

## SUBSEÇÃO II – DIREITO INSTITUCIONAL

## 1. ARTIGOS

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA E O CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Administração Pública Democrática. 3. Controle da Administração Pública pelo Ministério Público: a questão dos interesses transindividuais x interesses públicos. Ação civil pública. Prevenção x repressão. 4. Conclusão. 5. Bibliografia.

## 1. Introdução

O princípio democrático é o alicerce do Estado brasileiro e, caracterizando-se como elemento fundante, representa fator diretivo do legislador e do aplicador da lei. A Constituição da República instituiu o regime político democrático como princípio fundamental logo no artigo 1º, buscando sua materialização como “[...] meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, sendo um processo de convivência social em que o poder, exercido direta ou indiretamente, emana do povo, pelo povo e para o povo” (SILVA, 2005, p. 40).

Especial atenção, nesse sentido, merece a outorga ao Ministério Público da relevante função constitucional de zelador do regime democrático.<sup>1</sup> A prioritária atuação ministerial, como órgão responsável pela fiscalização e fomentação do aprimoramento estatal, encontra-se indissociavelmente ligada à exigência de um sistema administrativo não apenas democrático em sua composição e estruturação, mas especialmente em seu funcionamento e exteriorização.

A engrenagem da máquina administrativa deve se pautar, invariavelmente, pela fórmula que melhor atenda o interesse público<sup>2</sup>, assim exigindo a Lei Maior que, por outro lado, condiciona, de forma imperativa, a atuação do *Parquet* na cobrança dessa expectativa social: uma administração pública democrática, consequência lógica de um Estado democrático de direito. É nesse contexto que serão consignadas breves reflexões sobre o controle da administração pública pelo órgão ministerial, através do paradigma do regime democrático.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Público. adj. 1. relativo ou pertencente a um povo (HOUAISS, 2001).

## 2. Administração Pública Democrática

Conceituar administração pública não é tarefa simples. Moreira Neto (1992, p. 81) conceitua administração pública como “[...] o conjunto de atividades preponderantemente executórias, praticadas por pessoas jurídicas de direito público ou por suas delegatárias, gerindo recursos total ou parcialmente públicos, na prossecução dos interesses legalmente cometidos ao Estado”.

A função administrativa, examinada como uma das atividades estatais ou funções do Estado, traz em si pluralidade de nuances, podendo ser estudada sob o prisma subjetivo ou organizacional<sup>3</sup> e, ainda, sob o ângulo objetivo ou funcional.<sup>4</sup> A diversidade de matizes faz com que, por vezes, utilize-se a denominada caracterização residual da administração pública: o “[...] conjunto de atividades que não se enquadram na legislação, nem na jurisdição” (MEDAUAR, 1999, p. 47), não obstante haver incontestável unidade sistêmica entre as vertentes conceituais, inexistindo antagonismos, sim complementações.

Tais conceitos, antes de externarem a complexidade temática enfrentada, buscam registrar a magnitude da função de Estado consubstanciado na administração pública, tamanho o grau de competências e diversidade de atuações nela incrustadas. E por representar um conjunto de funções de singular importância na materialização do bem comum, dada sua natureza predominantemente executiva, deve, com maior razão, pautar-se nas balizas do princípio democrático, vetor central do Estado brasileiro.

Não é possível conceberem-se os rumos concretos de uma administração pública vinculados, tão-somente, à legitimidade formal ou presumida que decorre da escolha de seus chefes maiores pela sociedade. Absoluto *nonsense* surgiria com a incidência do princípio democrático relegado à etapa meramente eleitoral, distanciando-se, assim, da função executiva propriamente dita – indispensável para o atingimento das finalidades sociais.

A obviedade da assertiva, entretanto, não condiz com a realidade vivenciada no Brasil, ainda sendo detectado, em termos de efetividade constitucional, o modelo estrito de democracia, consubstanciado na *democracia de investidura*, caracterizando-se, nessa esteira, cristalina burla ao comando constitucional e contundente exemplo de *insinceridade normativa*. Segundo Medauar (1999, p. 27):

O componente democrático traz à mente, de imediato, a idéia de ‘governo do povo para o povo’. Ou seja, o termo democrático é habitualmente associado aos aspectos

<sup>3</sup> “O conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo” (MEDAUAR, 1999, p. 48).

<sup>4</sup> “Conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população [...]” (MEDAUAR, 1999, p. 47).

de formação do governo, ao modo pelo qual são escolhidos aqueles que tomam as decisões em nome do povo. A esse enfoque ligam-se os diversos mecanismos pelos quais se ampliam as possibilidades de participação do povo na escolha dos governantes: extensão do direito de voto, formação de partidos políticos, igual acesso aos mandatos representativos, por exemplo. Esta é a chamada *democracia de investidura*.

Barroso (1996, p. 61) assevera que:

Por mais de uma razão determinada disposição constitucional deixa de ser cumprida. Em certos casos, ela se apresenta desde o primeiro momento irrealizável. De outras vezes, o próprio poder constituído impede sua concretização, por contrariar-lhe o interesse político. E, ainda, um preceito constitucional frustra-se em sua realização por obstáculos opostos por injunções de interesses de segmentos econômica e politicamente influentes [...]. A Constituição transforma-se, assim, em um mito, um mero instrumento de dominação ideológica, repleta de promessas que não serão honradas [...]. Captando esta realidade com amarga ironia, afirmou Celso Antônio Bandeira de Mello que, se um ser extraterrestre, dotado de inteligência, aportasse no Brasil e decidisse desvendar os usos e costumes nativos à luz da Constituição de 1969, especialmente no título ‘Da Ordem Econômica e Social’, ficaria surpreso e embevecido com o elevado padrão de civilização que logramos erigir.

Contra essa limitada expressão do regime democrático é que se prega a denominada *democracia de funcionamento ou operacional*:

A partir da metade da década de 50 do século XX começa a surgir a preocupação com uma democracia mais completa, com a democracia que transpõe o limiar da eleição de representantes políticos para expressar-se também no modo de tomada de decisão dos eleitos. Emergiu a idéia de que o valor da democracia depende também do modo pelo qual as decisões são tomadas e executadas. Verificou-se que havia, com frequência, grande distanciamento entre as concepções políticas de democracia vigentes num país e a maneira com que ocorriam as atuações da Administração [...]. Passou a haver, então, uma pregação doutrinária em favor da democracia administrativa, que pode ser incluída na chamada democracia de funcionamento ou operacional [...]. Isso porque, o caráter democrático de um Estado declarado na Constituição, deve influir sobre o modo de atuação da Administração, para repercutir de maneira plena em todos os setores estatais. (MEDAUAR, 1999, p. 27).

Frisa-se que, pelo fato de a Constituição de 1988 haver adotado o princípio democrático, sem quaisquer restrições expressas, outra interpretação não pode haver senão aquela que permita a mais ampla incidência do princípio fundante, certo de que é dever jurídico do administrador público moldar-se a tal determinação, para atingimento do *Estado de Justiça material*. Segundo Almeida (2003):

O *princípio democrático*, o alicerce fundamental do Direito e da própria organização social, constitui o mais importante eixo que *alimenta e sustenta a transformação social com justiça* [...]. Seria, no dizer de Canotilho, princípio estruturante. Por isso,

nele se fundamentam todos os demais princípios e regras constitucionais, principalmente os que estão inseridos no contexto de direito processual coletivo [...] é, assim, *a democracia no seu sentido dinâmico, a base constitucional que vincula e inspira o processo de transformação positiva da realidade social*. Informa, para tanto, o agir do Estado e da própria sociedade [...]"'. (ALMEIDA, 2003, p. 567, grifo nosso).

O ato da administração pública, portanto, deve guardar obediência ao princípio examinado, de modo sempre motivado, atender às expectativas da população, destinatária substancial da função administrativa. Segundo Mello (2005, p. 102):

A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato. Em algumas hipóteses de atos vinculados, isto é, naqueles em que há aplicação quase automática da lei, por não existir campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicada pode ser suficiente, por estar implícita a motivação. Naqueloutros, todavia, em que existe discricionariedade administrativa ou em que a prática do ato vinculado depende de aturada apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídicas em causa, é imprescindível a motivação detalhada. O fundamento constitucional da obrigação de motivar está - como se esclarece de seguida - implícito tanto no art. 1º, II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo [...]. Por isso Ramón Real (*La fundamentación del acto administrativo*, Alberto Ramón Real) disse que o dever de motivar é exigência de uma administração democrática.

Sendo um poder-dever ministerial o zelo pelo cumprimento e respeito ao princípio democrático, conforme preceitua o artigo 127 da Carta da República, inúmeras possibilidades, *de lege lata*, mostram-se presentes ao aplicador do direito, na retificação de cursos porventura tortuosos, mediante o auxílio dos princípios jurídicos que condicionam, de forma superior, o juízo de validade dos atos da administração. Mello (2005, p. 99) assevera ainda que:

Com efeito, o fato da lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu ífbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda.

E aqui reside a noção maior de controle<sup>5</sup> da administração, sob a visão ou enfoque democrático.

<sup>5</sup> Controle. S.m. ato ou efeito de controlar. 1. Monitoração, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções etc. (HOUAISS, 2001).

### **3. Controle da Administração Pública Democrática pelo Ministério Público: a questão dos interesses transindividuais x interesses públicos. Direito subjetivo público. Ação civil pública. Prevenção x repressão**

Neste ponto, é oportuno traçar a identificação dos interesses tuteláveis pelo Ministério Público, especialmente sobre a temática referente aos interesses públicos e interesses transindividuais (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos), como forma de se delimitar a extensão e legitimidade do controle da administração pública pelo órgão ministerial. Os direitos ou interesses transindividuais, entendidos como direitos de terceira dimensão ou geração, têm raízes na Revolução Industrial do século XVIII, com berço na Inglaterra.

O surgimento da classe operária, conseqüência do mundo industrial, juntamente com os denominados *corpos intermediários* (inicialmente os sindicatos dos operários e, posteriormente, as associações e demais entes e órgãos de tutela supra-individual) representaram o nascimento dessa nova realidade conhecida através dos *conflitos massificados*, contribuindo para a coletivização (em sentido lato) de interesses e demandas.

A doutrina italiana, especialmente através do jurista Cappelletti (1977) e Grinover (1984), interpretando tais fenômenos, trouxe para o cenário jurídico a essência de uma tríplice divisão conceitual entre interesse público (interesse decorrente da relação indivíduo-Estado), privado (inter-relação entre os indivíduos) e transindividual (interesses massificados ou coletivos em sentido amplo).

A *divisão tricotômica*, entretanto, não se apresenta pacífica na doutrina brasileira, havendo outras correntes de pensamento (LENZA, 2005): a *dicotômica pura*, que adota a divisão entre interesses públicos e privados, e a *dicotômica mitigada*, onde os interesses difusos estariam contidos no gênero interesse público. Fazer essa sintética abordagem é relevante, conforme será exposto, porque influência concreta na atuação ministerial pode existir, relativamente ao juízo de adequação da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), como instrumento de auxílio ao controle de uma administração pública democrática.

Para o segmento doutrinário que abraça a corrente tricotômica, por exemplo, o combate à improbidade administrativa estaria ligado a *interesse público*, não incidindo a Lei da Ação Civil Pública, cujo escopo maior seria a proteção dos *direitos ou interesses transindividuais* (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos). A ação civil de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, prevista na Lei nº 8.429/92, seria, nessa linha, instrumento incompatível com a ação civil pública.

A Constituição de 1988, em relação à gama de atribuições do Ministério Público, apresentou magnitude até então não verificada na história republicana, optando por delegar ao *Parquet* a responsabilidade de tutelar interesses fundamentais (arts. 127 e 129 da CF/88) para a estruturação e desenvolvimento do Estado democrático, não havendo, em momen-

to algum, por vontade constitucional, a segmentação, separação ou distinção formal entre interesses públicos ou transindividuais a serem protegidos pelo Ministério Público,<sup>6</sup> de modo a obstaculizar suas atribuições.

Não bastasse o exposto tratamento constitucional no artigo 129, inciso III, a análise do conteúdo substancial dos interesses difusos<sup>7</sup> também se afigura harmoniosa com a essência do interesse público, existindo inúmeras situações indicativas da presença simultânea e simétrica de interesses públicos e interesses transindividuais, em que a satisfação de um traz o adimplemento de outro, em exatidão matemática: são os exemplos de um dano ambiental<sup>8</sup> ou de uma lesão ao Erário público<sup>9</sup>.

Segundo Mazzilli (2005, p. 50), “São como um feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por circunstâncias de fato conexas”.

Ontologicamente, sob paradigma de um Estado democrático, portanto, não é palpável a distinção entre as categorias de direitos difusos e públicos, de modo a se impedir ou abortar, no nascedouro, a solução de conflitos de interesses que estejam situados no âmbito do coletivo *lato sensu* e do público, o que destoaria inclusive da própria conceituação clássica de Estado. De acordo com Dallari (1998, p. 118), “A ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Importante destacar, por outro lado, que o *interesse comum* na ordem democrática deve ser examinado com redobrada atenção, não sendo apenas o *interesse geral da coletividade*. É interesse jurídico do Estado a proteção do hipossuficiente, do idoso, dos índios etc, sem necessariamente haver repercussão direta na esfera dos direitos individuais de toda a população.

A certeza legal da homogeneidade de tratamento conferida a interesses transindividuais e interesses públicos, por sua vez, está contida na própria *ampliação do objeto* da ação civil pública implementada através da Lei nº 8.625/93 (artigo 25, inciso IV, alíneas “a” e “b”)<sup>10</sup>, como esclarece Carvalho (2001, p. 75):

<sup>6</sup> O artigo 129, inciso III, dispõe ser função institucional do *Parquet* a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

<sup>7</sup> Contido no gênero *interesse transindividual*.

<sup>8</sup> Sua eliminação atende igualmente ao Estado e à população, em proporções idênticas.

<sup>9</sup> A reparação do dano à Fazenda satisfaz, em simetria, interesses públicos e difusos.

<sup>10</sup> IV. promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem; [...].

O objeto mediato da ação civil pública é a tutela aos interesses difusos ou coletivos – utilidade jurídica que o autor vai desfrutar no caso de acolhimento de seu pedido. O objeto imediato da ação consiste na natureza da prestação jurisdicional requerida, consubstanciando-se na modalidade de tutela jurisdicional a ser obtida pelo autor, como bem averba Frederico Marques. No que tange a ação civil pública, vimos que a providência alvitrada pelo autor é de conteúdo condenatório, seja para condenar o réu a pagamento em dinheiro, seja para obrigá-lo ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. A evolução jurídico-formal do instrumento desse tipo especial de ação pode, contudo, admitir a ampliação desse objeto imediato em ordem a alcançar outra modalidade, muito embora tendo em mira sempre os interesses difusos e coletivos a serem protegidos no processo. [...]. A Lei nº 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, ampliou o objeto da ação civil pública, que na Lei 7.437 era apenas condenatório – Art. 51, §4º, do CDC. [...]. Outra ampliação do objeto ocorreu com a Lei nº 8.625, de 12.02.93 – a Lei Orgânica do Ministério Público. Com efeito, ao dispor sobre as funções gerais do Ministério Público, além das demais constantes nas Constituições e nas leis, estabeleceu o estatuto no art. 25, IV, caber ao órgão o ajuizamento de ação civil pública: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; b) para anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem. No sentido do que foi dito, é de se destacar a grande relevância e sensibilidade jurídica da decisão proferida pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Relator o eminente Des. Rubens Xavier Ferreira, que analisou com precisão o tema. Diz o acórdão: Ação civil pública. O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública visando à anulação de atos administrativos irregulares e lesivos ao erário [...].

Exame diferenciado, através da história constitucional brasileira, também produz similar conclusão: a Constituição brasileira de 1934, ao consagrar pela primeira vez a ação popular, já conferia pioneira demonstração de que a tutela dos direitos difusos relacionados ao patrimônio público repousam em interesses públicos, havendo, portanto, harmonia e homogeneidade sistêmica entre as referidas categorias: “Art. 113, n. 38 – Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos actos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.”

A Carta de 1988, com muitos avanços, manteve similar orientação. Pertence, como se disse, à tradição constitucional democrática brasileira o tratamento não diferenciado conferido aos direitos difusos e interesses públicos, equiparados a verdadeiros *direitos subjetivos públicos*.

Segundo Mazzilli (2005, p. 185), “[...] seria de todo ilógico que a Constituição e as leis legitimassem um único cidadão para defender o patrimônio de todos, mas negassem essa possibilidade ao Ministério Público, encarregado que é de defender toda a coletividade”. Carvalho Netto (1997) faz proveitosa análise para o raciocínio desenvolvido, ao abordar os requisitos pragmáticos da interpretação jurídica, sob o paradigma do Estado democrá-



tico de direito:

Com o final da 2ª Guerra Mundial, o modelo do Estado Social já começa a ser questionado, conjuntamente com os abusos perpetrados nos campos de concentração e com a explosão das bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki, bem como pelo movimento hippie na década de sessenta. No entanto, é no início da década de setenta que a crise do paradigma do Estado Social manifesta-se em toda a sua dimensão. A própria crise econômica no bojo da qual ainda nos encontramos coloca em xeque a racionalidade objetivista dos tecnocratas e do planejamento econômico, bem como a oposição antiética entre a técnica e a política. O Estado interventor transforma-se em empresa acima de outras empresas. As sociedades hipercomplexas da era da informação ou pós-industrial comportam relações extremamente intrincadas e fluidas. Tem lugar aqui o advento dos direitos da 3ª geração, os chamados interesses ou direitos difusos, que compreendem os direitos ambientais, do consumidor e da criança, dentre outros. São direitos cujos titulares, na hipótese de dano, não podem ser clara e nitidamente determinados. O Estado quando não diretamente responsável pelo dano verificado, foi no mínimo, negligente no seu dever de fiscalização ou de atuação criando uma situação difusa de risco para a sociedade. A relação entre o público e o privado é novamente colocada em xeque. Associações da sociedade civil passam a representar o interesse público contra o Estado privatizado ou omissivo. Os direitos de 1ª e 2ª geração ganham novo significado. Os de 1ª são retomados como direitos (agora revestidos de uma conotação sobretudo processual) de participação no debate público que informa e conforma a soberania democrática de um novo paradigma, o paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito e seu Direito participativo, pluralista e aberto [...] no paradigma do Estado Democrático de Direito é de se requerer do Judiciário que tome decisões que [...] satisfaçam, a um só tempo, a exigência de dar curso e reforçar a crença tanto na legalidade, entendida como segurança jurídica, como certeza do Direito, quanto ao sentimento de justiça realizada, que deflui da adequabilidade da decisão às particularidades do caso concreto. (CARVALHO NETO, 1997, p. 473).

A jurisprudência atual, de forma congruente, não verificando obstáculos constitucionais à homogeneidade de tratamento entre os conceitos de interesses públicos e difusos, deixa de adotar a teoria tricotômica:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. A probidade administrativa é consectário da moralidade administrativa, anseio popular e, *a fortiori*, difuso. 2. A característica da ação civil pública está exatamente no seu objetivo difuso que viabiliza multifária legitimação, dentre outras, a do Ministério Público como o mais adequado órgão de tutela, intermediário entre o Estado e o cidadão. 3. A lei de improbidade administrativa, em essência, não é lei de ritos senão substancial, ao enumerar condutas *contra legem*, sua exegese e sanções correspondentes. 4. Considerando o cânone de que a todo direito corresponde uma ação que o assegura, é lícito que o interesse difuso à probidade administrativa seja veiculado por meio da ação civil pública máxime porque a conduta do Prefeito interessa à toda a comunidade local [...]. 8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do código de defesa do consumidor e do



estatuto da criança e do adolescente e do idoso, compõem um micro-sistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se [...]. 10. Recurso Especial desprovido. (BRASIL, 2004).

Os horizontes constitucionais de controle da administração pública, dessa forma, mediante a aplicação do princípio democrático, mostram-se compatíveis com a expectativa social de uma gestão pública que se mostre eficiente e legalista, binômio de conjugação obrigatória. Segundo Di Pietro (2002):

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados no topo dos princípios que devem conduzir a função dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais [...]. O princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriado este último, nunca se justificando atuação administrativa contrária ao direito [...]. Não se deve esquecer que o Direito administrativo deve garantir simultaneamente os interesses gerais e os direitos e interesses individuais, não sendo razoável seu abandono em prol da sacralização de uma lógica eficiente, que não consegue ver na legalidade pública outra coisa senão insuportáveis obstáculos que devem ser eliminados a todo custo. (DI PIETRO, 2002, p. 299-300).

A gestão pública democrática, como se evidencia, é matéria de extrema importância e responsabilidade na condução dos destinos coletivos e, por essa razão, exige fiscalização contínua da sociedade, como reflexo do sistema de pesos e contrapesos imposto constitucionalmente. Oportuno registrar, em fecho, que, sob o paradigma estudado, deve ser procurada sempre a correção dos vícios administrativos antes da produção de resultados socialmente nocivos, apesar da inegável dificuldade prática vivenciada por todos os aplicadores do direito nessas hipóteses.

Tais dificuldades, em parte, decorrem dos incipientes mecanismos de *controle interno* das administrações públicas, fazendo com que o controle *a posteriori* das administrações ganhem, muitas vezes, feições repressivas, objetivando-se a extirpação do mal já concretizado.

A partir dessas reflexões é que surgiu a temática do *controle de políticas públicas*, como genuíno mecanismo democrático de prevenção de vícios de gestão em detrimento da Constituição. Ficaria o implemento das políticas públicas condicionado ao imotivado talante dos gestores da coisa pública? Almeida (2003, p. 342), conferindo a prevalência do controle preventivo sobre o repressivo, em sintonia com o princípio democrático, ensina que:

A Constituição Federal não restringe o objeto material da ação civil pública (art. 5º, XXXV, e 129, III), tanto que consagra [...] o princípio da não-taxatividade da

ação civil pública [...] a implantação de políticas públicas, especialmente as exigidas constitucionalmente, nunca pode ser considerada como questão pertencente à seara da mera conveniência e oportunidade do administrador. A implantação de políticas públicas é dever do administrador, que se não as realizar conforme manda a Constituição e a legislação poderá ser acionado jurisdicionalmente [...].

Esse posicionamento, hoje, começa a ser materializado pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso Especial provido. (BRASIL, 2003).

#### 4. Conclusão

As reflexões sobre o papel do Ministério Público na observância de uma administração pública democrática buscam alimentar a discussão em área de estudo ainda bastante ampla: a exequibilidade do princípio democrático no campo da gestão pública e a efetividade dos mecanismos de controle administrativos. Intimamente gravada no espírito do Estado de Justiça material reside a noção da limitação dos poderes, lastreada na própria falibilidade humana, buscando o equilíbrio democrático desejado pela sociedade, com a finalidade de alcançar o bem comum.

Imperativamente distintos, na atualidade, portanto, devem ser os papéis dos Poderes Judiciário, Executivo, Legislativo e do Ministério Público, em confrontação com as formas outrora moldadas sob diferentes paradigmas políticos, como o do liberalismo, cuja orientação principiológica, por vezes, até os dias de hoje, colabora por embotar a crítica democrática.

O Direito deve compatibilizar a exigência da segurança jurídica com os anseios de Justiça, certo de que é através da administração pública, dada sua natureza executiva, que importante carga de problemas sociais pode ser mitigada; o que colabora por exteriorizar a magnitude da função administrativa e faz volver à reflexão objeto do trabalho, balizado no princípio democrático, umbilicalmente vinculado à existência de mecanismos de controle independentes, como garantias para o atingimento das finalidades estatais.

Para isto, a interpretação constitucional deve privilegiar e conferir efetividade a tais mecanismos, sejam instrumentais ou materiais, como forma de auxiliar a concretização dos vetores de uma sociedade democrática.

## 5. Bibliografia

GRINNOVER, Ada Pellegrini. A problemática dos interesses difusos. In: CAPPELLETTI, Mauro. (Org.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7. ed. São Paulo: Renovar, 1996.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 000789572003. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de fevereiro de 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 493811/SP. Relator: Min. Eliana Calmon. Brasília, 11 de novembro de 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da Justiça civil. *Revista de Processos*, São Paulo, n. 5, 1977.

CARVALHO, José dos Santos. *Ação civil pública*. 3. ed. São Paulo: Lúmen Júris, 2001.

CARVALHO NETO, Menelick. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de direito. *Revista de Direito Comparado*, Belo Horizonte, v. 1, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: RT, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: RT, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.