



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 7 • 2020

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEMOCRACIA

Marcos Henrique Machado¹

RESUMO

O presente artigo visa abordar o papel constitucional do Ministério Público no Estado Democrático. Parte-se da teoria do Estado destacando o direito, o poder e a representação política, com ênfase na democracia pensada por Rousseau, interpretada por Kelsen e lapidada por Bobbio. Com base na evolução constitucional do Estado brasileiro, são identificadas as funções sociais do Ministério Público e sua relação com o poder, o Estado e o povo. À guisa de conclusões, busca-se fixar parâmetros de atuação democrática do Ministério Público, que consolidam sua responsabilidade constitucional no Estado brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Estado 2. Ministério Público 3. Democracia

1 Introdução

Na concepção de Locke (1966 apud MELLO, 2009, p. 79-110), a constituição da sociedade política significa a renúncia à liberdade do estado de natureza e a aceitação de regras fundamentais

¹ Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso - TJMT. Doutorando em Política Social pela Universidade de Brasília - UnB e Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT - (DINTER). Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. Especialista em Direito Civil, Direito Penal, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Difusos e Coletivos, Processual Civil e Processual Penal. M.B.L em Direito do Estado pela Universidade Castelo Branco - RJ. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Araçatuba - SP.

para a manutenção e bom funcionamento do pacto fundador do Estado moderno. Nesse modelo, cabe destacar a importância das leis, que devem ser estabelecidas e promulgadas com caráter universal, ou seja, para todos e de acordo com o interesse geral.

Esses atributos de legitimidade identificam a união e a direção de todos os membros da sociedade.

Segundo Maritain (1943, p. 57 apud KELSEN, 1993, p. 248), a consciência profana compreendeu que a autoridade do governo “só pode ser exercida com o consentimento dos governos” e que o governo só atua como “delegado ou representante” do povo.

A explicação vem do ensinamento do evangelho no sentido de que todos os homens são filhos de Deus e criados à Sua imagem.

O que importa considerar, a despeito da inspiração evangélica ou não, é que o princípio democrático advém do consentimento.

Tanto a representação, como o exercício do poder, dependem da vontade do povo. Com essa premissa, pretende-se desvendar o conceito e o sentido da democracia, visitando a teoria de Estado, as concepções clássicas do pensamento liberal e social, identificar a influência da democracia no Estado Moderno, as consequências daí advindas e a relação com o Direito, para então cotejar o Ministério Público no Estado brasileiro.

O Ministério Público brasileiro, como instituição, só nasceu na República, pois no Brasil-Império e no Brasil-Colônia os procuradores do rei eram meros representantes dos interesses da Coroa.

Com a proclamação da República, coube a Campos Salles, na qualidade de Ministro da Justiça do Governo Provisório, fazer com que o Ministério Público brasileiro recebesse porte e estatura institucional na estrutura constitucional do Estado.

Ao reparar a edição do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que dispôs sobre a Lei Orgânica da Justiça Federal, fez consignar na exposição de motivos:

O Ministério Público é instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, à qual compete: velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier.

Registre-se que a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

Essa inserção do Ministério Público, no ordenamento jurídico brasileiro, ocorreu sob a regência da *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824, porém após a Proclamação da República Brasileira, em 15 de novembro de 1889, que instaurou a forma republicana federativa presidencialista de governo no Brasil, derrubando a monarquia constitucional parlamentarista do Império do Brasil e, por conseguinte, pondo fim à soberania do imperador Dom Pedro II. Sob a liderança do marechal Deodoro da Fonseca, como presidente da república e chefe do Governo Provisório, do marechal Floriano Peixoto, como vice-presidente, e, como ministros, Benjamin Constant Botelho de Magalhães, Quintino Bocaiuva, Rui Barbosa, Campos Sales, Aristides Lobo, Demétrio Ribeiro e o almirante Eduardo Wandenkolk, todos membros regulares da maçonaria brasileira.

Depois de vários avanços e retrocessos republicanos, entre período de ditadura e renascimento democrático, a Constituição de 1988 incumbiu o Ministério Público de exercer a defesa do regime democrático (art. 127, *caput*).

2 O Estado de Direito

O Estado é uma abstração, um ente de natureza política que deve administrar as relações públicas inerentes à política e aos negócios públicos, além de gerir assuntos de interesse da sociedade civil.

Ao Estado inercial de Hobbes (1988 apud RIBEIRO, 2009, p. 51-78) sobrepuseram-se o liberalismo e o constitucionalismo presentes nos séculos XVII e XVIII.

No século XIX, institui-se o Estado de Direito.

É regido por normas constitucionais e legais, que devem atender aos interesses coletivos, sob pena de padecer de falta de legitimidade. Além disso, o Estado deve satisfazer as necessidades da população, mediar e solucionar dos conflitos.

No sentido jurídico, é o agrupamento de indivíduos, estabelecidos ou fixados em um território determinado e submetidos à autoridade de um poder público soberana, que lhes dá autoridade orgânica.

É a expressão jurídica mais perfeita da sociedade, mostrando-se também a organização política de uma nação, ou de um povo (SILVA, 1990, p. 206).

Desde sua primeira fase, a absolutista, o Estado figura como centro de poder e de controle. Todavia, somente após a Revolução Francesa é que o Direito passa a influir da condução dos interesses e negócios públicos.

Não por um acaso, a Revolução Francesa representou o conjunto de acontecimentos que, entre 5 de maio de 1789 e 9 de novembro de 1799, alteraram o quadro político e social da França. Ela começa com a convocação dos Estados Gerais e a Queda da Bastilha e se encerra com o golpe de Estado do 18 de brumário de Napoleão Bonaparte.

No contexto, estavam o antigo regime (*ancien régime*) e os privilégios do clero e da nobreza. A Revolução Francesa pelos ideais do Iluminismo e da Independência Americana (1776), uma das maiores revoluções da história da humanidade.

Por isso, ela é considerada como o acontecimento que deu início à Idade Contemporânea. Aboliu a servidão, os direitos feudais e proclamou os princípios universais de “*Liberdade, Igualdade e Fraternidade*” (*Liberté, Egalité, Fraternité*), frase de autoria de Je-

an-Jacques Rousseau (1999).

Nascem as primeiras normas constitucionais com a formação da Assembleia Nacional Constituinte, que aboliu o regime feudal e aprovou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), inspirada na Declaração de Independência dos Estados Unidos, síntese do pensamento iluminista liberal e burguês.

Nesse documento, defendia-se o direito de todos à liberdade, à propriedade, à igualdade – igualdade jurídica, e não social nem econômica – e de resistência à opressão. A desigualdade social e de riqueza continuavam existindo. O nascimento, a tradição e o sangue já não podiam continuar a serem os únicos critérios utilizados para distinguir socialmente os homens. Na prática, tais critérios foram substituídos pelo dinheiro e pela propriedade, que, a partir daí, passam a garantir a seus detentores prestígio social.

Não foi só isso. Em agosto de 1790, foi votada a Constituição Civil do Clero, separando Igreja e Estado. Todavia, para frear o movimento popular, a Assembleia Nacional Constituinte, por meio da *Lei de Le Chapelier*, proibiu associações e coalizões profissionais (sindicatos), sob pena de morte.

A partir dos conflitos entre o público e o privado, entre indivíduos e organizações sociais internas, o Estado aparece como a mais sólida organização unitária.

De acordo com Del Vecchio (2005, p. 19), “nós damos o nome de Estado a um desses dois entes que atingiu o grau mais elevado de positividade, isto é, a mais alta e sólida organização unitária”.

Daí a relação íntima entre o Estado e o Direito, também formulada por Del Vecchio (2005):

Podemos, portanto, definir o Estado como o sujeito da vontade que estabelece (impõe) uma organização jurídica. Ou, também, em termos metafóricos, como o centro de irradiação das

normas que constituem um sistema jurídico positivo.

Sob a organização do Estado, quer seja “Liberal”, quer seja “de Direito”, a teoria jurídica do contrato particular decorre da teoria do contrato social, assegurada pelo brocardo latino *pacta sunt servanda*.

Significa: “os pactos devem ser respeitados” ou mesmo “os acordos devem ser cumpridos”. O único limite ao *pacta sunt servanda* é o *jus cogens*, do latim para “direito cogente”, que são as normas peremptórias gerais inderrogáveis pela vontade das partes. Dessas normas cogentes se vale o Estado.

Há aqui uma relação hierárquica (de subordinação) entre o Estado e o Direito. Essa constatação fica mais clara nos idos dos séculos XVIII e XIX, a partir da proclamação positivista: “o Direito legítimo é o Direito que emana do Estado”.

No século XX e com continuidade no início do século XXI, percebe-se uma variação nesse modelo da lógica unitária do Estado, em que o Direito é próprio Estado de Direito.

3 O Poder político

Os vocábulos “Estado” e “política” têm em comum a referência ao fenômeno do “poder”.

Se bem fixado o conceito de Estado ao da política, e desta ao de poder, torna-se possível identificar o poder político.

A tipologia clássica, que se encontra na “Política” de Aristóteles (1999), na qual são distinguidos três tipos de poder - do pai sobre os filhos, do senhor sobre os escravos, do governante sobre os governados - revela o governo paternalista ou patriarcal, no qual o soberano se comporta com os súditos como um pai e os súditos são tratados eternamente como menores de idade. Acrescenta que os três tipos de poder também podem ser diferenciados com base no

específico sujeito que se beneficia com o exercício do poder: o poder paterno é exercido no interesse dos filhos, o senhorial ou despótico no interesse do senhor, o político no interesse de quem governa e de quem é governado (donde as formas corruptas de regimento político, em que o governante, tornado tirano, governa apenas em seu próprio benefício).

Note-se que o poder em paterno é um dos *tópos* da teoria política clássica e moderna.

A teoria sobre a do Poder Político, portanto, constitui-se por meio do conceito de soberania ou *summa potestas*.

Hobbes (1647 *apud* BOBBIO, 1995, p. 83-84), antes de tratar do poder civil, introduz o familiar, mas considera que o poder por excelência é o político, o qual, legitimado por uma específica delegação de indivíduos isolados e aterrorizados, impelidos pela necessidade a sair do estado de natureza, controla tanto o poder espiritual quanto o econômico. Mesmo sob este aspecto, pode ser considerado como o primeiro e talvez o maior teórico do Estado moderno, vale dizer, do Estado cuja formação é acompanhada pela persistente ideia do primado da política.

A propósito, merece destaque a reflexão de Bobbio (1995, p. 80):

O poder político vai-se assim identificando com o exercício da força e passa a ser definido como aquele poder que, para obter os efeitos desejados (retomando a definição hobbesiana), tem o direito de se servir da força, embora em última instância, como extrema *ratio*. Aqui, o critério de distinção entre poder político e poder religioso é novamente o meio empregado: o poder espiritual serve-se principalmente de meios psicológicos mesmo quando se serve da ameaça de penas ou

da promessa de prêmios ultraterrenos; o poder político serve-se também da constrição física, como a que é exercida mediante as armas.

A força é o meio mais resolutivo para exercer o domínio do homem sobre o homem, quem detém o uso deste meio com a exclusão de todos. Os demais dentro de certas fronteiras é quem tem, dentro destas fronteiras, a soberania entendida como *summa potestas*, como poder supremo: *summa* no sentido de *superiorem non recognoscens*, suprema no sentido de que não tem nenhum outro poder acima de si.

Todavia, o uso da força física, todavia não é condição absoluta ou suficiente para o exercício do poder. Aliás, o que diferencia o Estado da Igreja é o exercício da força.

A definição do Poder Político como o poder está, na verdade, na possibilidade de recorrer, em última instância, à força, porque dela detém o monopólio do poder. A força, portanto, é o meio de que se serve o detentor do poder para obter os efeitos desejados.

Além do mais, definir o poder político como o poder cujo meio específico é a força serve para fazer entender porque é que ele sempre foi considerado como o sumo poder.

Em suma, o poder da política que diferencia o pensamento político moderno, de Maquiavel (1999, p. 73-74) a Hegel (1999, p. 124-124), e Marx (1999, p. 27) opõe-se tanto ao primado do poder espiritual, que particulariza a idade medieval das grandes controvérsias entre Estado e Igreja, quanto ao primado do poder econômico, cuja descoberta coincide com o nascimento do mundo burguês e o início da reflexão sobre o modo de produção capitalista.

4 A representação política

A representação política pode ser concebida como um meio legítimo de exercer funções públicas autorizadas ou delegadas por cidadãos, de forma regular e caráter estável, por governantes, de acordo com interesses coletivos e sujeição de uma responsabilidade

institucional.

É mais antiga do que os próprios sistemas representativos. Sua origem remonta ao Estado Medieval descentralizado, não unificado, com diversos centros de poder dispersos, predecessores dos Estados Modernos, unificados e centralizados. Seu princípio histórico evidencia que, na representação política, o representante “representa” é um interesse, age em nome e em defesa de cada um que o patrocina.

As antigas “côrtes”, “conselhos” ou “estados gerais” existentes na Idade Média, que se reuniam esporadicamente e que eram convocadas pelos monarcas como “*consilia regis*” (conselhos privados do rei), não tinham poder nem caráter deliberativos. Nelas estavam representados os que tinham interesses a defender: nobres, proprietários, o alto clero e as corporações de ofícios e de mercadores.

Todavia, embora servissem apenas para sancionar decisões reais, seus membros costumavam fazer petições que, acolhidas pelo monarca sob a forma de cartas reais, transformavam-se na principal fonte do direito da época.

Essa tradição teve origem na Inglaterra com a mais famosa delas, a chamada “Magna Carta”, de 1215.

Pela primeira vez, inscreveu-se o famoso princípio de “*no taxation without representation*”, ou seja, o monarca não poderia estabelecer novos impostos ou aumentar os existentes, sem o consentimento dos representantes dos que deviam pagá-los, o que constituiu uma primeira limitação aos poderes da realeza. Essa forma de representação, apesar de limitada, pode ser considerada a origem dos modernos parlamentos.

A “Revolução Gloriosa”, ocorrida na Inglaterra no ano de 1688, que precede em cerca de um século a Revolução Francesa de 1789 e a Americana de 1776-1787, marcos da vida parlamentar e dos sistemas representativos no mundo ocidental, é considerada como o ponto de partida de um sistema político incipientemente representativo.

A liberdade de opinião, a liberdade religiosa e os fundamentos

da liberdade política foram as principais conquistas dessa revolução, devido à sua importância para a história política e para a evolução do Direito, pois delineou, na prática, o exercício do poder representativo.

5 A democracia

Para Kelsen (1993, p. 99, 103), é o valor da liberdade e não o de igualdade que determina, em primeiro lugar, a ideia de democracia. A democracia é apenas uma forma, apenas um método de criação da ordem social.

Rousseau é um dos mais eficientes ideólogos da democracia, segundo Kelsen (1993, p. 172-173).

Desde o início do *Contrato social*, Rousseau (1999, p. 61), deixa claro que são as convenções que legitimam qualquer autoridade entre os homens, ao afirmar que:

Visto que homem algum tem autoridade natural sobre seus semelhantes e que a força não produz nenhum direito, SÓ restam as convenções como base de toda autoridade legítima existente entre os homens.

Note-se que a liberdade no estado natural é limitada pela força, ao passo que, com o contrato social, a liberdade civil encontra o seu limite na vontade geral.

Refletindo sobre o processo de direção soberana da sociedade, emerge do pacto social a vontade geral, na qual se concentra o direito soberano de zelar pelos destinos políticos emanados do pacto que estabeleceu a organização do Estado, cujo elemento principal é a garantia do bem comum.

Esse bem comum determina as bases sobre as quais esta sociedade deve ser governada.

Para Rousseau (1999, p. 86), a soberania não é “senão o exercício da vontade geral”. Algo indivisível e inalienável, uma vez que deve abranger o corpo do povo. Isto é visto como um princípio fundamental da constituição do pacto social que estabeleceu este ser coletivo. Um mesmo ser considerado sob dois aspectos. O soberano é o povo no estado ativo; o povo é o soberano no estado passivo.

Assim, quando o governo é confiado a todo o povo ou à maior parte dele, verifica-se o governo democrático; quando o governo é confiado a uma pequena parte do povo, verifica-se o governo aristocrático; e, quando é confiado apenas a um magistrado, o governo é monárquico.

Rousseau (1999) vê a existência de governos como uma espécie de mal em relação ao qual se deve estar sempre atento, em que pese ao papel que assume como uma espécie de mediador entre a vontade soberana e os súditos.

Acredita que as assembleias têm uma importância fundamental para avaliação e questionamento das posturas assumidas pelo príncipe. Por isso, devem ser realizadas como mecanismo de salvaguarda do corpo político, funcionando como freio do governo e reafirmação da soberania popular.

Radicaliza sua compreensão sobre o sentido da representação, ou seja, o que ela acarreta à soberania alcançada com o pacto político, chegando mesmo a afirmar que, “no momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe” (ROUSSEAU, 1999, p. 188-189).

Defende de um modelo de democracia que sempre se preocupa com a garantia da vontade geral, que não significa a soma da vontade de todos, bem como a participação constante do conjunto das pessoas em assembleias, buscando sempre o consenso, a vontade geral e não os longos debates, as dissensões e o tumulto, que são característicos dos interesses particulares.

Além disso, outra salvaguarda do interesse geral é que não haja representantes que tomem as decisões pelas pessoas, uma vez

que a soberania não pode se representar sem se destruir.

Diante da preocupação com a possibilidade de usurpação do poder, por uma minoria de representantes, que têm o papel de fazer cumprir as leis, é que Rousseau (1999), considerada a democracia como modelo ideal de sistema político, vê este sistema como a melhor forma de a vontade geral dominar as vontades particulares.

Da idade clássica até os dias atuais, o termo “democracia” foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político.

Especificamente, o vocábulo “democracia” designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo.

Na história do pensamento político, o posto em que se coloca a discussão a respeito da opinião, das características, das virtudes e dos defeitos da democracia é a teoria e a tipologia das formas de governo.

Portanto, qualquer discurso sobre a democracia não pode prescindir de determinar as relações entre a democracia e as outras formas de governo, pois somente assim é possível individualizar o seu caráter específico.

Em outras palavras, a democracia pertence a um sistema de conceitos, que constitui a teoria das formas de governo, por isso não pode ser compreendido em sua natureza específica senão em relação aos demais conceitos do sistema.

Explica Bobbio (1986, p. 135-136):

Considerar o conceito de democracia como parte de um sistema mais amplo de conceitos permite dividir o tratamento seguindo os diversos usos a que a teoria das formas de governo foi destinada, ao longo do tempo e segundo os diversos autores.

Portanto, a democracia é uma das três possíveis formas de governo na tipologia em que as várias formas de governo são classificadas com base no diverso número dos governantes. Em particular, é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos.

Distingue-se da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos.

Pode ser considerada com sinal positivo ou negativo, isto é, como uma boa forma ou como uma má forma.

Em relação ao modo de fazer política, Bobbio (1986) insere a democracia para distinguir um sistema democrático dos sistemas não democráticos.

Por sistema democrático entende-se hoje um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal mas não a única.

Muito embora “democracia” seja um termo de vários significados, existe um preponderante, que consiste na mais ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos, em forma direta ou indireta, nas decisões que interessam a toda a coletividade.

As regras são as seguintes:

- a) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de exprimir com o voto a própria opinião e/ou eleger quem a exprima por ele;
- b) o voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico, isto é, deve valer por um;
- c) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formando o mais livremente possível, isto é, em uma livre concorrência entre grupos

- políticos organizados, que competem entre si para reunir reivindicações e transformá-las em deliberações coletivas;
- d) devem ser livres ainda no sentido em que devem ser colocados em condição de terem reais alternativas, isto é, de escolher entre soluções diversas;
 - e) para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes deve valer o princípio da maioria numérica, ainda que se possa estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada), em determinadas circunstâncias previamente estabelecidas; e
 - f) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em modo particular, o direito de tornar-se, em condições de igualdade, maioria.

6 O Estado Democrático

Por Estado Democrático se compreende o Estado que positivou a democracia como princípio fundamental ou a transformou em lei, a partir da obrigação de observá-la, respeitá-la e promovê-la.

O Estado de Direito, sem incidência de democracia, caracteriza-se pela positivação de direitos fundamentais, entre os quais a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança, e a propriedade.

No Estado de Direito, os direitos humanos são positivados. No Estado Democrático de Direito, o instrumental político e jurídico estatal serve à democracia.

Teoricamente, o Estado Democrático tem berço no socialismo, pois no regime socialista busca a igualdade real, de condições e oportunidades, muito além, portanto, da famosa igualdade de direitos, da igualdade formal. Porém, no plano histórico, concreto, do

socialismo realmente existente poucas experiências políticas foram dignas da expressão democracia ou *democracia popular*.

A democracia foi adotada como sistema ou princípio no Estado Moderno no século XX em diante.

O Estado brasileiro é um exemplo de Estado de Democrático de Direito ao se constituir em base democrática e jurídica (CF, art.1º).

A principal evidência do Estado Democrático decorre da *positivação das chamadas normas programáticas*, ou seja, as definições e conceituações acerca das *finalidades institucionais e precípuas* do Estado passaram paulatinamente por um processo de absorção pela Constituição Federal.

Com isso, as políticas públicas migraram para dentro do direito. Essa transformação caracteriza a passagem do governo dos homens ao governo das leis, segundo Bobbio (1986), bem como expressa a fixação das bases jurídicas, políticas e institucionais do Estado de Direito.

Como define Bobbio (1986, p. 170-171):

O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo na democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? e em que consiste o bom governo democrático se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras? [...] No momento mesmo em que um regime democrático perde de vista este seu princípio inspirador, degenera rapidamente em seu contrário, numa das tantas formas de governo autocrático de que estão repletas as narrações dos historiadores e as reflexões dos escritores políticos.

Esse modelo de Estado se propôs positivar os meandros, os meios da mudança e da transformação do Estado de Direito Liberal.

O Estado Democrático se identifica pela rotatividade do poder, pelo sufrágio universal, pelo respeito às decisões da maioria, pela defesa dos direitos da minoria.

Entretanto, para não apenas formal ou eficaz, o Estado Democrático tem de ser político e social. E a efetividade da democracia, cabem às instituições constitucionais assegurar os preceitos e princípios geradores do Estado Democrático.

Em outras palavras, o Estado Democrático não é de fato democrático em virtude da doutrina anunciada pelos governantes ou pela dogmática prevista no seu ordenamento jurídico, mas pela realização das “regras do jogo”.

7 O papel do Ministério Público no Estado Democrático

A vigente Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988) 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.

Vale lembrar que a Constituição Federal estabelece, em seu art. 129, que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição.

O Ministério Público brasileiro é composto por duas estruturas institucionais: o Ministério Público da União, compreendido pelos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios e os Ministérios Públicos dos Estados-membros.

Não é Governo, nem Estado. Trata-se de um ente público, mas que age em nome e a serviço da sociedade. É um pedaço vivo da Constituição, que defende o interesse público (BONAVIDES, 2003, p. 383-384).

O desenho constitucional da estrutura do Ministério Público reúne os princípios do Ministério Público como instituição e as garantias conferidas aos seus membros (arts. 127, §§ 1º, 2º e 3º, 128, § 5º, I e II, 129, IX, §§ 2º, 3º e 4º), formando o seu estatuto básico, por garantias e vedações que são os alicerces da independência do Ministério Público e da sua viabilidade como órgão de controle da Administração Pública, de proteção da ordem jurídica e de defesa dos direitos e interesses da população.

Por independência (art. 127, § 1º) se entende o desempenho da atuação funcional dos membros do Ministério Público com absoluta liberdade funcional e submissão à sua consciência. Seus deveres institucionais estão previstos na Constituição Federal e na legislação orgânica da instituição. Exerce suas funções com liberdade de interpretação dos fatos e apreciação dos fatos.

A autonomia (funcional, administrativa e financeira) do Ministério Público e de seus agentes é conferida pela Constituição e pelas leis que lhe permitem a autogestão administrativa e funcional, com iniciativa legislativa, podendo prover seus próprios cargos, elaborar proposta orçamentária e a executar dotações próprias (art. 127, § 2º). Suas decisões administrativas, portando, são autoexecutáveis.

A representação política do Ministério Público se dá por meio do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG, membros de cada instituição escolhidos pela classe em lista tríplice e nomeados pelo Presidente da República, no âmbito federal, e pelos Governadores no âmbito estadual e do Distrito Federal.

As incumbências constitucionais dadas ao Ministério Público o colocam em especial relevância no rol das instituições responsáveis pelo velamento do Estado Democrático de Direito, que tem como base de sustentação os seus fundamentos, entre os quais sejam: a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (CF, art. 1º, II, III e IV).

Compete ao Ministério Público a defesa do patrimônio público, da probidade administrativa, dos direitos individuais, civis e po-

líticos, e dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal Brasileira de 1988 e na legislação vigente.

No plano infraconstitucional, a instituição se encontra regulada pela Lei Orgânica nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), Lei Complementar n. 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e, no âmbito estadual, por suas leis orgânicas, em virtude da repartição de competências legislativas definida pela Constituição Federal (arts.24, § 3º, e 128. § 5º).

Não bastasse, a instituição possui instrumentos legais para implementação administrativa e/ou judicial de políticas públicas, seja por meio de ações coletivas, seja por meio de ações na defesa de direitos individuais indisponíveis, nas mais diversas áreas sociais, como da saúde, educação, segurança, trabalho, meio ambiente natural e artificial, e direitos humanos. Isso porque é portador de autonomia e independência funcional, por se vincula estritamente ao interesse público.

Nesse contexto, o Ministério Público funciona, então, como órgão mediador e indutor das mudanças sociais (FRISCHEISEN, 2000, p. 133-134).

Para esse fim, o Ministério Público possui instrumentos jurídicos para assegurar a tutela dos direitos sociais, entre os quais, primordialmente, o inquérito civil e a ação civil pública.

Dentro do inquérito civil, ou seja, ainda na esfera extrajudicial, um dos instrumentos que pode ser utilizado pelo Ministério Público é o “compromisso de ajustamento de conduta”. Previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85, o compromisso de ajustamento de conduta tem como objetivo obter dos órgãos públicos ou privados a adequação de atuação em conformidade com as normas constitucionais e legais. Outro instrumento que pode ser utilizado pelo Ministério Público na esfera extrajudicial é a “recomendação”, cuja previsão encontra-se no art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93 (dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União), c.c. o art. 80 da Lei nº 8.625/93 (institui a Lei Orgânica Nacional do

Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências).

A recomendação, na área dos direitos sociais, permite ao administrador público incorporar em seu planejamento linhas de atuação capazes de auxiliar na efetiva implementação dos direitos assegurados na Constituição, conciliando interesses que foram levados pela sociedade civil ao Ministério Público ou que surgiram da própria ação de fiscal da lei.

Se os acordos (reuniões vinculativas e compromissos de ajuste) têm como vetores informativos demandas já postas, o descumprimento da Constituição e da legislação integradora, seja pela má implementação de determinada política pública, seja pela omissão da Administração, as recomendações têm um caráter inovador, qual seja, o de levar à Administração novas demandas, estratégias e ideias.

Não cabe ao Ministério Público, portanto, ficar omissos diante do interesse social, disponível ou não, que convenha à coletividade como um todo. Assim sendo, não se mostra correto se falar em *direito de agir*, mas em *dever de agir*.

Não se pode pensar num Ministério Público que não tenha uma atuação política relevante, especialmente quando em cheque estão os direitos sociais (SADEK, 2009, p. 33).

Com efeito, dado a seu singular status institucional, exerce parcela de controle dos Poderes Constitucionais do Estado, como voz de afirmação do Estado de Direito (GIACÓIA, 2007, p. 282).

Por isso, não é exagero afirmar que o Ministério Público é corresponsável pela defesa social no Estado brasileiro, pois suas funções são voltadas à preservação e ao bom funcionamento do Estado Democrático. Entre elas, está a tutela da democracia.

A atuação do Ministério Público como tutor do Estado Democrático, além de um dever, é uma vocação constitucional, pois a instituição, no contexto estatal, possui parcela de soberania, já que suas funções, descritas nos arts. 127 e 129 da CF, valorizam-no como executor de políticas públicas vinculadas à satisfação do regime de-

mocrático, dos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis.

A localização geográfica do Ministério Público na Constituição Federal o coloca como verdadeira baliza do equilíbrio entre os Poderes, dotado de poderes e posições ativas como meios indispensáveis à consecução dos objetivos constitucionais do Estado.

Não é desmedido, portanto, considerá-lo um guardião da democracia.

Todavia, para desenvolver ações públicas, que repercutam sobre a democracia, seus membros precisam estabelecer adequadamente uma relação interação organizada com sociedade.

Embora válida a iniciativa de uma coletividade de membros que fundaram o Ministério Público Democrático, para que o Ministério Público brasileiro possa promover a defesa do regime democrático com a maior objetividade possível, deve considerar, inicialmente, que a democracia não é apenas o governo da maioria e sim da maioria do povo. Em outras palavras, a democracia não é o governo da maioria das elites, nem da maioria das corporações, nem da maioria dos grupos econômicos e nem mesmo da maioria de alguns grupos políticos, que muitas vezes são aqueles que efetivamente fazem a lei, mas nem sempre defendem os interesses da população, como revela a história política mundial.

É preciso, também, considerar que uma democracia legítima não pode permitir a escravização social da minoria, nem admitir que, valendo-me de uma metáfora, que a democracia representativa seja retratada por ovelhas que elegem lobos, os quais, sempre famintos, irão escolher quais e quantas dessas ovelhas serão sacrificadas para saciar seus apetites.

Essa consciência crítica, nem sempre é admitida ou defendida por muitos que representam o Ministério Público brasileiro, seja por falta de amadurecimento político-institucional, seja por formal comprometimento com a sociedade. Cumpre-se o expediente e remunera-se, sem qualquer resultado social efetivo.

De acordo com o diagnóstico produzido pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 2006), falta à maioria de seus membros a captação da realidade social.

A percepção desse problema, acredita-se, exige processos de aproximação com a população e canalização das demandas sociais.

Entre os pontos fracos relacionados na pesquisas estão a) o isolamento informativo; b) a excessiva distorção da independência funcional; c) a inexistência de dados captados de órgãos oficiais ou da própria atuação do Ministério Público; d) a falta de sistematização e profissionalização; e) a falta de atuação homogênea e uniforme; f) o desconhecimento de parte da sociedade, especialmente a que mais depende das políticas públicas, do que o Ministério Público pode fazer; g) o individualismo.

A transparência da atividade do Ministério Público e sua aproximação com a população é fundamento do uso do poder compatível ao Estado Democrático.

Mostra-se absolutamente necessária a abertura de canais permanentes de contato com a sociedade organizada como meio de captação das demandas não atendidas pelos poderes públicos e serviços de relevância pública.

Atendimento ao público, pessoalmente pelo membro do Ministério Público, e a realização de audiências públicas são dois importantes meios para colheita de dados sociais visando, por exemplo, ao aprimoramento de serviços públicos e à efetividade dos direitos sociais.

Com bem lançado no projeto denominado Estruturação de Promotorias de Justiça que efetuam Atendimento ao Público do Ministério Público do Ceará (MPCE, 2009), de todas as atuações do Ministério Público, “é o atendimento ao público que lhe permite o contato direto com a realidade social, juntamente com suas dificuldades e anseios, representando um dos canais mais adequados à manutenção do zelo pela prestação dos serviços de relevância pública assegurados na Carta Magna”.

Indubitavelmente, o atendimento ao público é, pois, uma das atribuições ministeriais mais importantes na medida em que se constitui, muitas vezes, no primeiro contato do cidadão com o Ministério Público.

Por sua vez, a audiência pública serve como meio de colheita de depoimentos para sua instrução ou para captação das tendências e pretensões de todos os segmentos sociais envolvidos e interessados visando formar a sua convicção.

Para tais fins, é imprescindível a mais ampla publicidade, a participação direta ou indiretamente interessados, sejam direitos ou interesses individuais, coletivos ou difusos.

Promover audiência pública é o maior ato de zelo pelos direitos constitucionais do cidadão, visto que, por meio dela, é possível ouvir representantes da sociedade civil e, especialmente, as minorias, como as vítimas de preconceitos, as pessoas portadoras de deficiências, os idosos, os índios, as crianças e os adolescentes, bem como os presos, que hoje se amontoam em cadeias e presídios sob condições subumanas, para as quais fecham os olhos a sociedade e o próprio Estado.

Acessos sociais aos serviços públicos em geral, especialmente à saúde, ao ensino, à Justiça, devem ser parametrizadas pelo Ministério Público.

Noutra quadra, o aprofundamento da democracia pressupõe o controle dos atos da Administração Pública. Esse controle que não pode ser confundido com intervenção branca ou ingerência, como pretendem alguns membros do Ministério Público que acreditam estar acima do bem e do mal, que podem substituir e gerir, com os instrumentos jurídicos que possuem, o agente político portador de mandato eletivo, legitimamente escolhido nas urnas.

Os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade permitem, com maior amplitude de interpretação e aplicação dos direitos sociais, impugnação de atos considerados válidos por mera legalidade formal. A conveniência administrativa atribuída ao

gestor público não pode ser acortinar desvios de finalidade e direcionar interesses partidários. É imperioso reduzir a confusão desenvolvida oficialmente por detentores de mandato eletivo ou cargos executivos entre o público e o privado no exercício do poder.

A democratização das políticas econômica e social, em conformidade com a Constituição Federal, recomenda a fiscalização, com propósito de inibir e evitar a prática de atos administrativos contrários aos direitos sociais, bem como indução justamente para a produção de atos administrativos que repercutem diretamente sobre a sociedade, para efetivação de prioridades públicas como a segurança pública, o combate ao comércio e ao consumo de drogas ilícitas, à conservação do meio ambiente.

Por fim, à disposição do Ministério Público existem mecanismos pelos quais a maioria do povo toma decisões concretas sobre relevantes e escolhem seus representantes, com base em promessas ou compromissos públicos.

Trata-se dos canais de manifestação popular, validamente apurados em eleições, plebiscitos, referendos.

Qualquer desvio de cumprimentos das decisões ali tomadas, ou dos compromissos assumidos, deve ser prioritariamente defendido mediante o ajuizamento de ações constitucionais, entre as quais o Mandado de Segurança com efeito coletivo, o Mandado de Injunção, a Ação de Inconstitucionalidade e a Representação Interventiva, conforme o fato e enquadramento legal, para assegurar a prevalência dos princípios democráticos.

A direção dos assuntos de sua própria competência, ou simplesmente para administrar com ângulo externo e eficácia, com vistas a fazer cumprir a lei a impedir desmandos, as funções do Ministério Público, no contexto democrático, dependem da adoção dessas medidas administrativas e judiciais.

Com efeito, a inércia do Ministério Público tem uma consequência institucional imediata, pois na relação de poder não há vácuo, qual seja o fortalecimento Poder Executivo, a concentração de atos e

ações discricionárias pela Administração Pública, e a submissão de um poder a outro, que coloca em perigo real e concreto a independência dos poderes constituídos, fundamento elementar do Estado Democrático.

8 Considerações finais

O Estado e a política têm em comum a referência ao fenômeno do poder que é, também, a razão de sua intercambialidade.

Ao lado do poder, está o direito e a democracia.

Não se pode confundir a história ou as bases históricas, filosóficas, jurídicas, políticas da *democracia*, como forma de governo, com o Estado Democrático, pois este só foi edificado após a formação do clássico Estado Moderno.

Portanto, pode se afirmar que democracia e sua prática somente adquiriram universalidade e positividade no Estado Moderno.

A regra fundamental para o funcionamento das instituições políticas no Estado Democrático é o princípio da maioria que, obviamente, não deve ser confundido com a vontade de todos.

A Constituição Federal brasileira de 1988 se assentou num modelo estritamente democrático.

Por regime democrático se entende o conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.

A Constituição Federal de 1988, ao conceber o Ministério Público, incumbiu-o de velar pela democracia em sua atuação.

Nessa linha, seus membros deveriam ter, como principal foco, os direitos sociais, notadamente dos indivíduos que se encontram à margem dos benefícios do bem-estar social, os excluídos, empobrecidos, explorados, e oprimidos, como outrora Olímpio de Sá Sotomaior Neto, em palestra proferida no XI Congresso Nacional do Ministério Público, em Goiânia-GO, no ano de 1996, bravamente

professou.

O Ministério Público só terá um perfil verdadeiramente democrático com o incremento, em maior grau, de atividades extrajudiciais de solução de conflitos entre a inexistência e a insuficiência das políticas e as demandas sociais, por meio do atendimento ao público, da promoção de audiências públicas e da vinculação aos canais de manifestação popular, sem prejuízo de ajuizar ações constitucionais, notadamente o Mandado de Segurança e Mandado de Injunção (CF, art.5º, LXIX e LXXI), se esgotada a conversação institucional.

Enquanto isso, na prática, o Ministério Público brasileiro, instituição pública de raiz constitucional, responsável em defender e consolidar parâmetros democráticos do Estado de Direito, assiste, por omissão ou inércia, organizações não governamentais, movimentos sociais e órgãos da Defensoria Pública ocuparem seu lugar e exercerem seu papel, substituindo a instituição ministerial nas ruas e nos foros.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Edunb, 1993. vol. I e II.

_____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria da Reforma do Judiciário. **Novas direções na governança**. Brasília, 2006. 919 p. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-1/14governanca-na-seguranca-material-do-mj.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

DEL VECCHIO, Giorgio. **O Estado e suas fontes do Direito**. Belo Horizonte: Líder, 2005.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GIACÓIA, Gilberto. Ministério Público vocacional. **Rev. Justitia**, v. 64, n. 197, p. 279-86, jul./dez. 2007.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Estética: a ideia e o ideal**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

HOBBS, Thomas. **Elementorum philosophiae**, sectio tertia: De Cive. Amsterdam: Elzevier, 1647.

_____. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Coleção Os Pensadores, v. 1)

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LOCKE, John. **Two treatises of civil government**. London: Everyman's Library, 1966.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

MARITAN, Jacques. **Christianisme et démocratie**. Paris: P. Hartmann, 1943.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2009. (vol. 1) p. 79-110.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2009. (vol. 1) p. 187-242.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2009. (v. 1) p. 51-78.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SADEK, Maria Tereza. Ministério Público: um olhar externo. **Rev. Jur. Min. Público Estado Mato Grosso**, ano 4, n. 6, p. 27-39, 2009.
SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1990. vol. I e II.