



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

Curso de Bacharelado em Direito

**MINISTÉRIO PÚBLICO E *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL:
panorama da legislação brasileira**

BRASÍLIA

2024

JOÃO VICTOR BARBOSA CARVALHO DO CARMO

**MINISTÉRIO PÚBLICO E *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL:
panorama da legislação brasileira**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

**BRASÍLIA
2024**

JOÃO VICTOR BARBOSA CARVALHO DO CARMO

**MINISTÉRIO PÚBLICO E *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL:
panorama da legislação brasileira**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

BRASÍLIA, 09 DE OUTUBRO DE 2024

BANCA AVALIADORA

Professor Orientador

Professor(a) Avaliador(a)

Ministério Público e *Accountability* Horizontal: panorama da legislação brasileira

João Victor Barbosa Carvalho do Carmo

Resumo

O presente artigo analisa as leis e dispositivos por meio dos quais o ordenamento jurídico brasileiro regulamenta a promoção de *accountability* horizontal pelo Ministério Público. Por meio desta revisão legislativa, identificam-se as limitações do sistema brasileiro de *accountability* delineadas pela teoria, possibilitando a proposição de soluções. Para este estudo, foram abordados o conceito de *accountability*, com destaque para sua dimensão horizontal, e sua relação com a figura do Ministério Público; as limitações à efetividade da atuação do órgão; e foi estabelecido um panorama legal, abordando-se o texto constitucional, as leis orgânicas, os instrumentos de atuação e a improbidade administrativa. Assim, o presente artigo expôs a teoria para, de acordo com ela, analisar a legislação vigente e reconhecer seus encontros. Dessa feita, observou-se que a perspectiva normativa expõe a ausência de previsão legal da verdadeira formulação de um sistema, conforme indicado pela teoria. Ademais, pontuou-se a possibilidade de alterações normativas destinadas a sanar as limitações reconhecidas.

Palavras-chave: accountability horizontal; lei; ordenamento jurídico; Ministério Público.

Abstract

This article analyses the laws and provisions through which the Brazilian legal system regulates the promotion of horizontal accountability by the Public Ministry. Through this legislative review, the limitations of the Brazilian accountability system outlined by the theory are identified, allowing for the proposal of solutions. This study addresses the concept of accountability, with a focus on its horizontal dimension, and its relation to the Public Ministry, the limitations to the effectiveness of the institution's performance, and establishes a legal overview, addressing the constitutional text, organic laws, operational instruments, and administrative improbity. Thus, the present article outlines the theory in order to analyse the current legislation in light of it and identify its convergences. It was observed that the normative perspective reveals the absence of a legal provision for the true formulation of a system, as indicated by the theory. Furthermore, the possibility of normative changes aimed at addressing the identified limitations was highlighted.

Keywords: horizontal accountability; law; legal system; Public Ministry.

Sumário: 1. Introdução. 2. *Accountability* Horizontal. 2.1. Conceito de *Accountability*. 2.2. Conceito de *Accountability* Horizontal. 2.3. *Accountability* e Ministério Público no Brasil. 2.4. Limitações à Efetividade da Atuação do Ministério Público na *Accountability*. 3. Legislação Brasileira. 3.1. Evolução Legislativa Anterior a 1988. 3.2. A Constituição Federal de 1988. 3.3. Leis Orgânicas. 3.3.1. Distinção entre Ministério Público da União e Ministérios Públicos Estaduais. 3.3.2. Lei Orgânica do Ministério Público da União. 3.3.3. Lei Orgânica Nacional. 3.4. Instrumentos de Atuação. 3.4.1. Ação Civil Pública. 3.4.2. Remédios Constitucionais. 3.4.3. Ações de Controle de Constitucionalidade. 3.5. Improbidade Administrativa. 3.6. Leis Adicionais. 4. Considerações Finais.

1. Introdução

Primordialmente, é necessário reconhecer que *accountability* é, de forma prioritária, um objeto de estudo que se enquadra no âmbito da Ciência Política. Contudo, mediante a adição da vertente analítica acerca da figura do Ministério Público, é possível embarcar em uma pesquisa de cunho interdisciplinar dentro da seara das ciências sociais. Mesmo no campo da Ciência Política, o estudo da teoria da *accountability* ainda não contemplou a produção sobre o papel do Ministério Público de maneira vasta. Situação diversa ocorre quando se analisa o Ministério Público sob a perspectiva do Direito Constitucional, cuja diversidade de produções é ampla e complexa. Entretanto, o estudo das instituições como instrumentos de controle dentro do desenho estatal e governamental pelo Direito comumente não atravessa o viés da *accountability* mais do que apenas de modo reflexo.

O interesse acadêmico no Ministério Público é largamente justificado. A instituição é detentora de inegável relevância no contexto do Estado brasileiro, sendo essencial sua participação no processo jurídico, em conjunto com o Poder Judiciário, na defesa dos direitos do povo e na fiscalização de seu cumprimento pelo Estado e é um dos órgãos de controle mais consolidados no desenho institucional brasileiro, tanto na esfera federal quanto nas estaduais. Todavia, é importante destacar que, em decorrência da natureza da instituição no contexto de um Estado federal, variadas são as distinções que se colocam em relação aos Ministérios Públicos dos diferentes estados, tendo em vista suas especificidades e conjunturas regionais.

Diante de todo o exposto, o presente artigo tem por objetivo revisar as disposições constantes do ordenamento jurídico brasileiro acerca da promoção de *accountability* horizontal pelo Ministério Público e, neste contexto, identificar nos textos legais as limitações expostas pela teoria, propondo caminhos que podem ser trilhados rumo ao fortalecimento desta função institucional e do sistema de *accountability* horizontal brasileiro como um todo.

A teoria da *accountability*, conforme abordada, baseia-se nos conceitos fornecidos por O'Donnell, Schedler, Pinho e Sacramento e Taylor e Buranelli, enquanto as contribuições de Kerche são adotadas para a compreensão da interação desta teoria com o Ministério Público. Por sua vez, a compreensão da figura institucional do Ministério Público brasileiro decorre das formulações de Mazzilli, Braga e Moraes, assim como do texto da legislação.

Considerando que o Ministério Público é, sem dúvidas, um dos principais órgãos de promoção de *accountability*, possivelmente o mais importante, no contexto do Estado Brasileiro, sua seleção como objeto de estudo visa a uma cada vez mais aprofundada compreensão de seu funcionamento e de sua prestação de serviços em relação à sociedade e aos

demais órgãos do Estado. A análise da legislação diante do referencial teórico selecionado almeja concluir pela existência de uma série de mecanismos e instrumentos de *accountability* horizontal disciplinados de forma dispersa no ordenamento jurídico nacional. O exame possibilita determinar de que maneira a escolha brasileira por um sistema com pouca centralidade pode ter sua eventual ineficácia mitigada pela inserção de disposições legais encorajadoras de atuação.

Os critérios metodológicos implementados para a realização deste trabalho respeitam as técnicas e métodos estabelecidos por Gil (1991, 1996). A pesquisa obedece à categorização de artigo científico, tendo como enfoque a análise da legislação selecionada frente às proposições constantes da teoria. A elaboração do trabalho iniciou-se por intermédio de pesquisa exploratória, permitindo a familiarização com o objeto. A pesquisa bibliográfica delimitou as principais bases teóricas atinentes à teoria da *accountability* relevantes ao presente estudo, assim como os conceitos no que concerne ao Ministério Público. Por sua vez, a pesquisa documental incluiu a lei e diversas doutrinas e manuais jurídicos, que viabilizaram a devida compreensão da organização, funções e instrumentos da instituição.

O desenvolvimento do artigo organiza-se em duas partes. Inicialmente, realiza-se a introdução à teoria da *accountability*, por meio da apresentação do conceito, complementado pela definição da vertente horizontal, seguida da exposição das análises teóricas existentes acerca do papel do Ministério Público brasileiro como instituição promotora de *accountability*. A seguir, dá-se continuidade à análise institucional por meio da exposição da legislação brasileira que contempla as funções e instrumentos de *accountability* horizontal utilizados pelo Ministério Público. Por fim, conclui-se pela capacitação ampla e diversa fornecida pela lei à instituição, identificando-se fatores que poderiam possibilitar a organização e aumento da eficiência na atuação ministerial.

2. *Accountability* Horizontal

2.1. Conceito de *Accountability*

De acordo com as formulações de Pinho e Sacramento (2009), a língua portuguesa não apresenta a possibilidade de, em uma única palavra, traduzir todo o significado da expressão inglesa *accountability*. No texto *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* os autores buscam por conceitos na língua de origem da expressão, da qual surgem noções como responsabilidade pelas ações e obrigação de explicá-las ou obrigação e disposição para aceitar a responsabilidade pelos próprios atos. A partir disto, ressaltam, como elementos essenciais do

conceito, os seguintes: a responsabilização pelos atos praticados e a exigência de prestação de contas. Há, ainda, componentes adicionais que complementam o conceito, como ônus, dever e responsabilidade legal. Portanto, Pinho e Sacramento (2009, p. 1.348) concluem que a “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvidos a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

Com base na visão de Campos (1990), resgatada por Pinho e Sacramento (2009) para introduzir o conceito na conjuntura brasileira, a *accountability* consiste na responsabilidade tida por um em relação a outro, cujo cumprimento está sujeito a prêmios ou castigos. Esta premissa permite determinar as sanções e punições como instrumentos indispensáveis aos mecanismos de *accountability*, remontando a Przeworski (1998) que afirma serem *accountable* os governos quando, em seus contextos, os cidadãos, cientes do cumprimento dos interesses públicos pelos agentes políticos, mantêm no poder aqueles que agem favoravelmente a eles, rejeitando os de atuação contrária.

Mesmo em seu contexto linguístico originário, a língua inglesa, a *accountability* é permeada por uma sofisticação conceitual ainda insatisfatoriamente explorada, afirmam Pinho e Sacramento (2009). Explorando esta complexidade, em sua obra *Conceptualizing Accountability*, Schedler (1999, p. 13) investiga a origem do conceito, apontando a insurgência da *accountability* a partir da institucionalização da habilidade dos governos de estabelecer sobre os seus governados formas de controle para, em seguida, desenvolver mecanismos de autocontrole. Assim, a *accountability* encerra o cuidado contínuo com a supervisão do poder, exigindo, portanto, constante verificação e vigilância, além de restrições institucionais ao seu exercício.

Em *Transparência e Accountability no Ministério Público*, Braga (2010, p. 107) constata que a definição de *accountability* demanda conceitos de ordem jurídica, política e social, que integram a esfera da administração pública do Estado Democrático de Direito. Para tanto, a fim de oferecer um conceito que melhor se adeque à perspectiva das ciências jurídicas, recorre a Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota, que afirma:

Trata-se de um mecanismo de controle do poder com a natureza jurídica de uma relação obrigacional extracontratual (isto é, legal) que coage os agentes encarregados da administração de interesses públicos (basta que o agente tenha *mínus* público) a explicar seus atos discricionários, tomando públicas suas motivações, quando provocados institucionalmente, sob pena de punição legal (previsão de punição = sanção em estado potencial) (MOTA, 2009, p. 58, *apud* BRAGA, 2010, p. 107-108).

Schedler (1999, p. 14), destacando como elementos essenciais à eficácia da *accountability* a informação, a justificação e a punição, identifica a perspectiva bidimensional

da terminologia, que se divide em *answerability* e *enforcement*. A primeira dimensão, vinculada à informação e à justificação, constitui a obrigação dos incumbidos da função pública de informar acerca e ceder explicações sobre seus atos. A segunda, por outro lado, refere-se à punição, configurando a capacidade das agências de sancionar os detentores de poder quando violam seus deveres públicos. Esta perspectiva assimila a possibilidade de sanção ao indevido exercício do poder e promove a transparência na atuação.

A responsividade dos atores, pressuposto da dimensão de *answerability*, lhes impõe a obrigação de detalhar e justificar suas condutas, permitindo assim a sujeição do poder não somente às regras do Estado de Direito, mas também à razão e à racionalidade socialmente estabelecidas (SCHEDLER, 1999, p. 15). A perspectiva de *enforcement*, por sua vez, se divide em duas expressões: recompensa-se o bom comportamento e pune-se o mau, ambas essenciais à *accountability*, visto que sua ausência acarreta fraqueza e inefetividade. Nesse sentido, Schedler (1999, p. 17) reconhece que a absoluta ausência de um aspecto punitivo frente aos abusos de autoridade impediria a subsistência do Estado de Direito, assim como da *accountability* política.

Contudo, o autor igualmente ressalva que a *accountability* pressupõe a existência de poder, motivo pelo qual busca controlá-lo e não o eliminar e o faz ao assegurar que a atuação dos agentes está de acordo com as normas vigentes (SCHEDLER, 1999, p. 18-20). Portanto, o poder *accountable* não elimina todo e qualquer tipo de discricionariedade dos agentes públicos, mas busca exercer um controle parcial sobre os tomadores de decisão.

2.2. Conceito de *Accountability* Horizontal

A bidimensionalidade da *accountability* está igualmente presente na visão de O'Donnell (1998) sob a perspectiva do local ocupado pelos atores no processo. Em sua obra *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, o autor divide a *accountability* nas dimensões vertical e horizontal. Para efeitos de adequada compreensão teórica, faz-se necessário destacar que a dimensão vertical está ligada ao controle executado pelo povo sobre seus governantes. Nas palavras de Schedler (1999, p. 23), traduz-se em uma relação entre desiguais. Esse controle se dá primordialmente por meio do processo eleitoral, embora não se limite a ele, podendo incluir reivindicações sociais, coberturas midiáticas e outros mecanismos de controle do poder do Estado. Para O'Donnell (1998, p. 28), a *accountability* vertical consiste em “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”.

A eficácia do controle vertical, entretanto, não é absoluta, padecendo de vícios decorrentes dos diversos sistemas eleitorais adotados pelas democracias, assim como pelas legislações vigentes que muitas vezes mitigam a capacidade punitiva da população, protegendo os governantes. A dimensão horizontal da *accountability* surge para reduzir estas limitações. Vista por Schedler (1999, p. 23-24) como uma relação entre iguais, a perspectiva horizontal descreve uma relação entre instituições possuidoras de similares parcelas de poder do Estado e engloba as agências legalmente capacitadas e habilitadas para impor sanções sobre os comportamentos inadequados dos agentes *accountable*. Assim, segundo O'Donnell (1998, p. 5), a *accountability* horizontal consiste na “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações [...] contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”.

Dessa feita, a perspectiva presentemente analisada tem em vista a dimensão horizontal da *accountability*, com enfoque na instituição do Ministério Público que, dotada de parcela de poder do Estado e munida de atribuições constitucional e legalmente garantidas, exerce, no contexto brasileiro, controle sobre outros agentes estatais, a fim de preservar a obediência à lei e o respeito aos direitos do povo.

2.3. *Accountability* e Ministério Público no Brasil

O destaque e a proeminência da figura do Ministério Público na seara da *accountability* são reconhecidos por Kerche (1999, p. 5), quando afirma que “O MP [Ministério Público] é a maior novidade institucional da Constituição de 1988”. Diante da inexistência de paralelos estrangeiros, pode ser considerado uma contribuição brasileira à democracia, adquirindo um papel central no desenho constitucional do país.

Em *Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*, Taylor e Buranelli (2007), dividindo a *accountability* em um processo de fiscalização, investigação e sanção, procuram identificar as agências responsáveis por estas fases na estrutura governamental brasileira com o objetivo de demonstrar os benefícios ou a necessidade de uma interação regular entre elas. Voltando-se para as instituições que afirmam constituir a dimensão horizontal, as quais entendem ocupar o meio termo entre os sistemas eleitoral e judicial, identificam a figura do Ministério Público Federal (MPF) que, em vista da isonomia do pacto federativo, permite enquadrar igualmente os demais Ministérios Públicos no Brasil.

Para Taylor e Buranelli (2007, p. 61-62), a *accountability* perfaz um processo que visa a assegurar que governos e seus agentes ajam respeitosamente para com o interesse público, não se configurando como uma conjuntura estática de responsabilização ou não de agentes, mas como um processo dinâmico e divisível. Os autores afirmam que a deficiência na interação entre as agências que integram o processo de *accountability* é costumeiramente uma de suas principais dificuldades. Esta deficiência seria exacerbada pela forte independência assegurada a algumas das instituições, tornando ruins os resultados globais do sistema, a despeito de performances impressionantes de certas agências.

Ao reconhecerem ser o Ministério Público a provável instituição de *accountability* mais relevante no Brasil, Taylor e Buranelli (2007, p. 63) observam que a instituição se apresenta, por vezes, notavelmente dispersa, dada a sua diversidade de funções e a independência de seus membros. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público extensas responsabilidades em relação à *accountability* e indiscutível autonomia, distanciando-o dos Poderes de Estado. Nesse sentido, observa Braga (2010):

Em homenagem ao princípio da separação de poderes, o Ministério Público (apenas) formalmente integra o Poder Executivo, mas com este não se confunde. Aliás, a teoria de Montesquieu já deveria ter sido relativizada, a ponto de se admitir expressamente a existência de outros poderes, que não apenas o Executivo, Legislativo e Judiciário, ou mesmo órgãos institucionais autônomos e desvinculados formalmente de determinado poder, sem que isso alterasse a concepção clássica do “Poder controlando o Poder” (2010, p. 109).

Em *Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil*, Kerche (2007), frente à limitação do poder do voto diante da complexidade do contexto político na contemporaneidade e reconhecendo a possibilidade de ser o eleitor incapaz de controlar seus governantes, adiciona que:

Um órgão responsável pela fiscalização de políticos, como o Ministério Público, é o reconhecimento de que somente os clássicos instrumentos dos *checks and balances* – poderes de Estado limitando poderes de Estado, não seriam suficientes. A complexidade do Estado contemporâneo fez surgir órgãos especializados e auxiliares dos poderes de Estado, não previstos na teoria clássica da democracia liberal, para limitar abusos de atores estatais (2007, p. 273).

A relevância institucional do Ministério Público neste âmbito pode ser atribuída à singularidade observada por Kerche (2007), advinda da reunião dos elementos de autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e grande variedade de atribuições. Blindado constitucionalmente contra ingerências dos governantes, o *Parquet*, como função essencial à justiça, é dotado de fortes limitações às possibilidades de intervenção externa, conforme exemplifica o autor ao afirmar que “como a ação penal pública é monopólio do Ministério Público, diminuir suas verbas pode significar a paralisação de atividade fundamental de *enforcement* da lei, já que não há outro substituto legal” (KERCHE, 2007, p. 263).

Acerca dos instrumentos, Kerche (2007) destaca a posição privilegiada do Ministério Público, tendo como grandes exemplos de recursos disponíveis a sua atuação na ação civil pública, bastante adequada para a prestação das funções de *accountability*, e o inquérito civil. Ademais, funções como a fiscalização de políticos e burocratas e garantia do cumprimento da lei por governantes e particulares, reiteram, conforme Kerche (2007, p. 271), a centralidade da posição do *Parquet* entre os órgãos brasileiros de *accountability*.

2.4. Limitações à Efetividade da Atuação do Ministério Público na *Accountability*

Na visão de Taylor e Buranelli (2007, p. 64), a centralidade do Ministério Público no processo brasileiro de *accountability* não decorre exclusivamente de sua obrigação constitucional, sendo amplamente complementado pelo ordenamento jurídico. Entretanto, afirmam que há fatores limitadores que impactam sobremaneira a efetividade da atividade de *enforcement* da instituição. Inicialmente, os autores observam a existência de uma carência na fase de fiscalização, com limitada infraestrutura e poucos incentivos para a atuação *ex ante*, iniciando a participação institucional somente após a identificação do problema. Por esta razão, a utilização dos instrumentos disponíveis ao órgão apenas se inicia de maneira intensa a partir da investigação realizada pelo *Parquet* em si.

Igualmente, a ausência de colaboração com outras agências dificulta a complementação e o auxílio mútuo na coleta de informações, tendo em vista que as relações entre as instituições detentoras de instrumentos de fiscalização não são nem permanentes e nem claramente estabelecidas. Este escopo de limitação prolonga o processo investigatório e multiplica a realização de atividades similares ou idênticas. Assim, a inexistência de cadeias de interação e, igualmente, de um órgão central coordenador das atividades faz com que a quantidade substancial de informação produzida permaneça inutilizada. Nesse sentido, a mitigação do problema, apontam Taylor e Buranelli (2007, p. 65) demanda a criação de filtros e ferramentas que vinculem as informações à atividade de *enforcement* de um ator específico.

Para mais, as limitações se enraízam sob dois outros aspectos. Por um lado, há a morosidade do sistema de justiça, somada ao elevado volume de processos não só em trâmite, mas em potencial, com que lida em especial o Ministério Público. Por outro lado, a discricionariedade dos membros do *Parquet*, sedimentada na ordem constitucional vigente e na legislação que rege a instituição, faz com que as atividades do Ministério Público careçam de objetivos centrais a serem perseguidos. Portanto, Taylor e Buranelli (2007, p. 79-80) concluem que as deficiências inerentes ao processo brasileiro de *accountability* não decorrem da

ineficácia das instituições, mas da ausência de centralidade e de estabilidade nas relações entre os múltiplos atores e instrumentos que estruturam o sistema.

3. Legislação Brasileira

3.1. Evolução Legislativa Anterior a 1988

Conforme afirma Mazzilli (1991, p. 10), o Ministério Público “não surgiu de repente, num só lugar, por força de algum ato legislativo. Formou-se lenta e progressivamente, em resposta às exigências históricas”. No Brasil, os promotores públicos existiam no período colonial como nada mais do que agentes do Poder Executivo; até a reforma de 1841, sequer se falava em exigência de bacharelado em direito. A institucionalização da figura do Ministério Público iniciou-se somente na República Velha, por meio da organização da Justiça Federal pelo Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890. Dentro do texto constitucional, a institucionalização começou com a Constituição de 1934, que estabeleceu o ingresso por meio de concurso e assegurou a estabilidade aos membros, relegando, contudo, a organização dos Ministérios Públicos estaduais às leis locais.

A titularidade da promoção da ação penal e a função de fiscalização do cumprimento da lei foram estabelecidas pelo Código de Processo Penal de 1941, ainda vigente. Em sequência, a Constituição de 1946 concedeu ao *Parquet* múltiplas funções, incluindo a representação da União, além de garantias como a introdução da inamovibilidade. Sob sua égide, a legislação esparsa incumbiu ao Procurador-Geral da República a representação da inconstitucionalidade. Como resultado destes ganhos constitucionais, Mazzilli (1991, p. 8) reconhece o surgimento progressivo de uma consciência nacional em torno da instituição. Ainda nesta década, a Constituição do Estado de São Paulo de 1947 e a posterior Lei Áurea do Ministério Público (Lei Estadual nº 2.878, de 21 de dezembro de 1954), asseguraram uma série de avanços na organização funcional do órgão estadual que, mais à frente, impactariam diretamente a perspectiva legislativa nacional.

Sob a Constituição de 1967, a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977 incorporou à Carta a exigência de uma lei complementar com o fim de estabelecer normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos Estaduais. Nesta senda, foi elaborada a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, de grande impacto no crescimento institucional, primeira a inserir uma definição para o Ministério Público na legislação brasileira e que fixou as principais atribuições, garantias e vedações da instituição. A lei estabeleceu os

órgãos administrativos internos e obrigou os estados a se adaptarem às suas disposições e àquelas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

O art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 40/1981, deu destaque à finalidade fundamental do *Parquet* como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, iniciando uma missão de preservação da legalidade. O art. 3º, por sua vez, assegurou a independência funcional dos membros, possibilitando que a liberdade de convicção jurídica guiasse sua atuação, passo que viabilizou a consolidação da instituição como agência central do sistema de *accountability* horizontal no Brasil. Houve também inovações que, posteriormente, viriam a ser incorporadas diretamente ao texto constitucional de 1988. Os arts. 25 e 26 conferiram ao Ministério Público a competência para a promoção dos inquéritos civis e ações civis públicas, estabelecendo pilares para o desenvolvimento da atuação na proteção dos interesses coletivos e na fiscalização das atividades estatais. Além disso, o art. 41, VII, inaugurou a competência para a promoção da responsabilização por atos de improbidade administrativa, função que se tornaria fundamental na atuação ministerial na promoção da transparência do governo.

No período de transição democrática, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), ao promover um importante instrumento na proteção dos interesses difusos, iniciou o destaque ao objeto da atuação ministerial, que até então havia sido fortemente ocupada pela defesa dos interesses da União, atribuída ao *Parquet* por todas as constituições antes de 1988, conforme destaca Braga (2008). O autor destaca que o livre exercício da promoção e fiscalização do respeito à lei pelos agentes estatais gerava uma crescente demanda dos membros por autonomia. Esse papel do órgão seria fortalecido por meio de intensa luta no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

3.2. A Constituição Federal de 1988

Nas palavras de Mazzilli (1991, p. 9), a promulgação da Constituição Federal de 1988 fundou no Brasil um Ministério Público de perfil inteiramente novo, sem paralelo no direito comparado. Para o autor, o constituinte originário reconheceu a indispensabilidade da força e da independência do *Parquet*, suficientemente aparelhado para cumprir suas atribuições. Assim, dispõe o art. 127, da Constituição Federal de 1988:

Art. 127. O Ministério Público é 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 (BRASIL, 1988).

Com base nesta definição, em texto anterior de minha autoria, expus os elementos que compõem este dispositivo nos seguintes termos:

O título de instituição permanente deriva da noção deste como órgão por meio do qual se manifesta a soberania do Estado, além de indicar a existência de uma destinação permanente. O zelo pelo interesse público trata, essencialmente, do interesse público primário, isto é, o interesse social da coletividade e nega o interesse público secundário, qual seja aquele da administração. A defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis se vincula à proteção dos interesses que, mesmo ligados a determinadas pessoas, afetam as vontades gerais da sociedade. Ademais, sua posição como guardião da ordem jurídica exige não apenas a prestação jurisdicional, perante o Poder Judiciário, mas diante de todos os poderes de Estado (conforme art. 129, II da Constituição de 1988). (CARMO, 2022, p. 24).

Segundo a interpretação de Mazzilli (1991), ao inserir o Ministério Público em seção própria, a Constituição Federal reforça a noção de uma instituição comprometida com o exercício de atividades de *accountability*. Nesse sentido, afirma o autor: “melhor fora, até, colocá-lo lado a lado com o Tribunal de Contas, entre os órgãos de fiscalização e controle das atividades governamentais” (MAZZILLI, 1991, p. 41).

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público uma centralidade na proteção da ordem jurídica e na manutenção do regime democrático, definindo, dentro de sua estrutura, elementos essenciais à *accountability*, com enfoque na promoção da responsabilização dos agentes públicos e na defesa dos direitos fundamentais. Em seus arts. 127 a 130, a Lei Maior estabelece a estrutura institucional do órgão, assegura a sua autonomia e reforça a sua independência, garantias estas que permitem que o Ministério Público desempenhe suas funções com eficiência ante a liberdade frente às interferências externas.

O texto constitucional atribui também ao *Parquet* uma função essencial no controle de constitucionalidade, permitindo que a instituição atue na defesa da Carta Magna por meio das ações de controle de constitucionalidade; para tanto, legitima o Procurador-Geral da República para a sua propositura. Além disso, os remédios constitucionais, embora sejam de titularidade dos cidadãos, recebem a fiscalização indispensável do Ministério Público, decorrente do dever de responsabilização dos atos estatais.

Adicionalmente, no art. 37, § 4º, a Constituição Federal trata da improbidade administrativa, contexto em que o *Parquet* desempenha função central por meio do ajuizamento de ações com base na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 9.882, de 03 de novembro de 1999), exercendo, assim, rigoroso controle sobre a conduta dos agentes públicos e promove sua função de *enforcement*. Esta última finalidade, imprescindível para que se possa considerar a construção de redes de *accountability* horizontal.

3.3. Leis Orgânicas

Voltado para as principais leis que regem o *Parquet*, Mazzilli (2007, p. 33-36) pontua que “o Ministério Público é o órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as leis cometem algumas funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, para a defesa de interesses da coletividade, principalmente os indisponíveis e os de larga abrangência social”.

3.3.1. Distinção entre Ministério Público da União e Ministérios Públicos Estaduais

Antes de adentrar propriamente ao escopo das Leis Orgânicas federais, faz-se necessário pontuar a distinção entre os Ministérios Públicos existentes no Brasil. As disposições da Constituição Federal aplicam-se indistintamente a ambas as categorias; contudo, algumas funções são exclusivas de uma ou de outra. No regime constitucional vigente, o Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) são tratados como instituições distintas, cada qual com suas próprias atribuições e estrutura organizacional. Essa distinção justifica a existência de legislações separadas para regular esses órgãos, a saber, a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993).

Ambas as leis orgânicas delineiam as funções e garantias institucionais de seus respectivos ramos, respeitando, contudo, as particularidades e a autonomia de cada Ministério Público. Para uma compreensão completa da função de *accountability* horizontal desempenhada pelo Ministério Público, é imprescindível considerar as duas dimensões institucionais, MPU e MPEs, uma vez que elas atuam em esferas distintas, mas complementares, no controle dos poderes públicos.

Nesse sentido, a interpretação sustentada pelo Ministro relator Alexandre de Moraes, no julgamento da ADPF nº 482/DF (julgada em 03/03/2020, DJe de 12/03/2020), está em consonância com a doutrina que ele expõe em sua obra *Direito Constitucional*. Nela, Moraes (2024) enfatiza que, apesar de compartilharem princípios institucionais comuns, o MPU e os MPEs operam como órgãos independentes, sem qualquer hierarquia entre si. A unidade funcional existe apenas dentro de cada Ministério Público individualmente, não havendo subordinação entre o Ministério Público Federal e os estaduais, ou entre os diferentes ramos do MPU. A decisão da ADPF nº 482 consolidou a interpretação de que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece e preserva a autonomia dessas instituições, justificando, assim, a existência de legislações específicas para cada uma delas.

A citada ADPF nº 482, proposta pelo Procurador-Geral da República (PGR), centrou-se na defesa da distinção entre o Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) no contexto de uma decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que autorizava a permuta de membros entre diferentes MPEs. Na petição inicial, o PGR argumentou que, embora o princípio da unidade e o caráter nacional do Ministério Público sejam fundamentais, eles não implicam a existência de uma estrutura administrativa única em todo o país, como se houvesse apenas um único órgão do Ministério Público brasileiro. O PGR sustentou que esse princípio da unidade deve coexistir com o princípio federativo, considerado cláusula pétrea pela Constituição Federal, conforme art. 60, § 4º, I.

Além disso, argumentou que a permuta autorizada pelo CNMP não possuía respaldo legal, tanto na Lei Orgânica do MPU quanto na Lei Orgânica Nacional, configurando um ato inconstitucional e ilegal. O PGR também destacou que a remoção por permuta entre membros de Ministérios Públicos de diferentes estados violaria o princípio do concurso público, uma vez que há divergências significativas nos procedimentos de seleção, nas condições de concorrência e nos aspectos remuneratórios e disciplinares entre os diferentes Ministérios Públicos.

No mesmo sentido:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE UMA ÚNICA CARREIRA COMUM A TODOS OS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS E AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DA REMOÇÃO, POR PERMUTA NACIONAL, ENTRE MEMBROS DE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. SÚMULA VINCULANTE 43 DO STF. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE.

1. O Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados são disciplinados por leis complementares próprias, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, as quais estabelecem a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (art. 128, § 5º, da CF).

2. Por força do princípio da unidade do Ministério Público (art. 127, § 1º, da CF), os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral. Só existe unidade dentro de cada Ministério Público, não havendo unidade entre o Ministério Público de um Estado e o de outro, nem entre esses e os diversos ramos do

Ministério Público da União.

3. A remoção, por permuta nacional, entre membros do Ministério Público dos Estados e entre esses e membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, admitida na decisão impugnada, equivale à transferência, ou seja, forma de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, vedada pelo art. 37, II, da Constituição Federal e pela Súmula Vinculante 43, segundo a qual “*é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido*”.

4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente.

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Procurador-Geral da República contra Conselho Nacional do Ministério Público. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 482/DF, relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 03/03/2020, DJe de 12/03/2020.)

Superada esta diferenciação, é possível seguir para a análise das leis em comento.

3.3.2. Lei Orgânica do Ministério Público da União

A Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, denominada Lei Orgânica do Ministério Público da União (MPU), é uma das duas principais leis que regulam a atuação do Ministério Público brasileiro. Organiza os ramos desta instituição, a saber: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. A lei, em seu art. 5º, I a IV, estabelece as principais funções do MPU, centrais para a promoção da *accountability* horizontal, dentre as quais figuram a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e o controle externo da atividade policial. O MPU atua como um órgão de fiscalização sobre os poderes e instituições federais, assegurando que o Governo Federal opere dentro dos limites da legalidade e da moralidade públicas.

O art. 7º da lei em questão reafirma a independência funcional, enquanto o art. 9º reforça a capacidade de promover as ações penais públicas e as ações civis, consolidando a posição pivotal do *Parquet* na responsabilização dos agentes estatais. Ato contínuo, os arts. 13 e 19 detalham os poderes investigativos do MPU, incluindo suas prerrogativas quanto à instauração de procedimentos administrativos e à requisição de diligências investigatórias. Essas capacidades são essenciais ao pleno exercício da *accountability* horizontal, pois permitem a adequada instrução dos procedimentos judiciais. Por fim, o art. 19 prevê a publicidade dos atos do MPU, contribuindo significativamente para a transparência e para a participação social, características essenciais para a garantia de controle democrático sobre as atividades do órgão.

3.3.3. Lei Orgânica Nacional

Por conseguinte, a Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, intitulada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, estabelece normas gerais para os Ministérios Públicos Estaduais (MPEs). Ambas as leis, que desempenham funções distintas, mas complementares, visam a garantir que haja mecanismos de controle e responsabilização de agentes públicos em todas as esferas do pacto federativo. O art. 1º reafirma a definição institucional consagrada pelo regime constitucional vigente, enquanto os arts. 3º a 11 reforçam a estrutura de fiscalização e controle do poder estatal, estabelecendo que os MPEs devem observar os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Adicionalmente, o art. 18, V, atribui aos MPEs o controle das atividades policiais, enquanto o art. 19, I, prevê os instrumentos do inquérito civil, a requisição de informações e documentos, além de outros procedimentos administrativos. Em complementação, o art. 20 faculta aos MPEs a emissão de recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e do respeito aos direitos assegurados pela Constituição Federal, atuando de maneira preventiva na correção de irregularidades, enquanto o art. 25 estabelece a prerrogativa de promoção privativa da ação penal pública. O art. 26 reforça o encargo do *Parquet* em relação à defesa do patrimônio público e dos direitos coletivos, contribuindo para promoção da transparência mediante a realização de inquéritos civis, ao passo que o art. 27 consolida o Ministério Público como figura incansável na defesa da ordem democrática e da legalidade.

3.4. Instrumentos de Atuação

Tendo em vista o já citado caráter disperso da legislação brasileira no que tange às funções de promoção de *accountability* pelo Ministério Público, a elaboração de um panorama completo demanda igualmente a análise das leis que regem os instrumentos utilizados para o exercício de seus deveres legais.

3.4.1. Ação Civil Pública

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, regulamenta este instrumento de relevância ímpar para a defesa dos interesses difusos e coletivos pelo *Parquet*. A ação civil pública possibilita a responsabilização por danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, e outros bens de interesse coletivo, ampliando, portanto, a capacidade do Ministério Público de atuar em defesa da sociedade. Assim, apresenta-se como um mecanismo vital para o controle da atuação dos agentes públicos, assim como a dos particulares.

Esta lei confere também ao órgão a legitimidade para propor ações visando à condenação pecuniária, através da qual repõe-se o patrimônio público cuja função tenha sido desviada. Nos termos do art. 5º, o Ministério Público é o principal legitimado para a propositura desta ação, o que acaba por consolidar sua fundamentalidade na fiscalização e controle da administração pública. A habilidade de agir em nome da sociedade permite ao *Parquet* uma atuação bastante diversificada na prevenção e na reparação de danos decorrentes de abusos de poder dos governantes.

Ademais, o art. 5º, § 6º, da lei autoriza a instituição a firmar Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), acordos extrajudiciais que asseguram que os responsáveis por práticas lesivas adequem suas condutas às normas legais, dispensando a provocação do Poder Judiciário. Os TACs contribuem para a celeridade e eficiência da fiscalização ao promover a correção consensual de irregularidades, sem sujeitar-se à morosidade judicial. Adicionalmente, o art. 8º, § 1º, reitera os amplos poderes investigativos da instituição.

3.4.2. Remédios Constitucionais

A ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, é um importante instrumento de controle judicial que permite ao cidadão contestar atos administrativos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, com o objetivo de assegurar a probidade administrativa e a preservação dos princípios constitucionais. Dessa forma, enquadra-se, principalmente, como um instrumento de *accountability* vertical não eleitoral, ao possibilitar ao cidadão a fiscalização direta dos agentes públicos e a contestação dos atos que violem o interesse público.

Contudo, neste processo, o Ministério Público exerce relevantes funções de fiscalização da ação e de garantia de que a ação que atinja sua finalidade. Nos termos do art. 6º, § 4º, cabe ao *Parquet* apressar a produção de provas e promover a responsabilização civil e criminal dos acusados. Além disso, o art. 9º autoriza o órgão a dar prosseguimento à ação em caso de desistência do autor ou quando este der motivo à absolvição da instância. Ademais, o art. 16 determina que cabe ao Ministério Público promover a execução da sentença condenatória quando o autor não o fizer; e o art. 19, § 2º, confere à instituição o direito de recurso contra as decisões no processo.

Também previsto no texto constitucional, em seu art. 5º, LXXI, o mandado de injunção é disciplinado pela Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016, e consiste em um mecanismo utilizado quando a ausência de norma regulamentadora inviabiliza o exercício de de direitos e liberdades garantidos pela Constituição Federal. Assim, como remédio constitucional, o mandado de injunção visa suprir omissões legislativas, permitindo ao Poder Judiciário reconhecer os prejuízos decorrentes da falta de regulamentação.

No âmbito deste mandado, o Ministério Público exerce sua função típica de fiscal da lei, devendo ser ouvido em todos os processos, conforme art. 7º, para assegurar a defesa do interesse público. Além disso, nos termos do art. 12, o *Parquet* poderá promover o mandado de

injunção para tutelar os interesses sociais e individuais indisponíveis em face da omissão dos órgãos legislativos.

3.4.3. Ações de Controle de Constitucionalidade

Fundamentadas no art. 102, I, *a*, e com legitimidade ativa prevista pelo art. 103, ambos da Constituição Federal, as ações direta de inconstitucionalidade (ADI) e declaratória de constitucionalidade (ADC) têm seu processos e julgamento perante o Supremo Tribunal Federal regulamentado pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. A ADI é utilizada para declarar a inconstitucionalidade de normas que estejam em desacordo com a Carta Magna, ao passo que a ADC visa confirmar a constitucionalidade de normas cuja validade esteja em questão. Ambas são instrumentos fundamentais para assegurar a coerência do ordenamento jurídico com as normas e princípios constitucionais, assim como para garantir a supremacia da Lei Maior.

Por outro lado, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), fundamentada no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, é um instrumento destinado a evitar ou reparar lesões provocadas por atos normativos ou administrativos que violem preceitos fundamentais. Regulamentada pela Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, a ADPF é utilizada de forma subsidiária, ante a inexistência de outro meio eficaz de sanar a violação aos preceitos fundamentais. É, portanto, um instrumento essencial à proteção dos direitos e garantias fundamentais previstos na Carta de Regência.

Em relação a todas estas ações, o Ministério Público, na figura do Procurador-Geral da República, é legitimado ativo para a sua propositura, sendo também obrigatória a sua participação em reforço ao seu papel de fiscal da ordem jurídica. Essas prerrogativas reforçam a qualidade de defensor da ordem constitucional do *Parquet*. Além disso, o caráter vinculante das decisões provenientes dessas ações fortalece sobremaneira a *accountability* horizontal, ao assegurar que todos os órgãos estatais em todas as esferas de governo observem os ditames constitucionais, prevenindo e corrigindo abusos contra os direitos fundamentais dos cidadãos.

3.5. Improbidade Administrativa

O'Donnell (1998) reconhece que a corrupção é, em parte, expressão e, em parte, consequência das limitações existentes nos sistemas de *accountability* horizontal. Além disso, Taylor e Buranelli (2007) argumentam que a falta de controle adequado sobre a corrupção acarreta a perda de recursos econômicos e políticos que deveriam ser empregados na resolução das questões sociais mais importantes para um país. Assim, na interpretação de Power e Taylor

(2011, p. 8), a percepção acerca da capacidade de combate à corrupção das agências estatais é de suma importância para coibir abusos e auxiliar na retomada de confiança no sistema político. Logo, para os autores, os processos de *accountability* por meio dos quais a corrupção política seja descoberta, investigada e punida são imprescindíveis à manutenção do funcionamento do sistema democrático.

A Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa, está entre as principais ferramentas do ordenamento jurídico brasileiro para a promoção de *accountability* horizontal. A lei objetiva combater as práticas que provoquem danos ao erário, ferem os princípios da administração pública ou acarretem o enriquecimento ilícito de agentes públicos ou de terceiros. A aplicação dessa lei se estende a todas as esferas do pacto federativo, abrangendo todos os níveis da administração pública direta e indireta, bem como entidades que recebam recursos públicos, conforme disposto no art. 1º.

Observa-se que, segundo o art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa, previu-se a responsabilização de terceiros que induzem ou se beneficiam de atos de improbidade, abrangência esta que reforça significativamente a perspectiva de *enforcement* e a sistemática da *accountability*. Destaca-se, ainda, a relevância do ressarcimento ao erário, à luz do art. 5º da lei, por meio da recuperação integral do patrimônio público, decorrente de ação ou omissão, seja ela dolosa ou culposa, como um mecanismo capaz de desencorajar a utilização das funções públicas para o enriquecimento ilícito.

A definição detalhada dos atos de improbidade administrativa constante dos arts. 9º, 10 e 11 permite ao Ministério Público uma atuação precisa e mais eficaz na identificação e combate aos ilícitos. As categorizações fornecem base jurídica para o enquadramento e sanção dos responsáveis, tendo o *Parquet* a prerrogativa de exigir a reparação dos danos causados, o que fortalece seu dever de guardar os interesses públicos.

Assim, o Ministério Público detém novamente grande centralidade na implementação desta lei, sendo responsável pela investigação, ajuizamento de ações e fiscalização das sanções aplicadas, assegurando a manutenção da integridade da administração pública. Por fim, o *Parquet* é colocado na linha de frente do combate à corrupção e à má gestão pública, podendo, nos termos do art. 17, § 1º, celebrar os já citados Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e também acordos de não persecução civil, conforme art. 17-B da lei, ferramentas que possibilitam a resolução mais célere dos conflitos, ajustando-se inclusive à valorização dos meios alternativos de resolução de conflitos promovida desde o advento do Código de Processo Civil de 2015.

3.6. Leis Adicionais

O Ministério Público fiscaliza ativamente as regulações e controles impostos ao poder do Estado e à atuação dos agentes públicos por diversas outras leis, podendo-se citar a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999), a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Dentre essas, pode-se destacar duas, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Anticorrupção abordadas a seguir.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece diretrizes para a gestão fiscal responsável, com enfoque na transparência e no controle de despesas e do endividamento público. Nesse contexto, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto como relator do Segundo Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº 822/PA (julgada em 11/05/2020, DJe de 01/06/2020), relaciona o princípio da responsabilidade na gestão fiscal diretamente com a *accountability*, destacando, nesta oportunidade, que a LRF preenche uma lacuna no direito brasileiro ao promover a utilização responsável dos recursos públicos. Para o Ministro, “a existência de efetiva democracia, proporcionando o florescimento de uma cidadania participante, não somente se liga à questão da *accountability* como condiciona sua própria existência” (STF, 2020).

Nesse sentido, a LRF se apresenta como instrumento decisivo no fortalecimento das relações entre agentes públicos e cidadãos, buscando desenvolver uma filosofia de responsabilidade na gestão fiscal que em muito se aproxima ao conceito de *accountability*. Assim, a combinação dessa lei com a atuação vigilante do Ministério Público em relação à gestão contribui fortemente para a criação de um cenário de maior transparência e responsabilidade na gestão pública, essenciais para o fortalecimento da democracia.

Por fim, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, chamada Lei Anticorrupção, que regula a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública, observa também a centralidade do papel do Ministério Público. A atuação do *Parquet* se perfaz por meio da investigação de práticas ilícitas, da promoção de ações civis públicas para a responsabilização de empresas envolvidas em casos de corrupção e pela participação na celebração de acordos de leniência, conforme disposto no art. 16. Nos termos desta lei, são atos lesivos aqueles que atentam contra o patrimônio público ou contra os princípios da administração pública, conforme art. 5º, possibilitando a responsabilização administrativa e civil das entidades envolvidas.

4. Considerações Finais

Conforme observado anteriormente, o sistema brasileiro de *accountability*, e mais especificamente o papel do Ministério Público, não são organizados de forma íntegra, entendida como uma ampla coesão e um elevado detalhamento de funções e interações entre as agências que o compõem. Como pontuado por Taylor e Buranelli (2007) e Kerche (1999 e 2007), há uma indiscutível centralidade da figura do *Parquet* no processo brasileiro de *accountability*, tendo em vista a frequência com que o ordenamento jurídico lhe atribui o dever de provocar a tutela jurisdicional para buscar a solução definitiva dos conflitos. Ademais, ainda quando não é o titular dos procedimentos, a lei garante ao Ministério Público a prerrogativa de neles atuar ou, quase sempre, de fiscalizar sua realização, zelando pelo devido respeito à Constituição, aos direitos da coletividade e aos ditames da legislação.

Fora da esfera do Poder Judiciário, há ainda uma diversidade de mecanismos extrajudiciais previstos em lei para promover a celeridade da atuação ministerial, além de obrigações impostas diretamente aos agentes públicos de agir conforme o melhor interesse da administração pública e da gestão do Estado. Estes fatores, somados, representam a configuração, por meio da legislação brasileira, das dimensões de *enforcement*, promovida pelas agências públicas com o auxílio dos instrumentos legais, e de *answerability*, à qual são obrigados os próprios agentes públicos por característica das funções que exercem.

Deve-se destacar também que a dispersão da organização legislativa do sistema brasileiro de *accountability* é tamanha que muitas disposições demasiado relevantes, assim como poderes e instrumentos essenciais, estão previstos somente nos textos das leis que regem as ações utilizadas pelas agências para corrigir as ilicitudes existentes ou tentar restaurar o *status quo ante*. Apesar disso, a multiplicidade de instrumentos disponíveis, assim como suas sutis variações procedimentais e de trâmite, asseguram uma maior adaptabilidade das agências, que podem selecionar as maneiras mais adequadas de buscar, em juízo ou fora dele, a obediência à lei pelos agentes públicos e particulares.

Contudo, a teoria recorda que as limitações ao sistema de *accountability* provocam grande redução da eficácia da atividade de *enforcement* demonstrada pela morosidade do sistema de justiça e pela constante impossibilidade de conseguir condenações e restituições de caráter financeiro, como observei em estudo de caso anterior (CARMO, 2022. p. 17-19). Este cenário tem como resultado a perda de confiança nas instituições democráticas, afastando os cidadãos da esfera pública, conforme percebem Power e Taylor (2011, p. 6).

Taylor e Buranelli (2007, p. 64-65), identificando os elementos do sistema brasileiro de *accountability* que acarretam prejuízos à sua efetividade, destacam a ausência de cooperação mútua entre as instituições que integram esse processo, provocando a coleta repetitiva e o desperdício de informações; a morosidade do sistema de justiça; e a falta de objetivos centrais a serem perseguidos pelos membros do Ministério Público, decorrente da ampla discricionariedade conferida pelo texto constitucional. Ainda sobre a primeira problemática levantada, os autores afirmam que a inexistência de um órgão central deste sistema, exercendo a função de coordenador de atividades, intensifica a ineficiência do *enforcement*.

Diante destas limitações, faz-se inicialmente necessário pontuar que a centralidade do Ministério Público já é mais do que reconhecida pela teoria, restando fundamentá-la de maneira definitiva no texto legal. A centralização obrigatória das funções na figura do *Parquet*, já dotado de vasta infraestrutura, mas podendo sofrer ampliações, reduziria a execução repetitiva de funções, otimizando o aproveitamento das informações produzidas e aprimorando o processo por meio da distribuição de tarefas. Por outro lado, o combate à morosidade do sistema de justiça já se encontra em alguma medida disciplinado na lei, os mecanismos e instrumentos extrajudiciais e de resolução alternativa de conflitos não apenas reduzem a sobrecarga do Poder Judiciário, mas também aumentam a celeridade dos processos.

A centralidade interna de objetivos do Ministério Público, em contrapartida, pode ser promovida por meio de um instrumento administrativo que analisei em momento anterior. Naquele estudo, analisando a utilização dos Planos Gerais de Atuação pelo Ministério Público do Estado de Goiás para definir objetivos institucionais e encorajar a atuação dos membros, concluí pela efetividade deste instrumento. Ademais, a independência constitucionalmente assegurada é uma garantia decorrente de muita luta que dificilmente aceitaria mitigação. Portanto, o encorajamento por meio dos ganhos internos, como pontuações para a promoção e resultados chamativos em painéis de contabilização de atuações, que ocorrem com o cumprimento dos Planos Gerais é o meio que demonstra maior aplicabilidade à limitação em debate (CARMO, 2022, p. 40-50).

Dessa feita, em decorrência de toda a análise legislativa realizada, é possível afirmar que a implantação das sugestões de solução nas leis orgânicas federais que regem a instituição do Ministério Público pode se apresentar como medida viável ao combate às limitações à perspectiva de *enforcement* do sistema brasileiro de *accountability* horizontal. Ressalva-se, contudo, que a diversificação de mecanismos extrajudiciais não precisa constar exclusivamente das leis orgânicas, podendo ser incluída nos códigos processuais, assim como nas leis que regem as ações judiciais disponíveis.

Referências Bibliográficas

BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. Transparência e accountability no Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo, SP: Atlas, 2010. p. 94-119.

BRAGA, Pedro. O Ministério Público na Constituição de 1988. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 45, n. 179, p. 57-80, jul./set. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176540>. Acesso em: 5 de março de 2022.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto de Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 30 de abril de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em: 30 de abril de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 23 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 23 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 30 de abril de 2024.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999.

Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 08 de setembro de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm. Acesso em: 23 de agosto de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Segundo Agravo Regimental na Ação Cível Originária nº 822/PA. União contra Estado do Pará. Ementa: Trata-se de agravo interno em face de decisão monocrática que julgou parcialmente procedente a ação cível originária, objetivando a declaração de nulidade do ato que rejeitou as contas preliminares prestadas sobre o convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n. 21/99, firmado com a União no âmbito do Planfor (Plano Nacional de Qualificação), bem como impedir a sua inclusão/manutenção nos cadastros de inadimplência federais. Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 11/05/2020, DJe de 01/06/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752798275>. Acesso em: 23 de agosto de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 482/DF. Procurador-Geral da República contra Conselho Nacional do Ministério Público. Ementa: Trata-se de ADPF proposta pelo Procurador-Geral da República contra acórdão proferido pelo Conselho Nacional do Ministério Público no Pedido de Providências nº 0.00.000.000229/2015-39, que autorizou e fixou balizas para disciplina de remoção, por permuta nacional, entre membros de Ministérios Públicos dos Estados e entre estes e membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 03/03/2020, DJe de 12/03/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752208101>. Acesso em: 23 de agosto de 2024.

CARMO, João Victor Barbosa Carvalho do. Ministério Público do Estado de Goiás e Accountability. 2022. Monografia (bacharelado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F.; SCHEDLER, Andreas. Introduction. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F.; SCHEDLER, Andreas (eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner publishers, 1999. p. 1-10.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. Capítulos 5 e 6. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Capítulo 14: Utilização de Documentos. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e seus mecanismos de accountability. In: ENCONTRO ANUAML DA ANPOCS, XXIII. 1999, Caxambu, MG. Anais eletrônicos [...] São Paulo, SP: Anpocs, 1999. p. 1-19. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/23-encontro-anual-da-anpocs/gt-21/gt12-15>. Acesso em: 11 de abril de 2022.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz; OGRIZIO, Anderson de Castro. Manual do Promotor de Justiça. Teoria e Prática. 4. ed., rev., atual. e ampl. Salvador, BA: JusPodivm, 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Manual do Promotor de Justiça. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo, SP: Saraiva, 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 40. ed., rev., atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2024.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-52, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

POWER, Timothy Joseph; TAYLOR, Matthew. Corruption and Democracy in Brazil: The struggle for accountability. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2011.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F.; SCHEDLER, Andreas (eds.). The self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner publishers, 1999. p. 13-28.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinicius. Ending Up in Pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Policies & Society*, v. 49, n. 1, p.59-87, 2007.