

CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO COMPONENTE ESSENCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA GOVERNANÇA

EXTERNAL CONTROL BY THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE AS AN ESSENTIAL COMPONENT OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD GOVERNANCE

Samia Saad Gallotti Bonavides

Mestre e doutora em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Paraná. Docente no curso de Universidade Estadual do Paraná. É Procuradora de Justiça, Coordenadora do Núcleo de Prática e Incentivo à Autocomposição do MPPR, Subprocuradora Geral para Assuntos de Planejamento Institucional do MPPR.

Valter Foletto Santin

Professor de graduação e dos programas de Mestrado e Doutorado da Universidade Estadual do Norte do Paraná (Campus Jacarezinho, Paraná, Brasil). Doutor em Direito (USP - Universidade de São Paulo, Brasil) e pós-doutor pelo Centro de Direitos Humanos (Coimbra, Portugal). Procurador de Justiça em São Paulo.

André Del Grossi Assumpção

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Especialista em Direito do Estado (Direito Constitucional) pela Universidade Estadual de Londrina. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino.

RESUMO

A enunciação e regulação de direitos sociais são insuficientes para sua concretização, que depende também de instrumentos que lhes assegurem efetividade na vida real, desde um ponto de vista mais amplo que o da simples noção tradicional de boa administração financeira. Nesse contexto, impõe-se a noção revista e mais ampla de gestão pública, de modo que o direito à boa governança é propugnado como novo direito fundamental social, cuja concretização está conectada de forma indissociável a mecanismos adequados de controle externo da atividade administrativa, incluindo necessária sindicabilidade judicial. O Ministério Público participa nesse cenário como agente promotor e interveniente no ordenamento constitucional brasileiro de modo ambivalente, com capacidade de intervenção tanto em sede sócio-mediadora (extrajudicial) quanto por meio da judicialização, assim incluídas atribuições exclusivas de persecução penal e compartilhadas em ações civis coletivas. Com uso do método hipotético-dedutivo e perfilhando a técnica de revisão normativa e bibliográfica, o presente artigo está dedicado ao exame da hipótese de que a legitimação ampla do Ministério Público no ordenamento jurídico configura elemento essencial do controle externo da boa governança e, de consequência, é componente elementar do próprio direito fundamental social correspondente, com as inerentes implicações que daí decorrem.

Palavras-chave: Boa governança. Controle Externo. Direitos Fundamentais. Direitos Sociais. Ministério Público.

ABSTRACT

Enunciation and regulation of social rights are insufficient for its realization, which also depends on instruments that ensure their effectiveness in real life, from a broader point of view than the simple traditional notion of good financial management. The revised and broader notion of public management is imposed, so that the right to good governance is advocated as a new fundamental social right, whose realization is inexorably connected to adequate mechanisms of external control of administrative activity. The Public Ministry participates in this scenario as an agent with a unique position in the Brazilian constitutional order, due to its ambivalent position, with the ability to intervene both in extrajudicial and in the judicial environment, as well as exclusive attributions (holds the private legitimacy for the exercise of the action public penal) and shared ones (it is collegialized with repressive and remedial civil measures). Through the hypothetical-deductive method and following the technique of normative and bibliographic review, this article is dedicated to examining the hypothesis that - due to its singular legitimacy in the Brazilian legal system - the Brazilian parquet action composes in the constitutional scenario in force as an inextricable element of the external control of good governance and consequent essential component of the corresponding fundamental social right, with the inherent implications that flow from it.

Keywords: External Control. Fundamental rights. Good governance. Public ministry. Social rights.

1 INTRODUÇÃO

Os direitos sociais têm sido enunciados em Constituições Nacionais ao redor do mundo a partir do final do Século XIX e início do Século XX, com implicações notáveis sobre a Administração Pública. No entanto, não é suficiente a atividade normativo-reguladora estatal, havendo igual necessidade de instrumentos assecuratórios que permitam constante vigilância quanto à sua implementação no plano da realidade social, âmbito no qual sua consecução é efetivamente necessária.

A enunciação de direitos sociais é, assim, apenas uma das responsabilidades atribuídas ao Estado e os instrumentos de sua concretização estão intimamente relacionados com a nova proposta normativa constitucional e atuação renovada das instituições de controle externo da Administração Pública, com destaque ao Poder Judiciário e, necessariamente, às instituições legitimadas para provocar a sua atuação.

A realização das finalidades públicas passa pela exigência de organização eficiente da atividade administrativa, com a ênfase na noção contemporânea de boa governança, cuja noção é mais ampla que a de mera “boa administração”, do ponto de vista tradicional, que tem cunho relacionado ao viés financeiro. A constatação do vínculo estreito, que existe entre direitos sociais e boa governança, esta que é essencial para serem alcançados aqueles, sustenta o reconhecimento do direito à boa governança como integrante ele próprio do rol dos direitos fundamentais sociais.

Como todo direito fundamental, a ênfase na boa governança pressupõe também meios de controle e proteção contra as iniciativas que se afastem desse contexto organizador da atividade pública. No sistema constitucional brasileiro, o controle externo da atividade administrativa (também do ponto de vista da boa governança) encontra no Ministério Público atuação singular por seu caráter ambivalente e, também, por deter atribuições exclusivas. Atua, com efeito, tanto em âmbito extrajudicial quanto judicial, sendo que neste último ainda acumula legitimidade privativa para a ação penal pública, concomitantemente à legitimação concorrente de outros entes para providências reparadoras e repressivas de ordem cível, as quais serão mais adiante mencionadas.

Devido a esta conformação e ainda pelas múltiplas iniciativas que o legitimam a reclamar cumprimento do direito fundamental à boa governança, o Ministério Público se apresenta indissociavelmente atrelado ao controle externo perante o atual cenário normativo e este controle é muito relevante para que a boa governança aconteça no plano concreto.

Valendo-se do método hipotético-dedutivo e revisão normativa e bibliográfica, o presente texto perscruta, nos limites próprios à categoria da produção de artigo científico, a relação de essencialidade entre a posição singular ministerial no ordenamento em vigor para o controle externo da Administração Pública e o imperativo fundamental de boa governança.

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

O tema é de destacada importância à medida que o reconhecimento da singularidade da atuação do Ministério Público para o controle externo da Administração Pública aponta à sua integração como elemento próprio da afirmação do direito à boa governança no direito brasileiro, com as consequências daí decorrentes.

2 AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA GOVERNANÇA E ESSENCIALIDADE DE MECANISMOS DE PROTEÇÃO

Apesar de hoje terem presença em grande parte dos textos constitucionais, no mundo, os chamados direitos sociais, como subcategoria dos direitos fundamentais, foram sabidamente reconhecidos especialmente a partir do final do Século XIX e início do Século XX, com previsão em diferentes Estados Nacionais, dentre as quais podem ser aqui mencionadas a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 (BREGA FILHO, 2013, p. 104).

Em razão de seu conteúdo variado, os direitos sociais assumem diferentes faces na relação dos indivíduos com o Estado, ora exigindo-se prestações públicas positivas (como a implementação de serviços de saúde ou educação), ora atividades reguladoras das relações entre entes privados (como a regulação das relações de trabalho), ora exigindo abstenção (como a ausência de restrição ao direito de greve, reforçando os meios pelos quais os trabalhadores devam reclamar a concretização dos direitos assegurados, na vida real) (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 63).

Entre suas características, em primeiro lugar deve-se apontar a natureza de direitos fundamentais, como, aliás, evidencia sua relação com a implementação do chamado “mínimo vital”, necessário para preservação de outros direitos fundamentais (como as condições necessárias ao exercício da liberdade política, por exemplo), razão pela qual se conclui que “não se pode pensar em exercício de liberdades, de preservação da dignidade humana, enfim, de direitos intrínsecos ao ser humano, sem que um ‘mínimo vital’ esteja garantido caudatariamente à vida em sociedade” (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 65).

Isso não quer associar o raciocínio de que qualquer direito social só se afirme à medida em que diga respeito ao mínimo vital, mas aponta que ao menos esse último corresponde aos direitos sociais; e se defende que não se pode falar em proteção a direitos fundamentais sem a proteção de correlatos direitos sociais, dando o exemplo emblemático da proteção da vida, que não se encerra na proibição de “matar alguém”, mas também por meio da promoção mínima de serviços de saúde. Por isso, ao menos no que diz respeito ao mínimo vital, direitos sociais seriam equivalentes aos direitos de liberdade.

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

Em segundo lugar, há uma correspondência à temática da igualdade material, que se soma à liberdade individual clássica assinalada na primeira enunciação de direitos fundamentais. Aponta-se que direitos sociais correspondem à aspiração ética de maior participação das pessoas nas benesses da vida social (que são desigualmente distribuídas).

Em terceiro lugar, nota-se que todos os direitos sociais estão relacionados ao Estado, de modo subjetivo (constituindo prerrogativas de todo cidadão na vida em sociedade) ou objetivo (atinentes à função moderadora e reguladora das relações sociais, que o Estado desenvolve por meio das normas dirigidas à proteção desses direitos).

Assim, apresentam-se os direitos sociais sob as perspectivas de: a) direitos subjetivos (como o direito à Educação ou à Saúde); b) atividades normativo-reguladoras do Estado (como nas relações de trabalho); c) instrumentos assecuratórios (os direitos sociais devem envolver mecanismos que permitam aos indivíduos defender seus interesses, como a greve) (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 68 e seguintes).

Como se percebe, a enunciação de direitos subjetivos é apenas uma das responsabilidades atribuídas ao Estado no que diz respeito à proteção de direitos fundamentais de cunho social. O tema passa também necessariamente pelo asseguramento de caráter normativo aos preceitos constitucionais que estabelecem direitos sociais (com eficácia plena, providos de plena coercitividade) e pela implementação de instrumentos de correção de desvios e reafirmação no plano concreto.

No passado ainda recente do Brasil, aliás, mesmo a Constituição de 1967 enunciava direitos sociais (artigos 150 e 158), condicionando-os, no entanto, à regulação por lei, como exemplificado pela a organização sindical (artigo 159) (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 62-63). Assim configurado, de modo contido ou meramente programático, um direito social só seria exigível à medida que o legislador o encampasse, podendo conviver no ordenamento, ainda que de modo reprovável, conteúdo constitucional que correspondesse a “letra morta”, diante da falta de assunção do compromisso estatal, com o asseguramento de meios de realizá-lo.

Percebe-se, então, que o problema atinente aos direitos sociais ultrapassa de pronto a mera enunciação de direitos fundamentais sociais para conjugar-se, num primeiro giro, à devida revisão hermenêutica de corte neopositivista e neoconstitucionalista que implica admissão de carga normativa ao texto constitucional (decorrendo daí tanto a vinculação da atividade do legislador em sede infraconstitucional, quando a afirmação da sindicabilidade dos atos administrativos do ponto de vista desses enunciados fundamentais).

Esse terceiro aspecto acima indicado, que diz respeito à vinculação de direitos sociais com prestações exigíveis, aponta já diretamente à dependência da afirmação de direitos sociais em relação a instrumentos capazes de concretizá-los na vida real. Assim, em outra oportunidade (SANTIN, 2013,

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

p. 137-140) se demonstrou que a realização de direitos sociais está intimamente associada à sindicabilidade e meios de controle externo da Administração, cabendo às instâncias controladoras - dentre elas também o poder jurisdicional - atuarem por dever constitucional, na medida em que isso não significa qualquer invasão de atribuições políticas. Caberá, nesse sentido, aos órgãos jurisdicionais brasileiros por dever constitucional analisar e interpretar reclamação de descumprimento dos direitos sociais, assim como se dá em relação a qualquer lesão ou ameaça a direito, como estabelece o artigo 5o, XXXV, da Constituição Federal de 1988.

Paralelamente à mudança de perspectiva sobre o caráter normativo dos direitos fundamentais, desenvolveu-se uma mudança importante havida na concepção sobre o papel do Estado e sobre a eficiência da gestão pública eficiente, para que seja capaz de alcançar resultados concretos em lugar da disponibilização meramente formal de políticas públicas que não avançam para além da teorização e das proposições abstratas.

Por um ponto de vista, relembra-se que esse fenômeno é acompanhado pelo avanço da globalização e do rearranjo das forças econômicas e políticas mundiais, com novo e importante papel dos conglomerados financeiros, inclusive. O cenário cada vez mais globalizado das últimas décadas representa um desafio histórico ao Estado nacional enquanto detentor tradicional do poder normativo/regulatório da vida social, enquanto reflexo do exercício de sua soberania. O pluralismo jurídico se oferece, de consequência, como campo de melhores oportunidades para a apresentação de soluções mais atualizadas às novas tecnologias e relações negociais no mundo globalizado (sobre o tema do pluralismo jurídico, em sentido semelhante: Santin (2013, p. 202 e seguintes)).

Sob outra ótica, entretanto, o desvelamento da insuficiência das respostas do Estado nacional aos problemas do plano concreto perpassa a crise instalada sobre a própria lógica administrativa tradicional. Assim, o ideário empresarial se projeta sobre os negócios públicos, crescendo a demanda por uma gestão pública mais eficiente e produtiva, a fim de dar cumprimento às prestações públicas de maneira mais rápida e adequada. A revisão das práticas administrativas nesse cenário deu uma arrancada ao longo do século XX, mas ganhou maior velocidade precisamente ao final daquele período, a partir dos anos 1980, com repetidos projetos de revisão administrativa, exemplificativamente apontados em diferentes estados norte-americanos.

Christopher Hood, nome relevante no desenvolvimento histórico do tema, assinalava que nos anos 80 do Século XX a atividade administrativa ainda estava sujeita ao modelo denominado de administração pública progressiva – *progressive public administration* – e se suportava sobre dois fundamentos: a) a distinção radical entre os setores público e privado, desde seus métodos até a organização de carreira de seus trabalhadores; b) regras procedimentais dispostas em contrário à

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

discricionariedade política e gerencial (de modo a impedir favoritismo e corrupção) (HOOD, 1995, p. 93-94).

Como destacado pelo mesmo autor, essa nova forma de gestão pública querida ao final do Século XX (*New Public Management*) implica aproximação entre a gestão pública e a gestão privada e enfatiza controles do ponto de vista de resultados mais do que propriamente a rejeição absoluta (dizia-se até “criminalizadora”) dos métodos mercadológicos e da iniciativa privada no cenário público (HOOD, 1995, p. 94).

Mas o controle da administração pública nunca deve se limitar a meros registros exitosos de contabilidade, porque a noção de boa governança no Estado Democrático de Direito pode e deve ultrapassar a ideia mais restrita de gestão financeira apenas. Aliás, no âmbito das Nações Unidas, a boa governança é apontada pela ênfase mais completa em critérios fundamentais de promoção de consenso, participação, efetividade/eficiência, accountability, equidade, inclusão, transparência, responsabilidade e cumprimento da legislação (observância das “regras do jogo”) (ISMAIL FILHO, 2015, p. 114).

A maior dispersão do poder e a fragmentação da responsabilidade, decorrentes em parte da globalização dos mercados e da reconfiguração do Estado-Providência, apontam efetivamente à premência da sustentação de um novo contexto de boa governança organizada por meio de seis dimensões que superam o aspecto financeiro: a) asseguramento de voz e accountability externa; b) estabilidade política e ausência de violência, criminalidade e terrorismo; c) eficácia do governo; d) ausência de carga regulatória; e) Estado de Direito; f) controle da corrupção (COSTA, 2014, p. 149-151).

A lógica da boa governança implica, entre seus aspectos, a existência de foco de atenção sobre a clientela a que se destina a atividade administrativa, o que, no caso da cena pública, implica assumir que o “cliente” do Estado é o cidadão, de maneira que:

[...] o termo boa administração, em nosso sentir, é expressão vinculada a um sentido jurídico de Administração Pública, que se compromete a observar uma série de direitos subjetivos em prol do Administrado (como o direito ao devido processo legal e à participação procedimental), bem como os princípios para ela insculpidos na Constituição, o que resultará em um serviço público mais transparente, legítimo e efetivo. Mas, ao conceito de boa administração devem ser agregados muitos conceitos trazidos pelos teóricos da boa governança, tópico que tem encontrado maior sintonia no direito anglo-saxônico. Como exemplo, pode-se aduzir que boa governança pública significa tratar os destinatários do serviço público não como simples consumidores, mas, antes de tudo, como cidadãos. [...] (ISMAIL FILHO, 2015, p. 112).

Resulta daí também a revisão dos princípios tradicionalmente reconhecidos como diretores da Administração Pública, para ênfase a conteúdos relacionados aos princípios da transparência, da coerência, da abertura, da democracia participativa e da justa medida (por sua vez desdobrado em

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

princípios da sustentabilidade, racionalidade, eficiência e avaliação). Ainda que a noção de boa governança decorra em boa medida das expectativas geradas pela aproximação entre gestão pública e privada, salienta-se que o novo cenário não se dissocia do Estado Democrático de Direito e das noções de accountability e responsiveness. A boa governança, nesse contexto, deve ser entendida como princípio constitucional conformador para conciliação entre Estado, Direito e Gestão (COSTA, 2014, p. 205 e seguintes).

A título de ilustração, o direito à boa administração se irradia a todas as demais dimensões de direitos fundamentais (e tem sido sustentado por parte da doutrina a partir da compreensão do direito de exigir atuação do Estado sempre dirigida à atenção para todos os deveres inerentes à boa administração). A concretização dos direitos sociais depende, inicialmente, da atuação administrativa organizada e compromissada efetivamente para atenção a resultados efetivos e úteis. Assim, a afirmação do direito à saúde resultaria claramente prejudicada se não houvesse de contrapartida a atuação administrativa realmente orientada para sua realização de modo amplo e para além do simples cálculo financeiro e arbitrário no controle de contas dos departamentos de saúde, que viesse a redundar, por exemplo, na prática na ausência de cobertura vacinal.

Desde outro ponto de vista, também a título de exemplo, chama-se a atenção para o fato de que o argumento de sucesso financeiro da gestão pública não pode se sobrepor à moralidade para fundamentar a nomeação de servidores comissionados já condenados por atos de improbidade administrativa (cuja idoneidade para o exercício da função pública resulta em questão, portanto) (SANTIN, 2019, p. 651). Em casos assim, a competência administrativa de determinado agente não superará os danos potenciais que poderá causar ao erário e à ordem pública, que também devem ser objeto de atenção (e prevenção).

Ainda sob outro aspecto, a noção renovada de accountability ultrapassa em definitivo o pensamento tradicional de discricionariedade administrativa que se atrelava ao modelo irracional de simples predileção pessoal de cada gestor público e correspondente arbitrariedade na escolha das iniciativas administrativas. As políticas públicas e os meios de sua consecução devem ser sempre fundamentados de modo razoável tanto do ponto de vista normativo quanto fático e as falhas da Administração Pública na proteção dos direitos por defeito de governança devem estar sujeitas a controle externo, em especial pelo Poder Judiciário, devidamente provocado mediante instrumentos adequadamente estabelecidos para essa finalidade corretiva.

Entre os vícios da atividade discricionária que devem ser controlados estão: a) a discricionariedade excessiva ou abusiva (por ação) (nos casos em que se opta por solução inválida para os problemas dos administrativos em desafio ao cabedal principiológico referido); b) discricionariedade insuficiente (por omissão) (nos casos em que a escolha administrativa

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

simplesmente não é realizada ou é feita com inoperância, desatendendo a deveres de prevenção/precaução e obrigações retributivas, também deixando a descoberto os direitos dos administrados que deveriam ser protegidos) (FREITAS, 2009, p. 11).

Uma consequência extraída desse novo contexto de sindicabilidade dos atos discricionários, aliás, é o espaço reduzido que deve ser admitido à decisão do administrador público até mesmo para lançar-se a demandas judiciais desnecessárias e custosas enquanto disponha de meios extrajudiciais que privilegiam o consenso e economizam recursos públicos para a solução de conflitos (havendo já mecanismos de solução consensual de conflitos bastante assinalados em diferentes documentos normativos brasileiros, especialmente em âmbito federal (ASSUMPÇÃO; BOLLATI, 2022, p. 164 e seguintes).

O controle externo e a ampla sindicabilidade dos atos da Administração Pública desenvolvem um papel especialmente importante nesse novo contexto, sobretudo porque a boa governança enquanto direito fundamental não conta com previsão expressa no sistema constitucional brasileiro e sua afirmação no contexto nacional depende de sua enunciação pelos órgãos de controle.

Sua afirmação por esses órgãos, em todo caso, pode ser alcançada por meio da dedução dos princípios fundamentais indicados no artigo 37 e outros dispositivos conexos da Constituição Federal, combinados ao exemplo de diplomas estrangeiros e internacionais que já o enunciaram, com apoio em principiologia assemelhada àquela prevista pela nossa Constituição. Assim, o direito à boa governança foi referido na Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprovada pelo Conselho Directivo do CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo); e está previsto de modo mais expressivo e objetivo na Carta dos Direitos Fundamentais proclamada pela União Europeia no ano de 2000 (Carta de Nice) (ASSUMPÇÃO, 2019, p. 14-15).

No plano administrativo e político, serve de exemplo o novo sentido conferido à atuação dos Tribunais de Contas, que avançam para além do controle financeiro (superando também na prática a visão fundamentalmente burocrática e contabilista do controle de contas), para assumir a função de verdadeiro Tribunal da good governance, ou seja, assegurar no plano concreto a completude dos aspectos de boa administração que foram assinalados antes (COSTA, 2014, p. 161 e seguintes).

No plano judiciário, relembra-se que os princípios da moralidade e da eficiência haviam conduzido o Supremo Tribunal Federal brasileiro a validar a Resolução n. 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça, que assegurou de modo inovador a vedação da prática do nepotismo em todo o Poder Judiciário brasileiro, mais tarde produzindo a Súmula Vinculante n.º 13, também do STF, a princípio desde uma perspectiva fundamentalmente axiológica, que também é cabível na sustentação do direito à boa governança (ASSUMPÇÃO, 2019, p. 17). Por isso mesmo, é razoável a afirmação

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

da boa governança também por si mesma como fundamental, correlato à promoção adequada de todos os outros direitos fundamentais, em suas várias dimensões relacionadas ao Estado (nesse sentido, reconhecendo a boa governança como direito fundamental por si mesma: Freitas, 2015, p. 198; e também Assumpção, 2019, p. 25).

A essencialidade do controle externo como meio de promoção do direito fundamental à boa governança, por sua vez, dialoga com a perspectiva já mais explícita do direito fundamental ao serviço público adequado. Na Constituição brasileira, o serviço público adequado é previsto pelo artigo 175, parágrafo único; com adequação que também resulta de outros textos infraconstitucionais, como a própria Lei n. 13.460/2017 (Código do Usuário do Serviço Público) (art. 4o). A referida Lei n. 13.460/2017 (Código do Usuário do Serviço Público) define serviço público como “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta dos bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública” (art. 2o, II), o que se coteja com a noção mais ampla de controle da boa governança. No plano internacional, o acesso ao serviço público (adequado) consta da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (para a qual “todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país” - art. 21, 2 – além da preocupação com condições mínimas adequadas de vida); deduzindo-se também da proteção que decorre do Pacto de San José da Costa Rica (Decreto 678/1992) ou no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto 591/1992).

Em certos temas, como a proteção do meio ambiente equilibrado, a eventual omissão do controle externo (assim entendido também como serviço público adequado) toma ares ainda mais graves, em razão de princípios específicos como os de Prevenção e Precaução, que encarregam os órgãos de fiscalização de um dever notável de averiguar a segurança das atividades mesmo em casos nos quais não haja indicação clara de prejuízos – pela gravidade dos bens protegidos (assim, SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 56).

O tema perpassa a questão do formalismo positivista e dos resultados exclusivamente contábeis, resultando impossível dissociar no cenário brasileiro a afirmação do direito fundamental à boa governança de mecanismos adequados de controle externo que viabilizem sua afirmação concreta.

3 A ESSENCIALIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os instrumentos de controle da boa governança pressupõem mecanismos de controle que, no âmbito do serviço público (assim também no âmbito da boa governança) podem ser de natureza política, administrativa, jurisdicional ou popular. De forma articulada, anota-se que o controle político

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

pode ser governamental (por nomeações e substituições etc.) e parlamentar (por comissões parlamentares de inquérito, processo de crimes de responsabilidade etc.). O controle administrativo pode ser interno ou externo (como no caso do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público por meio de fiscalização e recomendações). O controle jurisdicional se dá por meio de ações cíveis ou criminais (aqui mais uma vez destacada a atuação ministerial). Por sua vez, o controle popular decorre de mecanismos como o direito de representação, a participação em audiência, entre outros (SANTIN, 2013, p. 118 e seguintes).

De pronto se sublinha, assim, que a revisão judicial não é o único meio de controle legítimo da boa governança no Estado Democrático de Direito, nem o Ministério Público o único legitimado a exercê-lo; ao mesmo tempo em que se destaca que a pluralidade das instâncias de controle não pode, de modo algum, ser entendida como prejudicial à afirmação da essencialidade do direito fundamental correspondente, mas sim benéfica à medida que implica reforço e complementariedade.

Mais ainda, a convivência de medidas judiciais com outras espécies de controle não deslegitima as demais, nem implica sobreposição. Tratando desse aspecto, ainda que especialmente sobre políticas públicas em sentido estrito, Vanice Regina Lírio do Valle ponderou que:

[...] a discussão judicializada quanto aos imperativos de enunciação de políticas públicas pode permitir a superação de impasses de várias naturezas – inclusive aqueles eventualmente determinados pela superposição de sistemas de controle. Isso porque é possível (aliás, nem mesmo é infrequente) que uma determinada política pública seja identificada como necessária implementar, e encontre bloqueio pela atuação de outras instâncias que intervêm no processo [...] (VALLE, 2009, p. 151).

Entre os diferentes legitimados para o exercício do controle externo no ordenamento brasileiro, destacam-se as atribuições cumulativas que foram encarregadas sobre a instituição do Ministério Público, de modo ambivalente sobre o âmbito administrativo e judicial, assinaladas em meio ao asseguramento de autonomia e independência que o distinguem no cenário político-institucional brasileiro.

Conforme o registro sintético exibido pelo Ministério Público da União em seu sítio na rede mundial de computadores (sem ano e página, com endereço eletrônico ao final indicado), rememora-se que essa afirmação se desenvolveu historicamente, consolidando-se com a reestruturação institucional de 1988.

No período colonial, o Brasil observava o direito lusitano e não contava com o Ministério Público como instituição definida. As Ordenações Manuelinas de 1521 e as Ordenações Filipinas de 1603 previam a atuação de promotores de justiça como fiscais da lei e encarregados da acusação criminal, ao lado do cargo de procurador dos feitos da Coroa (defensor da Coroa) e de procurador da Fazenda (defensor do fisco).

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

Já em 1832, o Código de Processo Penal do Império deu início à sistematização do Ministério Público, e na república, o Decreto nº 848, de 11/09/1890 definiu a estrutura e atribuições do Ministério Público federal, mas ainda com vinculação ao cumprimento das ordens de Governo. Novas funções se acumularam o Código Civil de 1917, os Códigos de Processo Civil de 1939 e de 1973, o Código Penal de 1940 e o Código de Processo Penal de 1941, com o detalhamento de funções institucionais.

Em 1951, a Lei Federal nº 1.341 criou o Ministério Público da União, vinculando-o ainda ao Poder Executivo, sendo que, em 1981, a Lei Complementar nº 40 apresentou o Estatuto do Ministério Público, incluindo garantias, atribuições e vedações características, vindo depois, em 1985, a Lei 7.347 (Lei da Ação Civil Pública), que conferiu maiores e mais amplos encargos para a atuação institucional na defesa dos interesses difusos e coletivos.

As Constituições Nacionais, por sua vez, alternaram menções mais ou menos detalhadas sobre sua atuação, coincidindo sua menor importância com períodos de crise democrática (como no caso da Constituição de 1937). Assim, as Constituições de 1824 e 1891 não se referiam expressamente às atribuições do Ministério Público, enquanto a Constituição de 1934 fez referência expressa ao Ministério Público no capítulo "Dos órgãos de cooperação", prevendo lei federal para a organização do Ministério Público da União, sem referência expressa ao Ministério Público na Constituição de 1937. Mas a Constituição de 1946 fez referência ao Ministério Público, em título próprio, sem vinculação com os outros poderes, sendo que a Constituição de 1967 trouxe o Ministério Público entre as disposições atinentes ao Poder Judiciário, ao passo que a Emenda constitucional de 1969 o incluiu no Poder Executivo.

Coube precisamente à Constituição de 1988, inserida no período de redemocratização do país, a definição dos contornos gerais da atuação ministerial em campo intitulado "Das funções essenciais à Justiça", explicitadas suas garantias e vedações.

Tratando especialmente de direitos coletivos (em sentido amplo), o artigo 5o da referida Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), em sua redação original, previa o Ministério Público como instituição independente para a proteção do interesse público primário (com legitimidade concorrente dos entes da própria Administração Pública direta ou indireta ou demais entes cíveis legitimados). A posição do Ministério Público, em relação aos demais legitimados para a ação civil pública, só foi alterada em parte com a inclusão de legitimidade concomitante à Defensoria Pública (também órgão de Estado dotado de relativa autonomia e independência semelhantes às do Ministério Público) em decorrência da Lei n. 11.448/2007, o que se deu mais de vinte anos depois da publicação do Texto legal original.

A atuação do Ministério Público em meio ao controle externo da boa governança na Constituição de 1988 também é complementada pela previsão de encargo também sobre a fiscalização

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

dos serviços públicos e de modo geral dos direitos difusos (e promoção de medidas corretivas e sancionatórias de desvios), para além da legitimação privativa que lhe foi instituída para a promoção de medidas inerentes à ação penal pública (artigos 60, 127 e 129, I e III, da Constituição da República).

No âmbito infraconstitucional, os limites dessa atuação plural foi confirmada pelas Leis Orgânicas do Ministério Público, com a previsão de atribuições para promoção do inquérito civil e da ação civil pública para defesa de direitos coletivos (avançando para além do previsto pela própria Lei de Ação Civil Pública), como se depreende do artigo 25, inciso IV, da Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal) e do artigo 60, inciso VII, da Lei Complementar n. 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União).

Ainda do ponto de vista da responsabilização cível por irregularidades na gestão pública, seguiu-se a redação original do artigo 17 da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), que indicou o Ministério Público ao lado dos próprios entes interessados como legitimados à ação de responsabilidade correspondente (contexto que se alterou recentemente para isolamento do Ministério Público nessa posição, inclusive, com a alteração conferida pela Lei n. 14.230/21, depois afastada pelo julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7042 e 7043 em 31 de agosto de 2022).

Pela expressão histórica de atribuições múltiplas (e também exclusivas em alguns aspectos) o Ministério Público brasileiro se assentou como elemento indissociável do controle externo da Administração Pública e da noção contemporânea de boa governança. Chegou a ser comparado à figura estrangeira do Ombudsman, cujo conceito moderno remete à Constituição sueca de 1809, que previu a designação pelo parlamento de um comissário encarregado precisamente de fiscalizar a Administração Pública (ISMAIL FILHO, 2015, p. 115). Trata-se de um conceito que avançou pelos países escandinavos (como Finlândia e Dinamarca) e diferentes localidades europeias, como Reino Unido (1967), França (1973), Portugal (1975), Espanha (1978) e Grécia (1997), incluindo o alcance de posição junto à União Europeia mediante previsão no Tratado institutivo correspondente (Maastricht, Holanda, 1992), precisamente para fiscalização do bom funcionamento das instituições europeias.

Conforme o mesmo autor (ISMAIL FILHO, 2015, p. 115), a Assembleia Constituinte brasileira na década de 1980 chegou a incluir uma figura correspondente ao Ombudsman para o Brasil, no artigo 56 do anteprojeto da Constituição, ainda em 1986, com o múnus precisamente de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição”. Mas – não tendo sido admitida a previsão específica - as atribuições que caberiam àquele foram acumuladas ao Ministério Público, consolidando historicamente sua posição alinhada como elemento integrante essencial do controle externo da atividade administrativa pública.

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

Ainda que a nomenclatura estrangeira não tenha sido positivada, a consolidação histórica do Ministério Público como uma instituição à parte e fiscalizadora em relação aos Poderes tradicionais da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) transpareceu também, depois, no âmbito da regulação de sua disciplina fiscal (arts. 9º, 20 e 54 da Lei Complementar nº 101/00) (ISMAIL FILHO, 2015, p. 119).

O assentamento do direito fundamental à boa governança no Brasil, de consequência, implica necessariamente tratar das atribuições judiciais e sociomediadoras (extrajudiciais) acumuladas pelo Ministério Público. Se o asseguramento de instrumentos imprescindíveis à afirmação de direitos fundamentais sociais no cenário contemporâneo exige controle externo e, em especial, capacidade de controle jurídico amplo e sindicabilidade para além de mero controle financeiro (com atenção a todo o cabedal principiológico que anima o Estado Democrático de Direito), é de concluir-se que a constituição do Ministério Público historicamente consolidada por múltiplas atribuições (a certo ponto exclusivas) se traduz como um elemento intrínseco correspondente à própria perspectiva da boa governança.

A presença fortalecida da instituição do Ministério Público tem sido em grande parte responsável pela promoção de uma nova visão sobre a boa governança e, sem ela, resultaria claudicante o tripé sustentador dos direitos sociais por meio de sua enunciação, atividade estatal reguladora e asseguramento de instrumentos para sua efetivação na realidade social.

Por outro lado, como a boa governança não se satisfaz com a mera análise financeira sobre a atividade administrativa, também o asseguramento de instrumentos de efetivação dos direitos sociais no âmbito do Ministério Público não se satisfaz com a mera conferência normativa de legitimidade processual e independência que não se reproduzam em efetiva organização eficiente da atividade ministerial e participação ampla nos procedimentos decisórios relacionados à coisa pública. Vale dizer, de nada adianta declarar a existência do controle externo por meio de atividade fiscalizatória e de representação judicial pelo Ministério Público, se a instituição ministerial não estiver dotada de membros e equipes de apoio qualificados, bem capacitados para o exercício de atividades especializadas e que tenham à disposição instrumentais compatíveis com a gravidade da função, considerados desde os equipamentos para operação dos sistemas informatizados até mecanismos de alta tecnologia devotados a medidas de inteligência.

Em certa medida, a dotação de meios adequados para atuação do Ministério Público pode ser compreendida no ordenamento brasileiro historicamente assentado também como uma espécie de serviço público componente do próprio contexto mais amplo de boa governança. Por isso mesmo, é bom lembrar que a própria atuação das instituições componentes do Ministério Público está sujeita a controle institucional também dirigido pelo ponto de vista boa governança, como se salienta no que

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

diz respeito à atuação fiscalizadora e orientadora no contexto dos órgãos correccionais (SUXBERGER, 2017, p. 39 e seguintes).

Essa constatação tem consequências graves. A positividade jurídico-constitucional implica (com apoio em Canotilho: Brega Filho (2013, p. 105 e 106)): 1) vinculação do Legislador à sua realização; 2) vinculação positiva dos órgãos concretizadores [...] em qualquer de suas atividades (legislação, execução e jurisdição); 3) vinculação dos poderes públicos também do ponto de vista de limite material negativo, para vedação de atos contrários. Decorre daí também a necessária restrição a iniciativas injustificadas que restrinjam os direitos sociais sem dar-lhes alternativas ou meios de compensação, conjugando-se a vedação do retrocesso com o Princípio da Máxima Efetividade dos Direitos Fundamentais; assim também a vedação de mudanças que atentem contra as expectativas decorrentes do context normativo, em atenção ao Princípio da Segurança Jurídica, embora não seja vedada mudança por si só no regime de direitos sociais, já que o interesse público se sobrepõe ao individual.

Ora, uma das características dos direitos sociais é cumulatividade, de modo que não se admite retrocesso nas conquistas historicamente já alcançadas, o que aponta ao princípio da proibição do retrocesso (não reversibilidade) dos direitos fundamentais sociais. No Brasil, a vedação do retrocesso é implícita e decorre do Estado Democrático e Social de Direito adotado na Constituição de 1988, além da máxima eficácia das normas de direitos fundamentais, da segurança jurídica e seus desdobramentos; mas encontra também amparo em documentos internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto San José de Costa Rica, de 1969); além de estar intimamente relacionado também à Dignidade da Pessoa Humana (artigo 1º, III, também da Constituição de 1988) (BREGA FILHO, 2013, p. 109 e seguintes).

Os contornos amplos das vias de controles abstrato e difuso de constitucionalidade no sistema brasileiro oferecem plena viabilidade para o controle jurisdicional da matéria, ainda que isso implique potencial produção de precedentes contraditórios e implique eventual demora extraordinária para que a matéria específica alcance a Corte constitucional. Lembra-se, por exemplo, que à falta de provocação direta do Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato, as hipóteses de controle difuso poderão envolver vários julgamentos do mesmo tema por órgãos jurisdicionais de menor hierarquia até alcançar a Corte suprema. Entre os obstáculos de desenvolvimento satisfatório do controle difuso de constitucionalidade, adverte-se: “O primeiro deles é o de que o controle difuso, ressalvadas as hipóteses excepcionais onde há competência originária do STF, inicia-se quase sempre no primeiro grau de jurisdição e, portanto, vem sendo objeto, na realidade, de um percurso de quatro graus, o que lhe outorga uma morosidade sem precedentes.” (NOBRE JÚNIOR, 2022, p. 84).

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

De todo modo, o Supremo Tribunal Federal já fez menção à vedação do retrocesso em matéria de saúde, como no ARE639337/2011 (com voto do Ministro Celso de Mello sobre o tema da proteção à saúde), ou ainda como fundamento de ações diretas de inconstitucionalidade que a Procuradoria Geral da República promoveu contra dispositivos da Lei 12.651/12 (Novo Código Florestal, que reduziu o âmbito de proteção do meio ambiente em vários aspectos) (BREGA FILHO, 2013, p. 116 a 118). Pensemos, então, que teria sido da proteção a direitos fundamentais sociais durante a pandemia de COVID-19 sem a intervenção do Ministério Público, que teve proeminência na promoção da ação civil pública em defesa dos direitos de idosos à liberdade, à cidadania e à autonomia, incluindo a provocação de medidas contra restrições administrativas tecnicamente infundadas em relação à vedação de transporte gratuito de idosos, por exemplo (SIQUEIRA; TATIBANA, 2022, p. 139).

Essa conclusão secundária (de que a essencialidade de atuação do Ministério Público reclama diálogo com o tema da vedação do retrocesso em direitos sociais) não implica, é bem verdade, que o Ministério Público deva ser o único legitimado ao exercício do controle externo inerente à boa governança. Tanto isso é correto que o Supremo Tribunal Federal afastou a inovação infraconstitucional que limitava a legitimidade para exercício das ações de improbidade administrativa, como se referiu. Parte dos argumentos encampados pela Corte diz respeito precisamente à decapitação da Advocacia pública no que diz respeito à escolha sobre o trâmite procedimental das ações por ela promovidas, além de restrições sobre o procedimento para tomada da iniciativa pública de exercício de ações de reparação de danos decorrentes de improbidade administrativa.

Vê-se bem, de todo modo, que a 182 afirmação da Corte Suprema brasileira sobre a inconstitucionalidade de iniciativa que reduziria a legitimidade para as ações de improbidade evidencia bem a vinculação estreita que existe entre o controle externo e a afirmação dos direitos fundamentais sociais que lhe são dependentes (em especial, a boa governança, que mais diretamente nos interessa).

Assim, decorre a conclusão lógica de que por igual, ou com maior razão, também a atuação do próprio Ministério Público no controle externo da Administração Pública resulta elevada proporcionalmente ao alto grau de elemento intrínseco à proteção aos direitos fundamentais, com as mesmas consequências que daí decorrem, não admitindo decotes que impliquem prejuízo à própria noção de controle externo e desmaterialização dos anseios públicos por boa governança.

Outra consequência da essencialidade da posição historicamente consolidada do Ministério Público em relação ao direito fundamental de boa-governança deverá ser admitida como a imprescindibilidade de sua atuação como fiscal da lei em ações relacionadas ao tema. A título de

ilustração, em análise sobre julgamento colegiado proferido pelo Tribunal de Justiça do Paraná no âmbito de ação civil pública promovida pelo Ministério Público em primeiro grau (autos n. 0016052-53.2006.87.16.0030), já se enfatizou o caráter antidemocrático da exclusão de sua atuação *custos iuris* sobre processo do qual deveria atuar, ainda que o Órgão judiciário entendesse que a atuação concomitante de uma promotoria de justiça e da procuradoria de justiça implicaria duplicidade atentatória contra a duração razoável do processo (SANTIN, 2018, p. 334 e seguintes).

Nos casos em que a atuação do Ministério Público é impositiva (e especialmente no que diz respeito à fiscalização de direito fundamental social, como é o caso do direito fundamental à boa governança), a deliberação unilateral de outra instituição sobre a essencialidade do papel fiscalizatório do Ministério Público desconsidera a essencialidade de sua atuação enquanto elemento de controle integrante da própria afirmação do direito fundamental correspondente. Além de menor importância ao caráter dialogal e democrático que o processo contemporâneo assume no sistema constitucional de 1988, eventual restrição unilateral da atuação fiscalizadora do Ministério Público em matéria de controle de práticas administrativas também assume ares de maior gravidade e (in)constitucionalidade, precisamente porque aponta ao núcleo elementar característico da própria afirmação do direito fundamental à boa governança (que se assenta sobre a noção de *accountability* e controle externo historicamente consolidado sobre a atuação ministerial no modelo brasileiro, como se viu).

Bem assim, a revisão da relevância e essencialidade da atuação ministerial como *custos iuris* em matéria de controle de atos da administração pública também constitui mais uma consequência destacada da admissão da posição historicamente acumulada sobre a enunciação do direito fundamental à boa governança, sem a qual o reclame por uma nova gestão pública mais adequada resulta claudicante, incompleto.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como sabido, a enunciação e a regulação de direitos sociais são insuficientes para sua concretização, que depende também de instrumentos que lhes assegurem efetividade na vida real, com instrumentos adequados para asseguramento correspondente.

Por um lado, os direitos sociais no mundo contemporâneo implicam uma noção renovada e mais ampla de boa governança, que abarca e supera a noção tradicional mais simples de boa administração financeira (caracterizada pelo exercício de um poder discricionário irracional, descompromissado com o sentido maior que a atividade administrativa assuma em relação à concretização daqueles direitos fundamentais). Por outro lado, sua concretização está vinculada de

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

modo indissociável ao controle externo, com amplo cabimento de sindicabilidade da atividade administrativa.

O ponto de relevo identificado e que se procurou explorar neste texto foi a relação intrínseca que existe entre o exercício do controle externo da boa governança e a posição historicamente consolidada no Brasil que foi reservada ao Ministério Público, acumulando múltiplas atribuições, em alguns aspectos de forma privativa, para o exercício de atividade fiscalizadora e sancionatória.

À medida que se reconhece o direito à boa governança como direito fundamental e a imprescindibilidade de controle externo como face indissociável de sua realização, conclui-se que, também, o controle pelo Ministério Público no ordenamento brasileiro se configura como componente histórico daquele, com sérias consequências, como a extensão do diálogo sobre o reclame constitucional de vedação ao retrocesso e o descabimento de restrições casuísticas à atuação ministerial por deliberação de outras instituições, à medida que o asseguramento de autonomia e independência implica atuação fundamentada do próprio Ministério Público, sob pena de debilidade do próprio exercício de controle externo ministerial e correspondente prejuízo a uma das bases elementares do direito fundamental assegurado.

REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, André Del Grossi; BOLLOTTI, Joelson Júnior. Novos contornos da discricionariedade administrativa em soluções alternativas à judicialização de conflitos com ênfase na administração pública federal brasileira. In: ASSUMPÇÃO, André Del Grossi; GRECO, Patrícia Gasparro Sevilha (Org.). *Reflexões sobre uma nova Hermenêutica Constitucional: leis, valores e sociedade*. 1. ed. Maringá: Vox Littera, 2022. v. 1.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1973*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm Acesso em: 25 out. 2022.

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPPSP*, 22, 2022, P. 167-186.

BRASIL. *Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: 2010/2007/Lei/L11448.htm#art2 Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. *Lei 14.230, 25 de outubro de 2021*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2 Acesso em: 25 out. 2022.

BREGA FILHO, Vladimir. Proibição do retrocesso social: o estado da arte em Portugal e no Brasil. *Revista Argumenta*, do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2013, v. 19, p. 103-123. In: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/409/pdf_36 Acesso em 25 de outubro de 2022.

COSTA, Paulo Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controle financeiro externo em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Nomos: Revista do programa de Pós-graduação em Direito da UFC*. v. 35.1, jan./jun. 2015. p. 195-217. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079/1555>. Acesso em: 25 out. 2022.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3 pp. 93-109, 1995. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 25 out. 2022.

ISMAIL FILHO, Salomão. A Importância da Atuação Preventiva do Ministério Público: Ombudsman em prol da boa Administração, no Combate à Improbidade Administrativa. *Revista do CNMP, Improbidade administrativa*, n. 5. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2015. p. 105-128. DOI: <https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i5.83> Acesso em: 25 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *História do Ministério Público no Brasil*. Ministério Público da União, sem data. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>. Acesso em: 25 out. 2022.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O controle difuso e concreto de constitucionalidade na atualidade do Direito brasileiro: uma visão crítica. *Duc in Altum*, v. 14, n. 32, 2022, p 69-96. DOI: <https://doi.org/10.22293/2179507x.v14i32> Acesso em: 25 out. 2022.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na Constituição de 1988: Estratégias de posituação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009.

SANTIN, Valter Foletto. *O controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

BONAVIDES, Samia Saad Gallotti; SANTIN, Valter Foletto; ASSUMPÇÃO, André Del Grossi. Controle externo pelo Ministério Público como componente essencial do direito fundamental à boa governança. *RJESMPS*, 22, 2022, P. 167-186.

SANTIN, Valter Foletto. Vedação de nomeação para cargo de confiança de pessoa envolvida em improbidade administrativa. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília v. 20 n. 122 Out. 2018/Jan. 2019 p. 647-668 650 <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2018v20e122-1446>.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O direito constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica. Estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, vol. 11, n. 20, jan-jul. 2019, p. 42-110. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/18857/2/O_DIREITO_CONSTITUCIONALAMBIENTAL_BRASILEIRO_E_A_GOVERNANA_JUDICIAL_ECOLGICA_ESTUDO_LUZ_DA_JURISPRUDNCIA_DO.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; TATIBANA, Caroline Akemi. Pandemia da Covid-19: os desafios para tutela dos direitos da pessoa idosa e ação civil pública como instrumento de efetivação. *Duc In Altum*, ISSN 2159-507X, v. 14, n. 32, 2022, p. 48-68. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1909/1798> Acesso em: 25 out. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão de julgamento. *Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.042 e 7.043*. Requerente: Associação Nacional de Advogados Públicos Federais – ANAFE. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília-DF, datada de 31 de agosto de 2022. Publicada em 02 de setembro de 2022, no DJE n. 177 <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635> Acesso em: 25 out. 2022.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A Atuação Fiscalizatória das Corregedorias do Ministério Público como instrumento de Avaliação de Políticas Públicas. Conselho Nacional do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público*, volume III. Brasília: CNMP, 2017, p. 35-52. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3016645 Acesso em: 25 out. 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O direito constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica. Estudo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, vol. 11, n. 20, jan-jul. 2019, p. 42-110. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/18857/2/O_DIREITO_CONSTITUCIONALAMBIENTAL_BRASILEIRO_E_A_GOVERNANA_JUDICIAL_ECOLGICA_ESTUDO_LUZ_DA_JURISPRUDNCIA_DO.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

Artigo recebido em: 08/02/2023

Artigo aceito em: 30/06/2023