



EIXO TEMÁTICO 3 | DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: controle social e não judicialização das políticas públicas.

HORIZONTAL ACCOUNTABILITY AND EXTRAJUDICIAL ACTION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: social control and non-judicialization of public policies.

Henriqueta Jane Osório de Oliveira¹

RESUMO: Neste artigo, aborda-se a conceituação e explicação do que se considera *accountability* horizontal e suas instituições no Brasil, destacando-se o Ministério Público. Com base na pesquisa bibliográfica e documental realizada, analisou-se a origem histórica e evolução da instituição do Ministério Público ante seu status de instituição de *accountability* horizontal, defensor da ordem democrática e agente de promoção da justiça, evidenciando a sua atuação extrajudicial. Por meio do método hipotético-dedutivo verificou-se que o Ministério Público, com destaque para sua atuação extrajudicial, tem sido capaz de fomentar o controle social e a não judicialização das políticas públicas. Palavras-chave: *Accountability* horizontal; ministério público; controle social; políticas públicas.

ABSTRACT: This article addresses the conceptualization and explanation of what is considered horizontal accountability and its institutions in Brazil, with emphasis on the Public Prosecutor's Office. Based on the bibliographic and documentary research carried out, the historical origin and evolution of the institution of the Public Prosecutor's Office were analyzed in view of its status as an institution of horizontal accountability, defender of the democratic order and agent of the promotion of justice, evidencing its extrajudicial performance. Through the hypothetical-deductive method, it was found that the Public Prosecutor's Office, with emphasis on its extrajudicial performance, has been able to foster social control and the non-judicialization of public policies.

Keywords: Horizontal accountability; public prosecutor; social control; public policies.

¹ Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Mestranda no programa de Ciência Política da UFPI, área de concentração: Estado, Instituições Políticas E Democracia. Linha de pesquisa: Estado E Instituições Políticas

1 INTRODUÇÃO

No debate sobre *accountability* horizontal e suas instituições no Brasil, destaca-se a instituição política do Ministério Público com seus mecanismos judiciais e extrajudiciais de controle. Sua existência e atuação são fundamentais para a manutenção e eficácia do atual Estado Democrático de Direito, já que garante a defesa da ordem jurídica, a promoção da justiça e a proteção dos direitos individuais indisponíveis e coletivos. A origem histórica do Ministério Público se reporta aos primórdios do Estado Brasileiro, com sua criação durante o período imperial. No entanto, foi com a Constituição de 1891 que o Ministério Público se consolidou como uma instituição permanente e autônoma, atribuindo-lhe competências específicas para o exercício de suas funções. Ao longo dos anos, o Ministério Público passou por transformações e fortalecimento, adaptando-se às demandas e desafios impostos pela sociedade brasileira, e, por consequência, tornando-se uma instituição política responsável, sobretudo, pelo exercício de mecanismos de controle e fiscalização.

Assim, de acordo com esse enunciado podemos levantar o seguinte problema de pesquisa: Como a atuação extrajudicial do Ministério Público favorece o controle social e a não judicialização das políticas públicas? Uma hipótese pode ser apresentada, a de que o órgão ministerial brasileiro dispõe de instrumentos extrajudiciais que permitem a participação da sociedade ativa e diretamente bem como são instrumentos dotados de certo poder coercitivo o que afasta, pelo menos em um primeiro momento, a atuação do poder judiciário. A análise aqui apresentada se baseia em fundamentos teóricos e históricos bibliográficos como livros, artigos, leis e resoluções.

2 A ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

O instituto da *accountability*, termo da língua inglesa que não tem correspondente para a língua portuguesa, em se tratando de gestão pública, adveio da crise do modelo burocrático na década de 70 e da implementação do que se conhece como Nova Gestão Pública que preza pela transparência e gestão de resultados. A *accountability* se encontra entre os tipos de controle institucional que estão diretamente ligados à responsabilização, transparência e à gestão de resultados.

Tendo em vista que há inúmeros conceitos e vieses do que é *accountability*, neste trabalho, as classificações que serão abordadas dizem respeito ao tripé *accountability*, governo e sociedade e a dicotomia entre *accountability* vertical e horizontal na visão de Guillermo O'Donnel (1998).

O'Donnel (1998) classificou a *accountability* em dimensão vertical e a dimensão horizontal levando em consideração o critério espacial, para ele a *accountability* vertical é a ação empreendida de forma individual ou coletiva que visa àqueles que ocupam alguma posição estatal, podendo estes ser oriundos de cargo eletivo ou não, assim, pode-se entender que na dimensão vertical o controle é informal por parte dos cidadãos e outras coletividades não havendo necessariamente responsabilização direta do agente público mas sim controle e fiscalização. Um dos exemplos mais abordados na literatura de *accountability* vertical são as eleições, pois, por meio do voto, o cidadão “premia” um candidato ao elegê-lo e reelegê-lo (nas democracias que permitem) e “pune” o candidato não o elegendo e/ou votando em seu adversário político.

No que tange à *accountability* horizontal, O'Donnel (1998) a definiu como sendo aquela na qual entes estatais que possuem o direito e o poder legal, e efetivamente tenham disposição e conhecimento técnico, promovem ações abrangendo desde uma supervisão diária, como também sanções legais, e, para que ela seja de fato efetiva deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais, de modo que devam ter não só autoridade legal, para assim proceder, mas também autonomia suficiente com relação àquelas. Logo, a *accountability* horizontal realmente efetiva é aquela formada por uma rede de agências estatais. O'Donnel (1998) entende que no critério vertical, o agente inferior controla e supervisiona o agente superior de baixo para cima, e que no critério horizontal, os agentes se controlam em posição de igualdade, ou seja, sem privilégio e/ou superioridade.

Têm-se como exemplos mais conhecidos, o controle que os três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - fazem entre si por meio do mecanismo conhecido como “check and balances” (freios e contrapesos) ou o controle que acontece entre diferentes órgãos públicos como é o caso, no Brasil, das Agências Reguladoras, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

2.2 Instituições de Accountability Horizontal no Brasil

Assim, ainda tomando por base os ensinamentos sobre *accountability* horizontal de O'Donnel, no Brasil, bem como no restante da América Latina, no início do referido processo de (re)democratização, o que se observou, na realidade, foi a falta de instituições responsáveis por fiscalização, controle e responsabilização estatal, ou seja, a falta de instituições de *accountability* horizontal. Para uma efetividade da *accountability* horizontal, faz-se necessário não apenas uma agência mas uma rede de agências e estas devem ser autônomas, e para serem consideradas autônomas, segundo O'Donnel (1998), “essas instituições devem ter fronteiras, e elas devem ser reconhecidas e respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e se necessário reafirmar essas fronteiras se elas forem transgredidas.”

Neste sentido, foi-se constituindo ao longo do processo democrático brasileiro, constitucionalmente e legalmente, uma rede de instituições de *accountability* horizontal, de modo que envolvesse os três poderes, quais sejam, Executivo, Judiciário e Legislativo, com seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas (da União, estaduais e municipais, quando existem), tidas como instituições clássicas, e um órgão que não estivesse vinculado a nenhum deles, como o Ministério Público. Logo, segundo Abrucio, Loureiro (2004) nota-se a *accountability* horizontal nas ações e atribuições dos Tribunais de Contas, do Judiciário, do Ministério Público, além do próprio Parlamento (em todos os níveis da federação).

No que tange às ações de *accountability* horizontal exercidas pelo Poder Legislativo, chamado de controle parlamentar, tem-se, por exemplo, tanto a fiscalização orçamentária, quanto a instauração de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) para a averiguação não só de atos de improbidade mas também de questões relacionadas às políticas públicas. Os Tribunais de Contas, que são instituições auxiliares ao Poder Legislativo, são considerados órgãos de controle externo da Administração Pública já que acompanham a execução financeira e orçamentária sendo a finalidade precípua não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, combater o malbaratamento e a corrupção.

Consoante nos ensina, Arantes et al., 2010, o Poder Judiciário e seus órgãos têm o condão de exercer três tipos de controles, quais sejam:

(1) o controle que tem por objetivo preservar as regras que presidem o funcionamento da polity democrática e asseguram a sua intemporalidade de possíveis ações arbitrárias dos políticos; (2) o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes (policies); e (3) o controle dos ocupantes de cargos públicos, eletivos, nomeados ou de origem na carreira burocrática, no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa.

No que se refere ao Ministério Público, este, desde a promulgação da Constituição de 1988, passou a atuar como um “fiscal da lei”, em sendo órgão de controle da gestão pública também atuando no monitoramento de políticas públicas pelos governos nos três níveis da Federação brasileira. Para isso, o parquet conta com mecanismos de atuação judicial além de mecanismos de atuação extrajudicial, como por exemplo: os procedimentos administrativos, os inquéritos civis, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta (TAC) dentre outros.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

O Ministério Público brasileiro remonta o seu surgimento ao período colonial. Não havia a instituição Ministério Público *de per si*, consta que as Ordenações Manuelinas de 1521 e as Ordenações Filipinas de 1603 faziam menção aos promotores de justiça, atribuindo a eles o papel de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal devendo ser alguém letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões para clareza da justiça e inteira conservação da mesma. Em março de 1609, criou-se o Tribunal da Relação da Bahia, onde se definiu, pela primeira vez, a figura do Promotor de Justiça que, juntamente com o Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, integravam o tribunal.

Durante o período imperial brasileiro, ainda não se fazia menção ao Ministério Público como uma instituição, um órgão. A constituição de 1824 apenas faz menção a um Procurador da Coroa e Soberania Nacional que atuaria nos juízos de crime, uma atuação restrita à seara penal. Somente em 1832, com o Código de Processo Criminal, teve início a sistematização das ações do Ministério Público, colocando o promotor de justiça como “órgão defensor da sociedade”. Em 1871, a Lei do Ventre Livre definira novas atribuições para o promotor de justiça, conforme Macedo Júnior (2010):

A Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040 de 28 de setembro de 1871) deu ao promotor de justiça a função de protetor do fraco e indefeso (que futuramente viria a ser definido como hipossuficiente), ao estabelecer que cabia ao promotor zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados.

Finalmente, no Brasil República, o Ministério Público foi estruturado enquanto instituição e teve suas atribuições definidas com o decreto nº 848, de 11/09/1890, que, ao criar e regulamentar a Justiça Federal, dispôs um capítulo sobre o Ministério Público no âmbito

federal. Posteriormente, a Constituição de 1934 fazia referência expressa ao Ministério Público no capítulo intitulado de 'Dos órgãos de cooperação nas Atividades Governamentais' institucionalizando-o, prevendo lei federal sobre a organização do Ministério Público no âmbito da União. Foi com o processo de codificação no/do direito brasileiro que o Ministério Público se firmou enquanto instituição já que os Códigos Civil de 1917, de Processo Civil de 1939 e de 1973, Penal de 1940 e o de Processo Penal de 1941 passaram a atribuir diversas funções ao órgão.

Na Constituição 1946, houve uma importante disciplina sobre o Ministério Público enquanto órgão do estado brasileiro normatizando o parquet em título próprio, desvinculando-o de qualquer dos poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário o que lhe permite ter uma atuação eficiente que tem nos dias de hoje. Ainda, em 1951, o órgão ministerial ganhou normatização própria, a lei federal nº 1.341 criou o Ministério Público da União, que se dividia em Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho, mencionando que o parquet estaria vinculado ao Poder Executivo. Em um contra ponto, durante o período militar, o Ministério Público foi deslocado para ser vinculado ao Poder Judiciário na Constituição de 1967, que logo foi emendada, em 1969, referindo-se ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo.

Somente em 1981 se tem a formalização do Estatuto do Ministério Público com a Lei Complementar nº 40 instituindo as garantias, atribuições e vedações aos membros do órgão. Não obstante, com a lei da Ação Civil Pública de 1985, Lei 7347, a instituição teve sua atuação ampliada ao conceder-lhe a função de defesa dos interesses difusos e coletivos, já que, sua atuação era mais restrita a área criminal, e, na área cível tinha mais uma atuação interveniente, fiscalizando a aplicação da lei em ações individuais.

A definição e o papel do Ministério Público brasileiro foram de fato consolidados e ampliados pela constituição democrática de 1988 que prevê expressamente em seu artigo 127, o Ministério Público como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, colocando-o no capítulo "Das funções essenciais à justiça", sem vinculá-lo a nenhum dos poderes estatais. Logo, o Ministério Público além de promover a defesa dos direitos fundamentais e o interesse público, atua na defesa da ordem jurídica, no combate à corrupção, na fiscalização da execução das leis, na proteção do patrimônio público, monitoramento e implementação de políticas públicas e na promoção da justiça.

3.2 Funções e Atribuições do Ministério Público agente de Accountability Horizontal

O Ministério Público desempenha inúmeras funções essenciais para o funcionamento eficiente e eficaz do sistema jurídico, para a consolidação do Estado Democrático de Direito e suas políticas públicas. Aquelas se encontram expressas no artigo 127 e de maneira mais específica, como funções institucionais, no artigo 129, ambos da Constituição Federal que são reproduzidos na Lei Orgânica do Ministério Público e nas leis de cada Ministério Público Estadual.

Dentre as funções do Ministério Público, tem-se a defesa da ordem jurídica, onde o parquet exerce o papel de zelar pela aplicação correta das leis e pela manutenção da ordem. Isso significa que deve estar atento às medidas necessárias à garantia do Estado Democrático de Direito, e dos princípios constitucionais, ainda que sua manifestação seja contrária aos interesses individuais que estejam em desconformidade com a legalidade. No que tange à fiscalização da execução das leis, o Ministério Público age monitorando a sua aplicação tanto pelos órgãos e entidades públicos como pela sociedade civil, já que tem o poder de investigar e exigir o cumprimento das normas legais, atua visando a correção de possíveis irregularidades ou abusos, seja de modo extrajudicial ou judicial, seja de maneira preventiva ou repressiva.

O Ministério Público, na defesa do patrimônio público, tem a obrigação de velar por ele, fiscalizando o uso adequado dos recursos públicos, sejam eles financeiros ou não, combatendo a corrupção, o nepotismo, o desvio de verbas e outras práticas ilegais que possam gerar dano erário, enriquecimento ilícito e/ou pode ir de encontro com os princípios constitucionais e da administração pública. Especificamente no combate à corrupção, o parquet se incumbem de investigar, processar e punir os corruptores e seus atos corruptivos, atuando de forma ativa na apuração de casos de corrupção tanto no setor público como no setor privado, perscrutando a responsabilização cível e/ou criminal dos envolvidos com vistas a recuperar os recursos desviado, retornando-os para a sociedade.

No âmbito dos direitos fundamentais, o órgão ministerial tem a função de proteger e promover os direitos fundamentais dos cidadãos, aqueles previstos no artigo 5º da Constituição e espaçados por todo nosso ordenamento jurídico vigente, como a vida, a liberdade, a igualdade, a dignidade, a propriedade, entre outros. O parquet age na defesa dos direitos humanos, combatendo a violação desses direitos, buscando reparação para as vítimas,

independentemente da sua situação de vulnerabilidade social, além de agir por meio de políticas públicas para resguardá-los e/ou executá-los, inclusive pode atuar de maneira contramajoritária, posicionando-se conforme os direitos fundamentais e/ou direitos humanos.

A respeito da promoção da justiça, o parquet funciona como um verdadeiro defensor dos interesses da sociedade de um modo geral, representando os interesses coletivos e individuais indisponíveis por meio de sua atuação judicial (demandista) com a Ação Civil Pública, e a atuação extrajudicial (resolutiva) evitando a judicialização e consequente satisfação dos meios alternativos de solução de conflitos.

3.3 Atuação Extrajudicial do Ministério Público: controle social e não judicialização de políticas públicas

Nota-se, portanto, que, após a ampliação das funções constitucionais do Ministério Público advindas da redemocratização do país e da Constituição Federal de 1988, coexistem dois modelos de Ministério Público: o demandista, de atuação judicial e o resolutivo, de atuação extrajudicial. A análise da atuação extrajudicial do órgão ministerial brasileiro é de suma relevância haja vista ser instrumento de acesso à Justiça e à concretização de direitos fundamentais, conferindo legitimidade democrática à atuação do Ministério Público. São diversos os instrumentos que o parquet detém para a consecução de sua atuação extrajudicial que contribui para aproximar o órgão da sociedade fomentando o controle social.

Nas palavras de Emerson Garcia:

Não é por outra razão que a doutrina especializada tem preconizado as vantagens do modelo resolutivo em relação ao demandista. O primeiro valoriza a solução do problema em menor tempo e com menor custo, privilegiando a consensualidade e evitando, até o limite do possível, sua submissão aos órgãos jurisdicionais.

Como instrumentos de atuação extrajudicial, com um caráter menos coercitivo, o Ministério Público dispõe de Recomendações. As recomendações são o instrumento pelo qual o parquet usa para advertir os agentes públicos sobre determinada situação/política pública que possa estar irregular/ilegal. As recomendações, segundo Mazzilli (2016) têm grande força moral, e até mesmo implicações práticas, em virtude de, conforme Ávila et Al (2017), seu recebimento e não atendimento poder fortalecer a prova do dolo do agente e possibilitar a responsabilização penal, civil e administrativa.

Ainda, o Ministério Público conta com o Inquérito Civil, mecanismo preparatório e pré-processual de caráter investigatório que visa apurar irregularidades que deve ser instaurado por meio de portaria e tem prazo determinado de noventa dias para conclusão, podendo ser prorrogado em caso de necessidade e segundo Mazzilli (2016), “destinado a colher elementos de convicção que embasem o eventual ajuizamento de ação civil pública a seu cargo ou sirvam de apoio para o exercício de outra atribuição ministerial”. Importante ressaltar que inquérito civil não deve ser resumido apenas a mero instrumento preparatório de ação civil pública, mas conforme Cambi *et al* (2016), “meio de aperfeiçoamento da democracia participativo-deliberativa na tomada de decisões sobre políticas públicas, ao abrir um espaço público à argumentação, à participação social e à construção de deliberações coletivas”.

Tem-se, também, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) cuja função prima é evitar que seja acionado o poder judiciário, em virtude de ser feito na modalidade de acordo entre o Ministério Público e o suposto causador do dano, que pode ser uma pessoa física ou jurídica, inclusive um órgão ou ente público, a fim de repará-lo em prol da sociedade. São estabelecidas obrigações de fazer ou não a serem cumpridas para restaurar a legalidade da situação bem como penalidades por eventual inobservância do termo. Faz-se necessário destacar que este instrumento consegue ter melhor efetividade na solução da contenda do que uma sentença emanada do poder judiciário, tendo em vista que permite haver um consenso pelas partes envolvidas, além de evitar a burocracia e morosidade do sistema judicial brasileiro.

A realização de Audiências Públicas é outro instrumento extrajudicial que dispõe o Ministério Público para permitir e estimular o controle social e a não judicialização de políticas públicas tendo em vista que aquelas são reuniões nas quais a sociedade e/ou pessoas interessadas debatem a respeito de determinado assunto que seja de interesse coletivo cabendo, assim, ao órgão ministerial brasileiro utilizar o que foi eventualmente discutido para adotar o procedimento adequado. As audiências públicas efetivam a democracia participativa e a função do Ministério Público na promoção do acesso à Justiça, consoante Cambi *et al* (2016), “as audiências públicas permitem o máximo de legitimidade na proteção do Ministério Público dos direitos fundamentais sociais dependentes de políticas públicas eficientes.”

A Notícia de Fato e o Procedimento Administrativo (P.A) são mecanismos extrajudiciais do Ministério Público em sua atividade-fim e vem regulamentados na Resolução CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017. A notícia de fato é um procedimento que permite que qualquer pessoa leve ao conhecimento do órgão ministerial situações que demandam sua atuação. Já o

procedimento administrativo é uma investigação realizada pelo próprio Ministério Público com a finalidade de apurar alguma irregularidade/ilegalidade nos direitos coletivos e ao patrimônio público. Apesar de ser considerado um procedimento de aplicação residual, é de extrema relevância haja vista seu encargo de fiscalização e acompanhamento de políticas públicas e/ou instituições.

Dado que o Procedimento Administrativo e Notícia de Fato estão relacionados à atividade fim do MP, faz-se necessário mencionar os dados colhidos no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, “MP um retrato”, tendo como base os anos de 2021, 2022 e 2023 analisando todos os Ministério Públicos Estaduais e do Distrito Federal; tem-se que foram instaurados, respectivamente, 16.249, 18.788 e 22.009 Procedimentos Administrativos instaurados, especificamente no acompanhamento de políticas públicas, e foram instaurados, respectivamente, 667.259, 778.753 e 869.412 Notícias de Fato, sendo possível notar, assim, que nos últimos três anos houve uma tendência de aumento no uso desses mecanismos, o que mostra um intento de se evitar a judicialização das políticas públicas e a ampliação do controle social.

Neste diapasão, pode-se inferir que tais instrumentos se caracterizam por serem mecanismos de resolução extrajudicial, via alternativa à judicialização de demandas fomentando o controle social além de proporcionar uma atuação do Ministério Público no controle e fiscalização da atividade estatal, enquanto agente de *accountability* horizontal, principalmente no que tange ao acompanhamento de políticas públicas e à prestação de serviço público.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a (re)democratização de alguns países, incluindo o Brasil, fez-se necessário uma mudança do modelo burocrático de governança pública para um mais transparente orientado pela gestão de resultados. Surgindo, assim, a nova gestão pública e com ela mecanismos institucionais que buscam efetivar a *accountability*, transparência, controle e fiscalização do poder público, principalmente a *accountability* em sua perspectiva horizontal.

Neste diapasão, dentre os mecanismos de *accountability* horizontal existentes no Brasil, destacam-se o controle parlamentar e as atuações dos Tribunais de Contas, do Judiciário e do Ministério Público. Com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público ganhou

importante protagonismo para fiscalizar e cobrar as políticas implementadas nos entes da Federação por meio de sua atuação judicial (demandista) e atuação extrajudicial (resolutiva).

O intuito deste trabalho foi evidenciar como os instrumentos que dispõe o Ministério Público, dentro de sua atuação extrajudicial, permitem o controle social, estimulam a participação democrática e instrumentalizam uma ação comunicativa, priorizando os meios alternativos de solução de conflitos para que se tenha resultados eficazes e efetivos sem que se experimente a morosidade e a burocracia do sistema judiciário brasileiro. Além disso, trata-se de uma análise abrangente do Ministério Público, sem pormenorizar estados/regiões e distrito federal, dado que cada uma das regiões e/ou estados possui população, acesso a serviços e base econômica diferentes, assim como existem diferenças na condução das políticas locais, bem como no comportamento da instituição ministerial. Assim, é pertinente estudos posteriores detalhando os dados de cada instrumento dessa atuação extrajudicial por região e/ou estados, a fim de dialogar com as discussões levantadas neste trabalho.

Infere-se, portanto, que a atuação extrajudicial do parquet, com instrumentos como Recomendações, Inquérito Civil, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), Audiências Públicas, Notícia de Fato em Procedimento Administrativo permitem que os cidadãos atuem direta e ativamente junto ao órgão ministerial brasileiro para o exercício da sua função enquanto instituição de *accountability* horizontal fomentando o controle social e a não judicialização de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (org.). Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Campus/FGV, 2004.

ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. (MARTINS, Teofábio Pereira). A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. Boletim científico da Escola Superior do Ministério Público da União, v. 16, n. 49, p. 139-173. Jan./jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 mar. de 2024.

CAMBI, Eduardo. Desjudicialização de políticas públicas e o novo código de processo civil: contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. A & C: revista de direito administrativo & constitucional, v. 16, n. 64, p. 225-251, abr./jun. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução CNMP nº 174, de 4 de julho de 2017. Dispõe sobre a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5192/> . Acesso em: 26 de abril de 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. (2021). *MP: Um Retrato 2021*. Brasília: CNMP. Recuperado em [13 de maio de 2024], de <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>.

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

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. Uma introdução ao estudo da justiça, p. 70

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. Brasil: Editora Saraiva, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

