saions* germânicos, os *baillios* e *senescais*, encarregados de defender os senhores feudais em juízo, ou nos *missi dominici*, ou nos *gastaldi* do direito longobardo, e também os *Gemeiner Anklager* da Alemanha (o comum acusador - encarregado de exercer a acusação, na hipótese do interessado quedar-se inerte. Por fim, possível dizer que na sua conformação mais próxima da atual, o Ministério Público teve início na França, no limiar século XIV, conforme ensina MARQUES (1997, pág. 48).

A evolução do Ministério Público em relação às suas funções é notável, já que de procuradores que defendiam os interesses do rei, evoluíram para comissários, encarregados de atuar pela correta aplicação da lei e pela execução dos julgados. Em passo seguinte evoluíram para acusadores públicos, com a função de acusar nos tribunais. Cumpre notar um paulatino, porém crescente distanciamento da atuação como defensor do detentor do poder, com aproximação a uma atuação de Estado ou de defesa da sociedade como um

todo, de verdadeiro advogado do povo em seu ministério público, tudo em favor da sociedade. Sob o ponto de vista histórico, o *Parquet* tendeu a ser aperfeiçoar na medida que o Estado de Direito foi se firmando e se aprimorando, sendo razoável afirmar que a atual estrutura institucional do Ministério Público relaciona-se diretamente com o ideal democrático que marca a Revolução Francesa, também conhecida como o berço do Estado de Direito. Nesse ponto, indispensável trazer o ensinamento de FRONTINI (1975, pág. 624), para quem o ofício ministerial está consolidado a não mais de dois séculos, sendo então possível dizer que não há sedimentação da Instituição. O jurista afirma que o Ministério Público está intimamente relacionado ao Estado de Direito, pois, como é sabido, o Estado reinante até o Século XVIII era arbitrário e totalitário, passando a submeter-se ao império da lei e sobretudo à Constituição, após a Revolução Francesa, ao que acrescento a Independência Norte-americana. FRONTINI afirma: *“Instituíam-se o sistema de freios e contrapesos: quem legisla não administra nem julga; quem administra não legisla nem julga; quem julga não administra nem legisla; e, como quem julga manifesta-se por último, não pode julgar de ofício há que ser provocado pelo interessado”*. Termina dizendo (pág. 625): *“Aqui estão as raízes do Ministério Público! O Ministério Público é filho da democracia clássica e do Estado de Direito! Vê-se por aí quão grandes são as afinidades do Ministério Público com expressivas figuras do Estado de Direito: as garantias individuais; a proteção jurisdicional dos direitos do cidadão; a instrução contraditória e a plenitude de defesa, dentre outros.”*

As raízes históricas do Ministério Público são relevantes para marcar exatamente o seu nascimento como instituição voltada à defesa da sociedade (modernamente), distanciando-se do modelo institucional voltado à defesa dos interesses do detentor do poder ou governante. Também entendemos necessário trazer breves considerações sobre a evolução institucional no Brasil e sua atual feição constitucional, certamente distinta daquilo que previsto em Constituições anteriores. Entretanto, adiantamos que passaremos rapidamente pela história legal e constitucional do Ministério Público no Brasil, para nos fixarmos ao marco atual, ou seja, a Constituição da República de 1988.

A existência de controvérsia sobre as origens históricas do *Parquet* se estende à sua evolução institucional no Brasil, verificando-se menções superficiais e tímidas até a Constituição de 1988. Nesse sentido, basta dizer que

nas Ordenações Manuelinas, de 1521, se falava no “Procurador dos Nossos Feitos” e no “Promotor da Justiça da Casa da Sopricaçam” (MAZZILLI, 2001, pág. 48). Depois, já falando em legislação nacional, mencionava-se o Ministério Público como instituição no Código de Processo Penal do Império. A Constituição do Império dele tratava no artigo 48 mencionando o *Procurador da Coroa e Soberania*, embora o texto da primeira Constituição do país não mencionou o Ministério Público como instituição. A Lei Maior de 1891 referiu-se Procurador-Geral da República, que era escolhido pelo Presidente da República, entre os membros do Supremo Tribunal Federal (art. 58), seguindo pálidas menções nas Constituições.

Convém mencionar que com a promulgação da Lei Complementar Federal nº 40/81, o *Parquet* teve um grande desenvolvimento institucional. Essa norma é a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, nela se prevendo as principais atribuições, garantias e vedações, ensejando assim um movimento de constitucionalização do regime jurídico, em tudo paralelo ao da Magistratura, devendo ser considerada a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que deu ao Ministério Público equivalência expressa ao que a doutrina chama de estatuto da magistratura (art. 93 da CF), em razão do disposto no parágrafo 4º do artigo 129. Além da LC nº 40/81, de grande importância para o Ministério Público a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, pois esse diploma deu início a uma nova maneira quanto ao atuar ministerial, conferindo ao *Parquet* a presidência exclusiva do inquérito civil e a legitimidade para a propositura de ações para a proteção de interesses difusos e coletivos. Essa norma é de grande importância para o Ministério Público quanto à nova atuação funcional, notadamente em razão dos instrumentos conferidos como o inquérito civil e ação civil pública, largamente utilizados na defesa da cidadania de modo geral, via tutela dos chamados interesses difusos e coletivos, além de impulsionar a Instituição na defesa da sociedade contra o próprio poder estatal. Assim, além da importância como diploma legal ensejador de atuação moderna, a lei acima mencionada acabou por dar nova face ao Ministério Público, levando ao crescimento da Instituição na Constituição de 1988 e na legislação ulterior. De fato, o Ministério Público teve suas funções ampliadas, assim como seus poderes e garantias conferidas aos seus membros, considerando-se também o tratamento sistematizado que mudou o seu perfil.

Nesse passo, a Constituição fixou ao *Parquet* a Seção I do Capítulo IV, este dedicado às Funções Essenciais à Justiça (artigos 127 a 130-A), não integrando, assim, os Capítulos I (Do Poder Legislativo), II (Do Poder Executivo) e III (Do Poder Judiciário), todos do Título IV (Da Organização dos Poderes). Obviamente que o desenho constitucional mostra a disposição do constituinte em não vincular o Ministério Público a qualquer dos demais poderes. É certo, ainda, que estão delineadas as marcas principais do Ministério Público, de modo que é possível falar – atualmente – na possibilidade de atuação firme e garantida dos seus Membros, em áreas diversas e disciplinadas em leis específicas. Não se descarta que isso tudo potencializou atritos entre a Instituição e seus independentes Membros, com aqueles que se repelem uma atuação maior em prol da sociedade.

Entendemos importante, a esta altura, retomar as razões pelas quais estamos dando ênfase ao atual status constitucional e legal do Ministério Público, pois exatamente essas garantias, institucionais ou de seus membros, são bastante relevantes para o exercício das funções impostas pela Constituição de 1988, nesse passo ligando-se aos institutos em relevo neste trabalho (*accountability e responsiveness*). A sociedade é a destinatária da atuação ministerial; notamos que a cada vez mais se cobra uma atuação firme em campos bastante diferentes, aflorando com maior vigor as cobranças no combate à criminalidade e à corrupção, proteção ao meio ambiente, infância e juventude, urbanismo e outros. A Constituição parece confiar no Ministério Público, tanto assim que lhe conferiu as garantias *de magistratura*. E o *Parquet* tem respondido a essas cobranças?

A atuação repleta de obstáculos do advogado da sociedade, defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como disposto na Carta da República, exigiu uma bem colocada base institucional, dado que o exercício das funções ministeriais naturalmente gera tensões, pois, independente que é e obedecendo apenas o império da lei e os ditames da justiça, é forçado a agir contra qualquer um, inclusive o próprio Estado. Essa base constitucional começa pelos princípios institucionais estabelecidos no artigo 127, parágrafo 1º: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

A *unidade* quer dizer que os membros do Ministério Público integram um só órgão, dirigido por um chefe único, o Procurador-Geral. O princípio da *indivisibilidade* significa que qualquer dos membros da carreira podem substituir-se uns aos outros no curso de processos judiciais ou na direção de investigações em inquéritos civis, já que todos pertencem a uma instituição una (princípio da unidade). A *independência funcional* garante aos membros do Ministério Público ampla liberdade de atuação funcional, livre de imposições do chefe da instituição ou de qualquer outra autoridade, submetendo-se somente as próprias convicções e teses jurídicas. É ele livre para expressar seu convencimento sobre fatos e sobre o alcance que lhes dá a lei, ficando obrigado a indicar os fundamentos de direito que adota, dever este que é a contrapartida da independência funcional, pois se extrai da Constituição a exigência de que sejam fundamentadas as intervenções processuais ofertadas, inexistindo campo para o descumprimento das funções por parte do órgão do *Parquet*. Assim, não se negará a atuar nas hipóteses determinadas em lei, mas também não poderá usar da independência funcional para descumprir as orientações gerais de atuação, tema que trataremos com mais detalhes no capítulo seguinte.

Resta-nos mencionar, ainda que brevemente, as garantias dos Membros do Ministério Público, previstas no artigo 128, I, da Constituição, em espelho às mesmas garantias estabelecidas para os Membros do Judiciário (artigo 95), começando pela *vitaliciedade*, adquirida após o transcurso do prazo de dois anos no exercício da função, findo o qual o cargo poderá ser perdido apenas por sentença judicial transitada em julgado. Desse modo, a perda do cargo por decisão administrativa limita-se apenas aos membros da carreira com menos de dois anos de exercício da função. Outra importante garantia é a *inamovibilidade*, que assegura ao Membro do Ministério Público o exercício de suas funções sem ingerências indevidas de quem quer que seja, vinculando-o às funções relativas ao cargo ocupado, do qual não pode ser movido ou afastado sequer de determinada função. A exceção está fixada constitucionalmente, ao admitir a remoção do membro do Ministério Público, se, por motivo de interesse público, assim o decidir o órgão colegiado competente, integrante do próprio Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, assegurada a ampla defesa. Finalmente, os membros do Ministério Público possuem a garantia da

irreducibilidade de subsídio, preservando-o do poder de reduzir remuneração mensal.

Embora se possa tratar de outras garantias conferidas pela Constituição ao Ministério Público, inclusive as vazadas na forma de proibições e as chamadas institucionais, é certo que mais relevante ao tema principal deste trabalho são as funções cometidas à Instituição, comentadas da mesma forma breve. O artigo 127 da Lei Maior define o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” e *essencial à função jurisdicional*, porém, não se pode dizer que apenas nessa seara atue o *Parquet*, pois suas funções institucionais transcendem a mera atuação em juízo, a exemplo da fiscalização de fundações, habilitação de casamento, presidência do inquérito civil, atendimento ao público etc., além da importantíssima função de *ombudsman* que será adiante detalhada por sua evidente ligação ao tema proposto, possibilitando atuação com expedição de recomendações, na forma do inciso XX do artigo 6º da LC nº 75/93. A defesa da ordem jurídica não torna o Ministério Público um mero aplicador acrítico das normas jurídicas, mas sim no fiscal do cumprimento dos ditames constitucionais. Além disso, defender a ordem democrática é zelar pelo princípio republicano, forma de governo que, como visto, têm como uma das características a responsabilidade dos governantes. CARRAZZA (1999, pág. 44) ensina que “*república é o tipo de governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, representativo (de regra), transitório e com responsabilidade*”. Entre esses governantes a que se refere o autor, certamente estarão os próprios Membros do Ministério Público.

Outro valor fundamental que deve ser defendido pelo *Parquet* na linha da defesa da ordem jurídica é a cidadania, elevada que foi pela Carta da República em fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, conforme o artigo 1º, inciso II. Como já afirmamos (MARTINES, 2013, pág. 205), pode-se dizer que a cidadania é a qualidade política da pessoa que encerra um feixe de direitos e deveres, participar do governo, fiscalizar e ser ouvido por ele. É ela – cidadania – que garante ao brasileiro o livre exercício da democracia, a possibilidade de influir nas decisões estatais, quer por meio do sufrágio, quer da participação

efetiva nos processos judiciais ou administrativos em que for parte ou pela iniciativa popular de lei. A tutela da cidadania só pode ser vista como um extenso conjunto de deveres para o Ministério Público, tendo ele recebido significativa ampliação no que diz respeito a atuar em favor do interesse público e em favor dos cidadãos.

Finalmente, merece relevo que cabe ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais, cujo conceito tem largo espectro e, via de consequência, permite diversas interpretações. De toda forma, é possível sintetizar no sentido que os interesses sociais se identificam com o interesse público, uma vez que, como ensina GOMES (1999, pág. 1.047), “*considerada a destinação institucional, a defesa dos interesses sociais — expressão que compreende os interesses coletivos e difusos — somada à defesa dos interesses indisponíveis, pode-se afirmar que a atuação do Ministério Público estará sempre focada na defesa do interesse público*”.

Feitas essas considerações já nos parece possível verificar a grande evolução do tratamento constitucional conferido ao Ministério Público, bem como a gama de relevantes funções cometidas à Instituição. Não por outra razão é que a Constituição traz as garantias institucionais e dos próprios membros do Ministério Público, equipando-os ao membros do Poder Judiciário. Isso não pode ser visto como um aquinhoamento de garantias sem uma contrapartida, pois se é verdade que há uma equiparação com a Magistratura, não menos verdade é que também a sociedade deve dispor de direitos e instrumentos que permitam cobrar melhor desempenho de tão elevadas funções. Relevante, ainda, verificar que a autonomia e independência constitucional do Ministério Público, inclusive pela própria estrutura do Título IV (Da Organização dos Poderes), permite pensar na existência de um sistema de freios e contrapesos e não na simples tripartição de poderes idealizada por Montesquieu, consistindo em mais um motivo para o *Parquet* cuidar das responsabilidades recebidas do legislador constituinte.

ACCOUNTABILITY, RESPONSIVENESS e MINISTÉRIO PÚBLICO

A utilização da palavra *accountability* no Brasil é relativamente nova, com tradução para o português ainda não existente, embora se possa dizer que a ONU, pelo Alto Comissariado pelos Direitos Humanos, a concebe como dever de prestar contas, conforme se depreende da Resolução nº 2000/64,^{vi} que trata sobre a Boa Governança e Direitos Humanos. Em outros documentos a ONU,

de maneira geral, trata o tema da mesma forma, ainda que tendo a boa governança como o foco e dentro do contexto da proteção aos direitos humanos^{vii}. Esse nos parece um bom caminho no sentido da melhor compreensão do instituto.

A boa governança a que se refere a resolução referida – igualmente – não tem uma definição única ou exaustiva, mas é certo que a flexibilização do uso sob diversas óticas, acaba por permitir ligá-lo à defesa dos direitos humanos, defesa do Estado de Direito, efetiva participação dos cidadãos nos assuntos de governo e do Estado, instituição de parcerias entre o setor público, o setor privado e também o Terceiro Setor, pluralismo político, processos transparentes e responsáveis, um setor público eficiente e eficaz, a legitimidade, o acesso ao conhecimento, informação e educação, empoderamento político das pessoas, de equidade, sustentabilidade e atitudes e valores que promovam a responsabilidade, a solidariedade e a tolerância. Como se nota, são vários os possíveis empregos da “boa governança”, mas nem todos se aplicam ao tema deste trabalho, razão pela qual nos restringimos aos principais atributos da boa governança, como coloca a Resolução nº 2000/64, da Comissão de Direitos Humanos, a saber: transparência, responsabilidade, prestação de contas, participação e responsividade (para as necessidades das pessoas), esses sim mais próximos ao que nos propomos a estudar.

Em verdade, a resolução mencionada está alicerçada em um conjunto de *standarts* de desempenho que permitem eventual responsabilização dos governantes em caso de descumprimento. Tais padrões dizem respeito a valores que influenciam no desenvolvimento de normas (legislativas ou administrativas), estabelecimento de políticas públicas, programas e suas dotações orçamentárias, isso tudo necessário para uma boa governança. São elas normas adequadas e processos políticos, gerenciais e administrativos necessários por responder aos direitos e necessidades da população.

Efetivamente, a prestação de serviços do Estado para a sociedade, permitindo a ele cumprir sua responsabilidade de fornecer bens públicos que são essenciais para ela, tais como o direito à educação, saúde, moradia, lazer e alimentação, exige a inclusão de mecanismos de responsabilização e transparência, bem como de instrumentos novos que atendam aos anseios populares, cada vez mais acessíveis e aceitáveis para todos, conduzindo aos

caminhos da crescente e exigida participação social na tomada de decisões de Estado, seja por qualquer de seus organismos ou instituições, aí incluídos todos aqueles mencionados no Título IV da Constituição (Legislativo, Executivo, Judiciário e Funções Essenciais à Justiça). Claro que só isso não basta, pois entendemos necessária a existência de legislação apropriada, permitindo ao Judiciário intervir com eficácia em caso de necessidade, eventualmente a requerimento do próprio Ministério Público, cuja atuação adequada aos conceitos modernos de *accountability* exigem ação firme em caso de violação de direitos, ainda que por omissão, fornecendo mecanismos como ações judiciais ou administrativas, eficientes e eficazes, uma vez que o Estado é compelido pela Constituição a adotar medidas que visem a alcançar progressivamente a integral realização dos direitos sociais e individuais, eliminando a pobreza e as desigualdades em todos os campos. Essas necessidades da sociedade devem encontrar respaldo nos órgãos estatais com resposta imediata, ou mesmo anterior à própria demanda, e a isso chamamos *responsiveness* que deve ser inerente a todo aparato estatal.

De toda forma, é no dever de prestar contas que reside o cerne da *accountability*, bem como o dever de agir com responsabilidade e com responsividade. Parece-nos menos custoso tratar da *accountability* se o contexto é a análise do desempenho de governos em democracias, dado que a periodicidade de mandatos e escolha direta pelo povo, acaba por permitir seja aferido o grau de legitimidade e de eficiência da ação governamental. O voto é, em última análise, um dos instrumentos de controle, pelo qual o eleitor aprova ou não o governante, seja reelegendo-o ou mesmo elegendo um candidato por ele indicado ou de seu partido, ou os rechace por desaprová-lo. O dever de prestar contas pelo governante antecede o sufrágio, momento em que o eleitor manifesta concordância ou não com as contas apresentadas. De toda forma, o dever de prestar contas é inerente às democracias.

O sufrágio, entretanto, não é suficiente para o cidadão exercer o controle político de toda ação estatal, notadamente em relação ao Ministério Público e o Judiciário. Em geral, o eleitor não tem possibilidade de expressar uma preferência do governante quanto às diretrizes e orientações políticas futuras, pois nada assegura que o plano de governo apresentado seja efetivamente implementado. Mais do que isso, como regra, difícil o eleitor expressar uma

avaliação quanto aos programas a ele apresentados pelos aspirantes a cargos públicos, normalmente um conjunto amplo de intrincadas questões. Se para os governantes de maneira geral, já seria necessária a implementação de mecanismos de controle político, cuja atuação se verifique durante o mandato e a governança, muito mais em relação ao Ministério Público, pois sequer há obrigatoriedade de apresentação à sociedade de um plano de atuação funcional, senão uma discussão interna que sequer vincula os Membros (ao menos da forma como está disciplinada internamente a questão), ante a independência funcional.

Os mecanismos de controle político da gestão governamental colocados à disposição da sociedade são insuficientes, atuando muito mais *a posteriori*, permitindo que o eleitor use o seu poder de voto e aprove ou não o avaliado. Todavia, nítido que a democracia moderna exige mais, obrigando mais responsividade do governante, ou seja, mais respostas aos anseios populares, com ampliação dos mecanismos de *accountability*. Daí que esse termo tem sido utilizado, não somente como formal prestação de contas por parte dos governantes, mas também como mecanismo aprofundado de exercício da cidadania, exigindo-se que o governante preste contas além da mera formalidade, mas sim sobre todas as informações pertinentes sobre sua gestão. O'DONNELL (1997, pág. 144) ensina que existem duas maneiras pelas quais a *accountability* se manifesta, sendo elas a *accountability horizontal* – por ele tratada como um controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros – e *accountability vertical* – esta a exigência que se faz aos governantes de que prestem contas e se submetam ao sufrágio pelo povo, por meio do processo eleitoral.

A partir disso, ainda na visão do autor mencionado, possível tratar da *accountability* sob as óticas *política* e *gerencial*, classificação efetuada a partir de um critério baseado na maneira como se realiza a *accountability*. Desse modo, a expressão *accountability política* é empregada como prestação de contas aos cidadãos pelos responsáveis pela coordenação, implementação e execução de políticas públicas, tratando-se de prestação de contas pelo gestor. É uma forma de controle e um dever de caráter político administrativo, observado a partir da tradicional administração pública. De seu turno, a *accountability gerencial* é mais moderna e elaborada tendo em conta os novos pilares da

administração pública, com ênfase na governança. A *accountability gerencial* vai além da prestação de contas formal, para evoluir no sentido de uma prestação de contas dos gestores quanto à consecução dos objetivos e metas delineadas ou acordadas, relativamente à implantação de políticas públicas e, notadamente, aquelas relativas à alocação de recursos e satisfação dos anseios da sociedade. O foco nessa específica *accountability* é a eficiência e a efetividade no uso dos recursos públicos e privados (redes de cooperação), alocados para a realização dos programas, inclusive a própria eficiência dos mesmos. Essa a espécie de *accountability* que julgamos mais adequada em relação aos Órgãos dotados de plena autonomia administrativa e política, como o Judiciário e o Ministério Público. Com efeito, o só fato de seus Membros não se sujeitarem ao escrutínio popular, por si só cria barreira quase intransponível ao controle social; cria uma redoma na qual os agentes políticos passam a gozar de certa “imunidade” e indesejável liberdade total de atuação, sem mecanismos eficientes de controle posterior. Tudo fica agravado pelo fato dos membros do Ministério Público (e mesmo do Judiciário) estarem protegidos pelo manto das garantias da vitaliciedade e inamovibilidade, além da independência funcional.

Repetimos que se tratam de termos de difícil tradução, sobretudo porque, nos dicionários e livros referentes à matéria, há uma confusão terminológica, notadamente quanto a *responsiveness*, uma vez que tradicionalmente traduzido como responsividade, termo este que, não reconhecido pelo VOLP (Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa)^{viii}, da Academia de Letras Brasileira, não possui propriamente um conceito, se tratando de um neologismo. Por outro lado, a língua pátria reconhece a palavra responsivo, sendo conceituado pelo dicionário Michaelis (1998, pág. 1829) como um adjetivo que determina que algo possui resposta. Nota-se que se trata de uma conceituação ainda vaga e que nada expressa a intenção da chamada responsividade, ou *responsiveness*, no âmbito da Administração Pública, foco deste trabalho.

Encontrar um conceito de *responsiveness*, não é, como se viu, tarefa fácil, demandando aprofundamento naquilo que já expusemos no item anterior, partindo, por não encontrarmos outra trilha, da tradução e conceituação utilizada pela doutrina norte-americana da *accountability*. Isto porque, ainda que se possa traduzir em distintos textos, com distintos objetos de pesquisas, ora como controle, ora como prestação de contas, ora como responsabilidade, todas

corretas, não há uma palavra da língua portuguesa que integrem todos os seus significados de uma só vez. Ensina MULGAN (2000, pág. 555) que a *accountability* passou por uma evolução, sendo que o núcleo de seu conceito é a ideia de responsabilidade de alguma autoridade pelos seus atos, relacionando-se diretamente à democracia, na medida que os eleitores podem reclamar de seus representantes as respostas relativas às políticas adotadas. Este, inclusive, é o conceito originalmente atribuído (o qual pode ser chamado de conceito externo ou objetivo). Entretanto, modernamente, o seu conceito original já não pode ser sempre utilizado, ante a extensão que essa palavra passou a possuir. Podem ser atribuídos ao termo: a) um sentido interno consistente no senso individual de responsabilidade e preocupação com os interesses públicos esperados de uma autoridade (*accountability* interno, subjetivo ou psicológico); b) um aspecto do controle de freios e contrapesos entre as instituições democráticas (*accountability* como controle); c) um significante de discussão pública entre cidadãos e agentes democráticos (chamado de *accountability* como diálogo); d) e por fim, um outro ligado a extensão em que os governantes perseguem os desejos e necessidade de seus cidadãos, chamado pelo autor de *accountability* como *responsiveness*. Essa a ótica que mais nos interessa neste estudo. Desse modo, possível notar que em dado momento (modernamente), o termo *accountability* passa a ser sinônimo da *responsiveness* (ou pelo menos, significado próximo). POWELL (2003, pág. 3) afirma sobre o último termo: “*Ele sugere que esta dimensão é de perto conectado a accountability, mas avalia mais substancialmente como políticas governamentais correspondem as demandas populacionais.*” (tradução livre nossa)

De notar-se que a palavra *responsiveness* não está livre de significados múltiplos, existindo na doutrina norte-americana diversos sentidos dados a esta palavra. YANG e PANDEY (2007, pág. 217) identificaram seis variantes para o termo, quais sejam: *responsiveness* prescritivo para oficiais eleitos; *responsiveness* coercitivo para regras/normas/procedimentos; *responsiveness* intencional para objetivos definidos por administradores; *responsiveness* empreendedora para consumidores individuais, *responsiveness* colaborativo para consenso de acionistas; e *responsiveness* negocial para conflitos de demandas. Entretanto, acaba concluindo que estas modalidades devem estar fundidas quando se fala em administração pública, tendo em vista que todas elas

são suas preocupações legítimas, concluindo no mesmo sentido de Powell. O termo *responsiveness* não é só utilizado na administração pública. A título de exemplo, nas ciências exatas, mais especificamente na informática e segundo WEIK (2000, pág. 1.484), o termo se refere a específica habilidade de um sistema computacional de completar uma tarefa em determinado tempo. Note-se que tanto o sentido usado na informática quanto na administração pública, possuem algo que os ligam: a ideia de resposta. Todavia, não há que se confundi-las, pois, o foco de estudo é a chamada *Public Responsiveness*, ou seja, responsividade pública, ligada às instituições públicas.

Sobre a *responsiveness*, naquilo que mais ligado ao tema por nós proposto, MULGAM (2000, pág. 566) diz que se refere àquelas instituições encarregadas de providenciar serviços, darem respostas às necessidades e exigências dos cidadãos (clientes). Analogamente falando, seria como as instituições privadas que tentam adivinhar as necessidades consumeristas e as antecipam para melhor provimento de sua atividade. Para POWELL (2003, pág. 2), a responsividade consiste na correspondência entre as decisões políticas com os desejos dos cidadãos. Para ele, a *responsiveness* não faz parte do conceito de democracia, pois, em verdade, constitui uma dimensão da desejável qualidade atribuída a democracia, admitindo, todavia, que isso é contrário ao que trata parte considerável da doutrina.

Entendemos que a *responsiveness*, ou a responsividade como estamos usando o termo, consiste em um dever imposto à autoridade pública, seja qual for ela, de anteder às necessidades da sociedade, inclusive antes mesmo da formalização ou manifestação expressa da demanda social. Esse atendimento deve considerar, contudo, as limitações constitucionais. Há instituições públicas que tem a obrigação constitucional de elaborar e implementar políticas públicas tendentes a melhorar a qualidade de vida dos indivíduos e da sociedade como um todo; outras instituições têm finalidades diversas, como fiscalização tão somente, ou exercer controles. Fato é que o direito público limita a atuação de cada uma delas, seja obrigando-as a atuar (na hipótese determinada pela Constituição) ou mesmo proibindo-as de fazer aquilo que não previsto em lei (em sentido *lato*). Desviar-se da função é exercer atividade ilegal ou inconstitucional. MULGAN (2000, pág. 568) explicou que o modo pelo qual se alcança a plena responsividade em uma democracia, utilizando analogia com a esfera privada,

na qual é necessário o *client focus*, ou seja, foco ao cliente. Assim como fazem as grandes empresas privadas, há que se falar em uma proximidade que deve ocorrer entre os cidadãos (*para nós os indivíduos ou a sociedade*) e as próprias autoridades detentoras do poder político democrático, a fim de que seja possível uma melhor *expectativa* da *expectativa populacional*. POWELL (2003, pág. 3) complementa dizendo que não basta a correspondência entre os desejos da população e a política governamental, nem mesmo somente a benevolência desses mesmos políticos em atender certas demandas; é necessário – também – a antecipação dos anseios sociais e evitar qualquer tipo de frustração às expectativas normativas populacionais. Para que possa existir controle sobre isso, são necessários instrumentos de controle dentro da própria instituição (e por isso muitas vezes os conceitos estritos de *accountability* e *responsiveness* são confundidos). Assim, continua o autor, os oficiais, para obedecerem as ordens e finalidades da instituição à qual se vinculam, não deverão esperar até que sejam chamados para responder, mas sim, deverão estar ameaçados, a todo o tempo, de reprovação e de receber sanções diretas (como também consequência da frustração a expectativa nos dizeres de MULGAN (2000, pág. 566)). A amplitude da responsividade leva, segundo POWELL, a: a) remoção sistemática de políticos irresponsáveis e encorajando os seus sucessores a antecipar os seus desejos; b) eleição direta e certa de governantes que mantêm as suas promessas; c) eleições de múltiplos representantes (várias tendências político-ideológicas e também fruto de acordos e coligações partidárias). Como se vê, enxergam eles graves consequências para aqueles que não agem com *responsiveness*.

A esta altura, seria o caso de perguntar como se aplicariam as teses defendidas na doutrina norte-americana ao caso do Ministério Público, dado que seus Membros não se submetem ao sufrágio popular, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos da América, ao menos em grande parte dos Estados. Não nos esqueçamos dos demais Órgãos como Judiciário ou Defensoria Pública. Em especial, a aplicação do instituto ao Ministério Público brasileiro e o atendimento das expectativas sociais pela instituição serão desenvolvidos no próximo item.

A *responsiveness*, de forma geral, está ligada à democracia, de molde a permitir que se exija a realização de políticas (*lato sensu*) ou atuações (conforme

as funções estatais), respeitando as expectativas da sociedade, com base em políticas públicas, planos administrativos ou funções normativamente atribuídas a determinados órgãos estatais. Parece-nos evidente que a obrigação de responsividade não é somente para os órgãos cujos agentes são democraticamente eleitos, mas para toda a máquina estatal, obrigados que são de agir de forma otimizada a fim de atingir a finalidade da norma jurídica (legal e constitucional). Um órgão responsivo é aquele que responde aos anseios sociais e evita qualquer frustração às expectativas destes.

A Constituição prevê a existência de cargos e funções para os quais o povo, diretamente como regra, manifesta suas preferências pelo sufrágio. Para esses fica mais evidente o controle pela via do voto, uma vez que, característica do regime republicano que adotamos, a periodicidade de mandatos, impõe escolhas de tempos em tempos, implicando em submissão à aprovação popular, com possibilidade de reprovação em caso de descontentamento. Como antes mencionamos, a dificuldade está em relação àqueles órgãos, cargos e agentes públicos, para os quais a Constituição estabelece outra forma de acesso às funções (tão relevantes quanto aquelas submetidas ao sufrágio popular). Estão nessa categoria, em grande parte, os servidores públicos que acessam aos cargos exclusivamente por concurso de provas ou de provas e títulos, nos termos dos incisos I e II do artigo 37, da Constituição. Obviamente que a chefia sempre estará a cargo de um eleito, como Prefeitos, Governadores ou Presidente da República, ou mesmo Vereadores, Deputados ou Senadores. Não obstante isso, há outros servidores públicos (*lato sensu*) que são submetidos à outras regras de acesso aos cargos, podendo ser por concurso público (a grande maioria dos casos) ou por escolha entre pessoas que possuam determinadas qualidades (juízes em alguns casos como do chamado quinto constitucional ou do acesso aos Tribunais Superiores ou ao Supremo Tribunal Federal). Fato é que, após escolhidos, aprovados e empossados, passam a deter as mesmas garantias constitucionais. Para os Membros do Ministério Público a Constituição prevê apenas o ingresso por concurso público, mas lhes oferece as mesmas garantias dos juízes, razão de falar em garantias *de* Magistratura (e não garantias *da* Magistratura). Essas garantias, como vimos, são a vitaliciedade e inamovibilidade, entre outras, mas estas mais interessantes ao tema proposto. Isso dizemos porque decorridos dois anos da posse o Membro do Ministério

Público adquire a vitaliciedade, não podendo ser demitido senão por decisão judicial transitada em julgado. Além disso, a inamovibilidade impede a livre movimentação de um cargo para outro, na hipótese de interesse da administração superior da Instituição, exceto por motivo de interesse público e por aprovação de maioria absoluta de colegiado competente, assegurada ampla defesa. Isso nos parece suficiente para demonstrar que existiria, em tese, certa dificuldade para a administração, caso este ou aquele Membro do *Parquet* não atendesse àquilo que tenha sido decidido como política institucional, a título de mero exemplo. A isso alie-se a independência funcional antes mencionada, para se vislumbrar um quadro que julgamos desinteressante para a Administração Pública como um todo.

O Ministério Público, órgão da Administração Pública, está subordinado aos princípios fixados no artigo 37 da Constituição, dentre os quais está o da eficiência. Além disso, a Constituição impõe o dever de obediência ao princípio da economicidade, por força de seu artigo 70. Com isso, o proceder ministerial não pode se dar senão de forma racional, objetiva, direta e sempre buscando atingir os objetivos fixados pela própria Instituição e no interesse de toda a sociedade. Jamais os interesses individuais de seus Membros, individualmente considerados, poderia se sobrepor. É que o Ministério Público, advogado da sociedade, embora não tenha nenhum de seus integrantes eleitos direta ou indiretamente pelo povo, a este deve subordinação, de resto porque todo poder emana do povo, como claramente determina o parágrafo único do artigo 1º da Constituição. Portanto, uma atuação que atenda aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade só pode ser aquela que congregue todos os seus membros na busca dos objetivos fixados.

Já assentamos anteriormente (MARTINES, 2013) que esse o sentido que vemos na independência funcional, sem deixar de considerar a impossibilidade de interferência de quem quer que seja na convicção jurídica individual do Membro do *Parquet*, mas não pode esse relevante princípio servir de proteção para aquele que se nega a cumprir os objetivos anteriormente fixados, desde que fruto de discussão democrática, envolvendo não só os integrantes da Instituição, mas a sociedade como um todo, notadamente por sua fração organizada. Não se fala da vontade do chefe da Instituição ou de alguns de seus Membros, ainda que ocupantes de cargos relevantes da administração superior.

Referimo-nos sim a mecanismos de discussão interna e externa, fixados em lei e que permitam a participação da sociedade no processo de construção dos objetivos. A título exemplificativo, cabe notar que no Estado de São Paulo, a Lei Complementar n. 734, de 26 de novembro de 1993 – Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo – traz previsão relativa ao plano geral de atuação e programas de atuação específicos (arts. 97 a 102), sem contudo disciplinar a participação da sociedade na elaboração. De toda forma, o procedimento de elaboração é disciplinado por ato do Procurador-Geral de Justiça, como manda o artigo 99 dessa lei, nada impedindo que nessa oportunidade seja normatizada a participação da sociedade na elaboração.

Após estabelecidas as diretrizes e os objetivos institucionais, entendemos ser um dever de cada membro do Ministério Público atendê-los, vedado o descumprimento sob o pálio da independência funcional. Aliás, o princípio da independência funcional, antes de se constituir em garantia individual do membro do *Parquet*, deve ser visto como instrumento de proteção da própria sociedade, porquanto esta não deseja e sequer pode ter, como seu advogado e titular da defesa de seus interesses, alguém sujeito a injunções políticas ilegítimas. Há que atuar com independência e, para tanto, deve ser protegido. Obviamente que não é disso que se trata, ao falarmos da fixação de diretrizes e metas institucionais e seu efetivo cumprimento.

Mas a atuação responsiva não para por aí, pois é necessário que cada Membro, aí individualmente considerado, atue de modo a atender as expectativas da sociedade, antecipando-se até mesmo aos planos de atuação global, estabelecendo diálogo permanente com os interessados. Obviamente que cada município, comarca ou circunscrição apresentam características, demandas próprias ou têm expectativas diversas daquelas quando considerada certa região, Estado ou mesmo o país. De fato, a feição constitucional do órgão impõe um atuar eficiente e eficaz, conseguido apenas se houver uma unidade de pensamento, utilização de meios jurídicos próprios e fixação de metas a se alcançar. Todavia, isso não pode se constituir em óbice à iniciativa de cada Membro na atuação direta com a comunidade que serve e que, em última análise, é a destinatária dos resultados obtidos. Entendemos necessário que a Instituição (mandatária) responda aos anseios que a sociedade (mandante) deposita, quer coletiva ou individualmente considerada. A título de bom exemplo

da necessidade de atuação ministerial socialmente próxima da comunidade, pode-se mencionar que a Constituição atribui ao Ministério Público a tarefa de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, inc. II). Essa relevante função mereceu a atenção do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, em voto proferido no HC n. 67759-2/RJ: *“O Ministério Público, em face dessa regra, tornou-se, por destinação constitucional, o defensor do povo. Numa relação dilemática, em que conflitem os interesses do governo e os do povo, não há, para o Ministério Público, alternativa politicamente válida e moralmente digna, senão a da intransigente defesa dos valores pertencentes à nação, mesmo que sob o injusto assédio dos curadores — de quaisquer curadores — do regime. (...) A responsabilidade social do Ministério Público torna-se, por isso mesmo, imensa; todos os membros da Instituição são, agora, depositários da fé e da confiança do povo que, com eles, celebrou o compromisso, grave e inderrogável, da liberdade e do respeito aos seus direitos e às suas garantias.”*^{xix}

É nessa função de *defensor do povo* que o Ministério Público deve se voltar contra quaisquer Poderes da República, ou qualquer entidade que preste serviços públicos ou de relevância pública, tanto pela Instituição ou por ação de um de seus integrantes. Só essa possibilidade de livre e autônoma atuação é que justifica o encargo constitucional atribuído ao *Parquet*, certamente em virtude de sua independência. De fato, tivesse sido cometida tal função a um órgão do Poder Executivo, por exemplo, estaria essa atividade de ouvidoria maculada, em razão da grande possibilidade de pressões políticas e de parcialidade de um servidor eventualmente encarregado da função, mas que estivesse subordinado ao chefe do Executivo ou do Legislativo, não contando com as garantias conferidas pela ordem constitucional aos Membros do Ministério Público. Entretanto, essas garantias só tem razão de existir para que possa o Órgão atuar, obviamente que não para apenas lustrar a carreira de seus Membros. Daí a contrapartida que deve ser oferecida à sociedade, com atuação responsiva, é dizer, atuando para atender as expectativas sociais, antecipando-se até às necessidades do povo.

Esse atuar vai na direção do disposto no artigo 1º, inciso I da Carta Federal, que determina ser um dos fundamentos do Estado Democrático de

Direito a cidadania, esta entendida de forma ampla, não apenas um feixe de direitos e obrigações, mas de se manifestar e de influir nas decisões do Estado, além de ter respeitados os direitos garantidos pela Constituição. Esse pilar do Estado brasileiro inaugurado em 1988 exige defesa permanente por todos os Poderes, mas principalmente pelo Ministério Público, órgão autônomo cujo regime constitucional é equiparado aos dos Membros do Judiciário. A atuação não pode ocorrer apenas em caso de provocação pelos interessados, mas antes dela, por atuação *ex officio* do órgão ministerial, ou seja, observando-se a *responsiveness*.

É de ser ressaltado que o Ministério Público, órgão ao qual foi atribuída a defesa dos direitos constitucionais do cidadão (art. 129, inc. II), o dever de zelar pela cidadania (art. 1º, inc. I), com defesa da soberania, da representatividade popular, dos direitos políticos, dos objetivos fundamentais da República (art. 3º da CF); da indissolubilidade da União, da harmonia e independência dos Poderes do Estado, dos princípios que regem a atividade administrativa (art. 37, *caput* – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), dos direitos e garantias individuais etc.^x. Diante disso, percebe-se quão ampla é essa missão constitucional do Ministério Público, que bem retrata o novo perfil institucional traçado pela Carta de 1988, mas que exige uma atuação moderna e consentânea com os anseios e expectativas sociais. Uma vez mais afirmamos que a *responsiveness* não é obrigação dirigida somente para os órgãos cujos agentes são democraticamente eleitos, mas sim para toda a máquina estatal, no sentido atribuído pelo *caput* do artigo 37 da Constituição, ou seja, todos os Poderes e Órgãos autônomos, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, impondo que deverão agir de forma a responder aos anseios sociais e evitar qualquer frustração às suas expectativas. Ao Ministério Público a Constituição atribui a elevada e difícil função de fiscalizar e acionar todos os demais Poderes e seus Órgãos, devendo, por mais essa razão, agir com responsividade, até para que possa exigir com isenção o mesmo atuar daqueles.

A Constituição atribuiu ao Ministério Público a relevante função de *defensor do povo*. Essa função exige do Ministério Público uma moderna forma de atuar, pois a atribuição implica em atuar principalmente contra o próprio Estado do qual ele faz parte. Buscar a excelência quanto ao oferecimento de serviços públicos, por certo não é tarefa das mais simples, fazendo com que o

Parquet tenha atuação *proativa*, independentemente de qualquer manifestação por parte dos interessados, antecipando-se no atendimento às expectativas sociais, ou seja, atuando com *responsiveness*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 4. ed. – São Paulo, Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Teoria generale dela politica (A cura di Michelangelo Bovero)*. Torino : Giulio Einaudi editore, 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo : Malheiros, 2009.

CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 12. ed. São Paulo : Malheiros, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 23. ed. São Paulo : Saraiva, 2002.

_____. *A Constituição na vida dos povos*. São Paulo : Saraiva, 2010.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria geral do Estado e ciência política*. 4. ed. – Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2001.

FRONTINI, Paulo Salvador. Ministério Público, Estado e Constituição: pela explicitação constitucional das atribuições próprias do Ministério Público. *Justitia* n. 60 (número especial), 1999. Originalmente publicado em: *Justitia*, v. 90, ano 37, p. 247-256, jul./set. 1975

GOMES, Maurício Augusto. Ministério Público na Constituição de 1988: breves anotações. *Justitia*, n. 60 (número especial), 1999.

HOBBSAWM, Eric J. *A Era das Revoluções*. 24. ed. São Paulo : Paz e Terra, 2004.

KRAMNICK, Isaac. *Bolingbroke and his circle: the politics of nostalgia in the age of Walpole*. Londres : Cornel Paperbacks: 1992.

MARTINES JÚNIOR, Eduardo. LATANCE NETO, Valdemar. *Dispensa e inexigibilidade de licitação: a responsabilidade civil e criminal dos seus agentes*. São Paulo : Verbatim, 2009.

_____. *Educação, cidadania e Ministério Público: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. São Paulo : Verbatim, 2013.

_____. Interpretação constitucional: norma de decisão no caso da fixação do número de cadeiras das câmaras de vereadores. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 16, n. 62, jan-mar/2008. Revista dos Tribunais São Paulo, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Regime jurídico do Ministério Público. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo : Companhia Melhoramentos, 1998.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra : Coimbra Editora, 2002.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis*. Trad.: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MULGAN, Richard. "Accountability": *An everexpanding concept?*. Oxford: Public Administration. Vol. 78. n. 03, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal e nuevas poliarquias. *Revista Nueva Sociedad*, n. 152, p. 143-167, nov./dez. 1997.

PIÇARRA, Nuno. *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional: Um Contributo para o Estudo de suas Origens e Evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PHILP. Mark. *Delimiting Democratic Accountability*. Oxford : Political Studies, vol. 57. 2009.

POWELL Jr., G. Bingham. *On democratic Responsiveness*. Stanford : Stanford University. 2003.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado democrático de Direito*. Barueri : Manole, 2013.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volumes 1 e 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; ver. téc. Gabriel Cohn. 4ª. ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2000, 2009 (reimpressão).

WEIK, Martin H. *Computer science and communications dictionary*. New York : Springer. 2000.

YANG, Kaifeng; PANDEY. Sanjak K. *Public responsiveness of government organizations: testing a preliminary model*. Public Performance & Management Review, vol. 31, n. 2. M. E. Shape. 2007.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Trad. António Cabral de Moncada. 2. ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

<<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>> (acesso em: 19 dezembro 2013).

<http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2001-72.doc> (acesso em: 19 dezembro 2013).

<<http://www.stf.jus.br>> (acesso em: 09 janeiro 2014).

ⁱ FRANÇOIS, Olivier-Martin, *apud* DALLARI (2010, pág. 94)

ⁱⁱ Segundo DALLARI (2010, págs. 94 e seguintes), o conceito de nação foi extremamente importante para a Revolução Francesa.

ⁱⁱⁱ Quanto a divisão do Direito realizada por Montesquieu, necessário ressaltar o seguinte trecho de seu livro: “Assim que os homens estão em sociedade, perdem o sentimento de sua fraqueza; a igualdade que exista entre eles finda, e o estado de guerra começa. Cada sociedade particular começa a sentir sua força: Os particulares, em cada sociedade, começam a sentir sua força; procuram colocar a seu favor as principais vantagens desta sociedade; o que cria entre eles um estado de guerra.” (MONTESQUIEU, 2005, pág. 15)

^{iv} Há de se ressaltar que Montesquieu ao mencionar a Magistratura, não está se referindo ao Poder Judiciário como comumente é conhecida na atualidade, mas sim a qualquer um dos poderes.

^v Sobre esse específico tema já tratamos em artigo publicado na Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 16, n. 62, jan–mar/2008, páginas 74-134.

^{vi} http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2001-72.doc. (Acesso em: 19 dez 2013)

^{vii} Para outro conceito de *accountability* consultar: PHILP. Mark. *Delimiting Democratic Accountability*. Oxford: Political Studies, vol. 57. 2009.

^{viii} <<http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=23>> (Acesso em: 6 jan 2014)

^{ix} <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>> (Acesso em: 09 jan 2014).

^x Artigo 5º da Lei Complementar nº 75/93.