

MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: GUARDIÃO DAS PROMESSAS CONSTITUCIONAIS

RESOLUTIVE PUBLIC MINISTRY: GUARDIAN OF CONSTITUTIONAL PROMISES

Recebido em 24.6.2023 • Aprovado em 13.9.2023



João Gaspar Rodrigues

RESUMO

Este ensaio busca demonstrar que grande parte das promessas constitucionais ainda não foram devidamente concretizadas no plano existencial das pessoas e da sociedade, evidenciando a persistente lacuna entre essas promessas e sua efetiva materialização. Também é tecida uma análise sobre a grande missão constitucional atribuída ao Ministério Público como guardião dessas promessas ou ideais democráticos, na qualidade de defensor do regime democrático, da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. E por fim, adotando uma metodologia revisionista, aponta-se a doutrina da resolutividade e suas múltiplas ferramentas jurídico-sociais como uma estratégia adequada para cumprir a referida missão, bem como, paralelamente, alguns desafios que precisam ser superados institucionalmente.

Palavras-chave: Promessas constitucionais. Guardiania. Resolutividade. Ministério Público. Direitos fundamentais.

ABSTRACT

This essay seeks to demonstrate that a significant portion of constitutional promises has yet to be adequately realized in the existential realm of individuals and society, underscoring the persistent gap between these promises and their effective materialization. An analysis is also woven regarding the significant constitutional mission assigned to the Public Prosecutor's Office as the guardian of these promises or democratic ideals, in its capacity as a defender of the democratic regime, the legal order and non-waivable social and individual rights. Lastly, by adopting a revisionist methodology, the doctrine of resoluteness and its multiple legal-social tools are pointed out as an appropriate strategy to fulfill the aforementioned mission, as well as some challenges that need to be institutionally overcome in parallel.

Keywords: Constitutional promises. Guardianship. Resolutivity. Public Ministry. Fundamental rights.

INTRODUÇÃO

A norma constitucional nasce sob o signo de considerável inacabamento: se seu equipamento técnico-normativo é completo, se particularmente sua supremacia sobre as demais normas é indiscutível, por outro lado, sua concretização no mundo fenomênico sempre é muito atrasada ou revela importante dependência de mecanismos extra-constitucionais (política, leis e instituições guardiães).

Toda norma constitucional é um começo (um “plano abstrato de um edifício”), só dá os primeiros passos na organização¹; a norma imbuída dessa natureza especial deve, sobre as possibilidades de seu comando original, estabelecer e projetar as linhas gerais em cima das quais a sociedade irá desenvolver-se. Mas o mapa não é o território, ou seja, o programa constitucional não esgota a realidade social nem a representa em seu dinamismo intrínseco.

Apresentam, portanto, as normas constitucionais, um programa de desenvolvimento social e político, mas nunca um programa completo. Boa parte do programa depende da atuação posterior de atores executores (política: Executivo, Legislativo, partidos políticos) ou de instituições guardiães – ou de controle (Judiciário, Ministério Público) –, encarregados de atualizar as possibilidades e os significados normativos, e de torná-los compatíveis com as expectativas sociais presentes.

Os mecanismos político-jurídicos não têm revelado grande efetividade nessa tarefa. Isso, em parte, porque a narrativa jurídica não oferece respostas prontas para problemas marcadamente sociais (principalmente os *hard cases*, rodeados por grande repercussão social). A ciência jurídica, com sua narrativa colonizadora sobre outros saberes, a partir de um alegado e propagado “sistema hermético, livre de influências exógenas, autopoietico e autônomo” (Rezende, 2016, p. 120-121), ainda é pensada com base em abstrações² e permeada por uma escolástica temporã, revelando-se incapaz de compreender e de regular adequadamente a hipercomplexidade da sociedade atual.

Posta a questão dessa maneira, o propósito deste ensaio, a partir de uma metodologia revisionista, é demonstrar que boa parte da guardiania dos direitos fundamentais e de outras promessas constitucionais ainda não concretizadas tem um *locus* privilegiado no sistema jurídico: o Ministério Público. E, dentre os meios empregados para fazer frente a esse elevado encargo, destaca-se a doutrina da resolutividade, que paulatinamente se consolida na instituição, incutindo conceitos de planejamento e de procedimento ordenado a atingir resultados úteis, prudentes e relevantes.

1 Como diz Woodrow Wilson (*apud* Padover, 1964, p. 55-56), a Constituição “em si própria não é um sistema completo; [...] é pedra angular, não é construção completa”. Para Thomas Paine (2005, p. 57), “uma Constituição não é apenas algo nominal, porém é algo no domínio dos fatos. Não encerra uma idéia, mas uma existência real e onde não pode ser produzida sob uma forma visível, não há nenhuma Constituição. A Constituição é algo *antecedente* a um governo e o governo é tão-só a criatura de uma Constituição”.

2 “A ciência jurídica é governada por ‘conceitos’ e modos de raciocínio que lhe vêm de outro lado, de um sítio que é suposto ser o centro de todo o pensamento: a abstração metafísica” (Miaille, 1994, p. 40). Também Rodrigues (2022a, p. 104): “O uso intolerante, livre (sem conexões reais), autocentrado e abusivo de abstrações é um dos maiores vícios da atual dogmática jurídica”.

1 DEFICIT DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS RESOLUTIVAS POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Uma base notória da democracia é composta de promessas³, ou se quiser conferir uma densidade mais filosófica e menos política, de ideais. Uma parcela importante da substância de cada cidadão inserido em ambiência democrática consiste em vantagens prometidas no texto fundamental (empacotadas em acordos e composições), que, por sua vez, alimentam exigências para que essas promessas ou ideais sejam concretizados. Tais exigências não são formuladas contra todos ou aleatoriamente, mas em face de determinadas instituições democráticas encarregadas, pelo mesmo texto fundamental, de honrá-las no dia a dia. O destinatário dessas promessas passa a exigir que elas – agora travestidas em direitos – lhe sejam asseguradas; que as expectativas sejam satisfeitas.

Existe um consenso emergente de que jaz nessas instituições guardiães a força progressiva da supremacia constitucional e a garantia de sua concretude. Nenhuma norma constitucional vale por si, mas pela qualidade e força de seus aplicadores, levando, por consequência, a uma tópica supremacia judicial. Sem garantia de sua concreção e de sua aplicabilidade, a norma constitucional é pura virtualidade, apenas existe, não responde a perguntas nem se compadece com as angústias existenciais concretas; não tem vida, é apenas um modelo abstrato de justiça. Como diz Carl Schmitt (2009, p. 33), “só uma coisa com existência concreta pode ser suprema ou soberana”.

Os bens democráticos como igualdade, segurança, ordem etc. não são produzidos por “[d]eclaração, Constituição, estatuto, lei ou decreto” (Nichols, 1963, p. 47), mas pelas esferas institucionais (política e instituições guardiães) engajadas em garantir os direitos contemplados no piramidal sistema jurídico. Não é possível desembaraçar-se do problema da miséria em massa e da malograda satisfação das necessidades concretas de uma larga faixa da população (Losurdo, 2014) apenas referindo-se à liberdade e à igualdade próprias da esfera jurídico-política ou à objetividade das leis.

O Ministério Público é, por direito próprio e *ab incunabulis*, uma importante instituição guardiã das promessas constitucionais, a começar pelo mandamento constitucional que o coloca como defensor do regime democrático (CF, art. 127, *caput*), e promotor do acesso à justiça (na condição de valor) – enquanto defensor da ordem jurídica. Isso integra a instituição num projeto de transformação social, conforme consagrado no art. 3º da CF, com o encargo de proteger e efetivar aquela parcela mínima essencial para a sobrevivência justa e digna do ser humano em sociedade, que constitui, justamente, os direitos e garantias constitucionais fundamentais.

3 A arquitetura constitucional é um mundo de significados e de promessas em busca de concretização. “Uma parcela importante da substância de cada um de nós consiste em vantagens que outros prometeram propiciar ou realizar em nosso benefício” (Pound, 1965, p. 129).

Os objetivos, os fundamentos e os princípios da República Federativa do Brasil, inseridos nos arts. 1º (dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político), 3º (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação) e 4º (prevalência dos direitos humanos; solução pacífica dos conflitos; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade) da Constituição são, rigorosamente falando, promessas constitucionais lançadas para lastrear ou forjar um regime político democrático.

A “defesa do regime democrático” (CF, art. 127, *caput*, também reproduzida no art. 176 do Código de Processo Civil)⁴, atribuição escassamente estudada na literatura especializada (na verdade, os especialistas passam ao largo do assunto e, quando se detêm, é apenas no aspecto semântico, retórico ou altissonante da locução verbal), coloca o Ministério Público como importante interveniente do processo democrático, promotor de expectativas constitucionais não atendidas e lhe impõe a efetivação dos direitos e das garantias fundamentais, dentro de um espectro mais amplo de atuação funcional que não apenas a mera fiscalização da aplicação da lei, mas a extração da máxima efetividade possível das normas jurídicas (legais ou constitucionais).

Além dessa atribuição que confere ao Ministério Público uma legitimidade democrática de caráter abrangente e universal, há ainda a função constitucional de *ombudsman*, ou ouvidor do povo, prevista no art. 129, II, da CF: “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. Aqui, a Constituição não apenas prevê os fins (“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição”), como aponta os meios (“promovendo as *medidas necessárias* a sua garantia” – grifo nosso).

A locução “medidas necessárias” confere um amplo campo de prospecção à instituição no árduo trabalho de efetivar as múltiplas promessas constitucionais. Também pode ser lida como “meios necessários e adequados” (*necessary and proper* – Corwin, 1986, p. 39) para alcançar os fins dispostos. Uma atribuição ou função constitucional em relação à qual é estabelecida uma ligação com medidas necessárias não pode existir sem o recurso destas.

Promover as medidas necessárias a determinado fim, entende-se, em geral, por empregar qualquer meio destinado a produzir esse fim, e não estar limitado ao único meio, sem o qual seria inteiramente inatingível o fim. A execução de grandes deveres de que depende, essencialmente, o bem-estar de um povo não pode ficar presa a limites estreitos, de modo a inviabilizar, na prática, a finalidade em tela. A Constituição enumera os meios expressamente conferidos pelo povo às esferas executoras (política e instituições guardiãs) para garantir a supremacia da norma constitucional e seus comandos. Tais meios ou medidas devem ser estritamente interpretados? Há na Constituição alguma

4 “O Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

regra que dê fundamento a esse entendimento? Seria uma instituição executora ou guardiã bem inútil se não dispusesse dos “meios necessários e adequados” – limitados apenas pela Constituição – para cumprir sua missão constitucional.

Os meios devem ser proporcionais à grandeza e à amplitude das atribuições a executar. De que vale estabelecer *fi*ns elevados na Constituição sem os *meios* adequados para fazê-los observar? É verdade tanto na arquitetura quanto nas instituições jurídicas que o valor da obra, em qualquer andar superior, depende da solidez dos alicerces. Deve existir sempre uma estrutura própria e adequada para emprestar eficiência aos dispositivos constitucionais e aos objetivos que eles lançam à execução infraconstitucional (Rodrigues, 2022b, p. 4). A responsabilidade por um encargo constitucional deve vir acompanhada de latitudinário poder de promovê-lo, satisfatoriamente, no comércio ordinário da vida.

Como diz Alexander Hamilton (1964, p. 17-18),

[o]s meios devem ser proporcionais aos *fi*ns; as pessoas de cuja ação se espera a consecução da qualquer *fi*m devem dispor dos *meios* pelos quais o atingem [...].

Deixar de atribuir, em cada caso, um grau de poder correspondente ao *fi*m importaria em violar as regras mais evidentes de prudência e conveniência e entregar imprudentemente os grandes interesses da nação a mãos incapazes de geri-los com vigor e êxito.

Madison (1964, p. 52-53), outro autor do “the federalist papers”, apresenta idêntico entendimento: “Sempre que o *fi*m o exige, o meio está autorizado; sempre que se confere poder geral para algo executar, qualquer poder particular necessário para levá-lo a efeito está compreendido”.

Também a consagrada cientista política Leslie Lipson (1976, p. 73 e 218) defende o princípio de que uma instituição deve possuir os meios adequados às suas funções:

Toda associação de seres vivos deve empregar os meios que se revelarem indispensáveis ou, pelo menos, mais adequados à execução de suas funções específicas. Assim, numa instituição como a escola ou a universidade, que visa a educar, cabem-lhe os meios necessários à educação. O mesmo é verdadeiro quanto ao Estado. Desde que este se origina da necessidade de proteção, pertencem-lhe, desde logo, quaisquer técnicas que assegurem a consecução de tal objetivo. [...] A seleção dos meios, portanto, relaciona-se diretamente com a realização dos *fi*ns. [...] Quaisquer que sejam as metas a alcançar, a escolha de meios adequados torna-se condição de êxito.

Em 1819, no caso *McCulloch vs. Maryland*, a relação estabelecida entre *fi*ns e meios constitucionais foi colocada, e o *Chief-Justice* Marshall a respondeu nestes termos (*apud* Corwin, 1986, p. 96): “Se o *fi*m é legítimo e está de acordo com os objetivos da Constituição, todos os meios apropriados e plenamente adaptáveis a ele, não proibidos, mas de acordo com a letra e o espírito da Constituição, são constitucionais”⁵.

5 A Suprema Corte Americana acolheu esse *dictum* como um mantra, reproduzindo-o em vários casos posteriores: *James vs. Dravo Contracting Co.*, 302, U. S. 134 (1937); *Collins vs. Yosemite Park and Curry Co.*, 304 U. S. (1938); *Stewart & Co. vs. Sandrakula*, 309 U. S. 94 (1940). Cf. Corwin, 1986, p. 96.

A base da ideia que admite essa interpretação (“criativa e expansiva” – Azevedo Campos, 2016, p. 62) é o fato de a Constituição ser ordenada pelo povo em seu benefício. Logo, suas normas, comandos e competências são calculados para servir, em qualquer situação, ao bem-estar do povo enquanto entidade política existencial, base do Direito. O fundamento e o objetivo de todas elas é o bem público. É preferível extrair o máximo de sentido da vontade do povo declarada na Constituição a considerar o intento do legislador pouco disposto a conferir concretude às normas superiores. Se uma instituição guardiã da democracia possui, em relevo, esta missão de guardiania guiada por uma lógica democrática, compreende-se que todos os meios, lícitos e constitucionais, lhe estão autorizados para desempenhá-la da melhor forma possível. O bem-estar da sociedade, com entrega de todos os bens ou promessas traduzidos nas normas constitucionais, representa o sistema regulador da conduta funcional do Ministério Público, sua razão de ser enquanto instituição guardiã.

Encontrar meios necessários e adequados é o primeiro labirinto de provas a que deve submeter-se o Ministério Público para executar sua função constitucional de defensor do regime democrático e da ordem jurídica. Atualmente, verdade seja dita, a instituição ronda essas funções constitucionais (com especial destaque para a “defesa do regime democrático”) como “un perro con la lengua afuera”, para usar a expressão de Gregory Bateson (1997, p. 229), confusa e impotente, porque ignorante de seu alcance.

De fato, salvo a menção no art. 127, a Constituição tem pouco a dizer, de forma expressa, sobre a referida atribuição. Isso traz desafios interpretativos, obrigando a instituição a extrair os meios necessários e adequados para cumprir sua atribuição de defesa do regime democrático não apenas dos comandos textuais da Constituição, mas também da natureza e dos propósitos mais amplos da própria essencialidade constitucional. Isso pode envolver uma interpretação mais ampla dos princípios e valores que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

Essa contingência de buscar uma interpretação ampla pode ser vista como uma flexibilidade dada ao Ministério Público para garantir que ele possa cumprir seu papel fundamental na proteção da democracia e do Estado de Direito, mesmo que a Constituição não seja detalhada em todos os aspectos dessa atribuição específica. Em suma, o Ministério Público deve ir além das disposições expressas e interpretar a Constituição com base em sua natureza e propósitos fundamentais para assegurar a defesa do regime democrático, adaptando-se às necessidades e desafios contemporâneos.

Na ausência de legislação controladora ou restritiva, o Ministério Público, no desempenho dessas funções constitucionais, pode lançar mão de um agregado de poderes ou de instrumentos jurídicos (“necessários e adequados”), extraindo deles todas as possibilidades de influir, positiva e contundentemente, na realidade social. Sua atuação será totalmente tributária dos meios disponibilizados ou engendrados, a partir de um projeto institucional de corajosa e inteligente inserção social, para, assim provido e apetrechado, materializar as promessas constitucionais não executadas pelos órgãos primários da vontade nacional.

O problema de uma promessa é que, depois de feita, precisa ser cumprida. O prometido de boa-fé (*fides*) deve se tornar um fato (*fiat*). É preciso forjar as chaves certas (ou seja, os

meios e os instrumentos “necessários e adequados”) para abrir as diversas portas que levam ao pote de ouro no fim do arco-íris. A mística da Constituição, por si só, não se impõe ao imaginário popular (principalmente quando o documento, infelizmente, desperta tão pouco respeito). Necessita tornar-se efetiva para atender ao espírito pragmático do povo, que é tocado, em regra, pelo real, pelo palpável e pelo concreto. Os direitos nela previstos precisam ser garantidos e assegurados⁶. A realidade social é transformada por ações concretas, não por promessas normativas ou institucionais solenes, desprovidas do comprometimento necessário com a dignidade e o mínimo existencial da pessoa humana.

Diante dessas funções constitucionais, jamais se estendeu a uma instituição, até agora, maior convite à iniciativa e à nova criação, abrindo um campo de prova para a vitalidade, a energia criadora, a capacidade de expansão e um projeto ambicioso de transformação social. Os amplos fins constitucionais condicionam os padrões institucionais de atuação funcional, exigindo do Ministério Público um intenso autoexame e uma absorção extremada na elevada missão pensada para a instituição. A defesa do regime democrático, em especial, fornece um amplo horizonte de possibilidades legitimadoras à exploração teórica/prática do Ministério Público e um sentido de missão à sua execução.

A proteção da democracia ocupa posição preferencial na escala de valores constitucionais e representa, por isso, um *residuum* de soberania. Desse modo, soa um tanto paradoxal não extrair o máximo de substância jurídico-política do comando inserto no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, que atribui ao Ministério Público a defesa do regime democrático. A combinação do art. 127 com o art. 129 deixa manifesto que a instituição do Ministério Público contém possibilidades de atuação ainda inexploradas. Constituem os dois dispositivos constitucionais um reservatório de potencialidades do qual a instituição não é plenamente consciente.

Uma forma de defender a democracia é, por todos os meios lícitos (o controle de constitucionalidade das leis, por exemplo, é um meio poderoso⁷, principalmente um controle mais agudo [*strict scrutiny*] de leis que ameacem os valores da democracia – Azevedo Campos, 2016, p. 84), tentar impedir que a sociedade seja organizada a partir de estruturas diversas daquelas apontadas como fundamentais pela Constituição. De outro lado, a atuação do MP nas eleições, embora muito importante, não consegue esgotar a missão de defender a democracia, até porque a força de uma democracia não se mede, simplesmente, pelos votos (Przeworski, 2010, p. 55). As políticas públicas, como ressalta Robert A. Dahl (2012, p. 85), sequer “fluem diretamente de nossas eleições”.

6 O artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26.8.1789, já previa que “toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não possui Constituição” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789).

7 Já se cogitou, por exemplo, de uma política nacional no âmbito do Ministério Público brasileiro para o exercício do controle de constitucionalidade, dentro de padrões técnicos homogêneos, afastando o caráter de acomodação ou de conveniência política? No Brasil, também, inexistente qualquer cláusula temporal a limitar a análise da constitucionalidade das leis, seja pela via do controle difuso, seja nas ações diretas (Valle, 2009, p. 66). Talvez seja uma pauta interessante para o esforço normatizador do Conselho Nacional do Ministério Público.

Com essas competências gerais e amplas (defensor do regime democrático e ouvidor do povo), abrem-se vários canais de acesso à justiça e novos contextos de ação, remodelando de maneira definitiva a forma de atuação do Ministério Público na tarefa de tornar efetivos os direitos assegurados (ou "prometidos") na Constituição. E todos esses canais convergem para uma atitude resolutiva da instituição e todas as potencialidades que a acompanham: diálogo, articulação, planejamento, efetividade, inserção social, cultura de resultados, senso de dedicação etc.

Essas funções ou atribuições constitucionais não são conferidas ao Ministério Público *ex nihilo* ou na crença de que não possam ser cumpridas e entregues por meio de serviços efetivos prestados à população do País. Foram conferidas a essa instituição porque dispunha ela de instrumentos e de estrutura jurídica capaz de fazer frente ao desafio, transformando o abstrato normativo em concreto existencial. Se não cumpre a missão a si atribuída na medida das expectativas sociais, assume um débito institucional gigantesco, que mais cedo ou mais tarde será cobrado.

No macrocosmo político, é transferido ao constituinte originário o desejo ou a adesão do corpo político (povo): preservar o arranjo democrático. Esse interesse fundamental, passando por um circuito amplamente legitimador, resulta nas funções constitucionais atribuídas ao MP que, em seus limites extremos, restringe-se ao bem público da sociedade. É poder que não tem outro objetivo senão o de preservar e garantir a ordem jurídica e a democracia, com adoção de todas as "medidas necessárias" e, portanto, não pode ser limitado ou propositalmente enfraquecido frente às ações e aos movimentos desdemocratizantes.

Ninguém pode transferir a outrem aquilo que não possui (Locke, 1963, p. 18). Logo, o constituinte originário – que carrega consigo o consentimento e a adesão explícitos do povo – não poderia transferir a uma instituição guardiã funções relevantíssimas como a "defesa do regime democrático" se não tivesse essa reserva de poder e não a considerasse capaz de levá-las a cabo. Ao ser encarregado de algo grande, pode-se realizar algo grande (*in magnis et voluisse sat est* – "nas grandes coisas, basta querer"). De outro modo, tratar-se-ia de um encargo nulo, vazio e desprovido de sentido.

Se for considerada a tábua dos direitos e garantias fundamentais gerada a partir de uma Constituição analítica e principiológica, com sua inerente expansividade e irradiação por sobre todo o ordenamento jurídico, como a base intangível e rígida do regime democrático⁸, por trazer embutida a promessa de existência digna, livre e igual a todas as pessoas, ver-se-á que o compromisso constitucional do MP o coloca, simplesmente, como um importante coguardião das promessas constitucionais e dentro de um novo paradigma de conformidade.

O caráter irradiador e expansivo dos direitos fundamentais implica que o conteúdo deles não resulta simplesmente da lei, mas é dado antes dela (Schmitt, 2009, p. 176) e

8 O preâmbulo constitucional cita "o exercício dos direitos sociais e individuais" bem como "a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça" como valores supremos da sociedade brasileira.

sobrevive-lhe em abrangência. Ou seja, a lei não esgota o conteúdo do direito fundamental nem o torna sua simples criatura, pois sempre restará um *residuum* não disposto pelo legislador e que sobrevive no patrimônio jurídico do povo.

A existência de uma vigorosa doutrina de *resolutividade abrangente* dentro da instituição do Ministério Público, no sentido de integrar a efetividade nas rotinas de trabalho (entrega de resultados jurídicos úteis e relevantes socialmente) e de conferir à secura das normas constitucionais um impulso irresistível, é a expressão institucional da necessidade inadiável de entregar ao povo as promessas por tanto tempo dormentes no texto constitucional, afastando delas o caráter de inatingibilidade.

A efetivação prática dos padrões constitucionais a partir da supremacia constitucional e dos princípios que regem a democracia tem sido um tanto árdua e longa; até agora, somente uns poucos passos foram dados rumo a esse alvo. Contudo, as possibilidades, as promessas constitucionais, encontram-se postas, em busca de porta-vozes capazes de conferir-lhes concretezude e de transpor em atos os padrões compromissários lançados no Texto Fundamental.

O desempenho da instituição na defesa da democracia e dos direitos assegurados na Constituição não pode ser meramente reflexo ou reativo, como a sugerir uma certa complacência com o manifesto e crônico *deficit* de implementação dos direitos fundamentais em sua substancialidade viva. O que se espera de uma instituição guardiã não é que se comporte como um suporte passivo de “mínima ação” frente a um crônico – e profundo – estado deficitário, insulando-se em seu individualismo corporativo e esquecendo, totalmente, o débito social que se acumula na proporção direta das contínuas expectativas frustradas da sociedade.

A expectativa diante de tão importantes funções de guardiania constitucional é que a instituição alinhe-se à vanguarda de uma nova estética jurídica, cujos fins sejam expressados através de uma tutela dinâmica de resultados e de efetividade. Como destaca o Conselho Nacional do Ministério Público em um dos considerandos da Resolução n. 205, de 18.12.2019 (que dispõe sobre a Política Nacional de Atendimento ao Público no âmbito do Ministério Público – CNMP, 2019):

O novo paradigma sobre o qual se avança na prestação de serviços públicos tem como pilares fundamentais a satisfação de necessidades e novas demandas para os cidadãos, a redução de custos (racionalização e simplificação administrativa, melhoria do gasto público) e a incorporação de concepções que busquem situar o cidadão no centro das ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas.

Os bens derivados das promessas constitucionais não chegam ao povo como algo dado, escrito em tábuas de pedra e dotado de autoridade imutável; pelo contrário, é produto a ser garantido e tornado concreto por instituições guardiãs e leva, profundamente impressas nelas, as marcas de sua origem. A própria Constituição cria os mecanismos para se fazer suprema e viva.

Há, portanto, uma necessidade ou pretensão absoluta da sociedade de que as promessas e os compromissos formulados na Constituição sejam satisfeitos, num

primeiro momento, em seu *locus* próprio, pela esfera política, e, num segundo e decisivo momento, por instituições guardiãs (que, ao lado do Judiciário, são depositárias de “expectativas frustradas dos cidadãos” – Carvalho Filho, 2014, p. 164).

São dois, portanto, os sistemas montados para conferir efetividade às normas constitucionais: o sistema político e o sistema jurídico. As relações mútuas entre os dois sistemas entram no quadro geral de tornar efetivos os mandamentos constitucionais. Podem ser relações virtuosas de colaboração, esforço comum e propósito moral, ou relações conflituosas de corruptibilidade ou de omissão.

Os mecanismos e as estruturas políticas atuam para cumprir, primariamente, as promessas, ou fazer as correções necessárias no *iter* de efetividade. Todavia, quando atuam como fonte de desnaturação ou tardiamente em relação aos desgastes humanos e sociais, entram em cena as instituições jurídicas guardiãs, com destaque constitucional para o Ministério Público de cariz resolutivo, com o propósito de restabelecer as promessas constitucionais ao nível das necessidades e urgências sociais. Sistema político e instituições guardiãs, com suas respectivas características democráticas e meritocráticas, são degraus para chegar no ponto mais alto da supremacia constitucional.

A concretização das expectativas ativa e inspira a maioria passiva da população, drenando a energia necessária para robustecer, pelo apoio emprestado e pela atitude psíquica coletiva simpática, o espírito democrático⁹. Todo governo para ser legítimo (e reconhecido como tal) precisa ser efetivo (sustentar com êxito suas regras – Dahl, 1965, p. 12), precisa entregar o que a população demanda: paz, segurança, liberdade, bem-estar e igualdade de oportunidades. Esses bens são essenciais para assegurar a estabilidade de qualquer regime político, exigindo que todo agente político cumpra suas funções com os olhos voltados para cima, para os contornos promitentes contidos na Constituição.

James Wilson (Padover, 1964, p. 13), um dos poucos defensores da democracia, nos debates para a aprovação da Constituição estadunidense, lembrava aos delegados que “nenhum governo pode subsistir longamente sem a confiança do povo”. E a confiança popular em seu governo e em suas instituições só vem com a certeza de sua efetividade e de seu desempenho assertivo.

A efetividade dos direitos constitui o mais significativo e o mais libertador de todo o espectro de atuação do Ministério Público. Entre todos os meios de atuação, a resolutividade extrajudicial, demandística, não paramétrica ou o parecerismo inevitável devem igualmente submeter-se a uma alteração da ênfase: criar rapidamente um vasto reservatório de força cerebral para transformar promessas constitucionais em direitos vivos.

A Resolução n. 118/2014 (que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público – CNMP, 2014), do Conselho Nacional do Ministério Público, em um de seus “considerandos”, traduz o acesso ao Ministério Público “como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e

9 A democracia não pode existir se as pessoas não acreditam nela (Dahl, 2012, p. 282).

sociais". A partir desse marco normativo, foi construído todo um arcabouço para conferir legitimidade ao Ministério Público com o objetivo de buscar soluções autocompositivas (negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais), preventivas e resolutivas, fugindo ao modelo tradicional da ampla judicialização.

Ainda na referida resolução, é destacada, no art. 2º, inc. IV, "a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo". "Justiça" (enquanto valor) e "efetividade" são palavras-chave para o Ministério Público cumprir a missão constitucional que lhe foi atribuída: defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Conselho Nacional do Ministério Público vem, de forma entusiástica, em cada ato normativo ou recomendatório, levantando a bandeira da efetividade concreta dos direitos e interesses afetos à defesa da instituição ministerial. São exemplos:

1. Resolução n. 118, de 1º.12.2014 – autocomposição no âmbito do Ministério Público (CNMP, 2014);
2. Resolução n. 147, de 21.6.2016 – planejamento estratégico (CNMP, 2016b);
3. Carta de Brasília, de 22.9.2016 – modernização das atividades das Corregedorias (CNMP, 2016a);
4. Recomendação n. 54, de 28.3.2017 – fomento à atuação resolutiva (CNMP, 2017a);
5. Recomendação n. 57, de 5.7.2017 – atuação perante os tribunais (CNMP, 2017b);
6. Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2, de 21.6.2018 – parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação (CNMP, 2018);
7. Resolução n. 205, de 18.12.2019 – atendimento ao público (CNMP, 2019);
8. Recomendação Conjunta PRESI-CN n. 2, de 18.6.2020 – critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas (CNMP, 2020).

Alves *et al.* (2021, p. 139), sobre a inefetividade dos direitos fundamentais, afirmam com indisfarçável pessimismo:

O Brasil convive, sem constrangimento, com direitos fundamentais que não são realidade 30 anos após a promulgação da Constituição da República. Há, por aqui, um problema sério: ou a Constituição da República trouxe promessas para um futuro muito distante ou não há no Brasil Estado Democrático de Direito, pois o país permite e incentiva o descumprimento de direitos fundamentais.

O Estado nada mais é que a institucionalização da proteção do elemento humano que o compõe. E o governo, "como uma casa, é destinado a proteger-nos; quando mal administrado, como uma casa incendiada ou derrubada pela tempestade, pode ser a causa de nossa ruína" (Nichols, 1963, p. 63-64). Quando a segurança e a existência digna – ou minimamente digna –

de toda a comunidade encontra-se em perigo, tudo se subordina à luta caótica e anárquica pela sobrevivência, sem padrões jurídicos ou morais. Nesse estágio, quando a sociedade está no limiar de confundir promessas constitucionais não cumpridas com ilusões democráticas, o Estado de Direito Democrático fragiliza-se e, não raro, é posto em xeque.

Mostra a experiência que as democracias não perecem pelas promessas estabelecidas nas Constituições, mas perdendo essa força de resistência que é própria apenas de cidadãos satisfeitos. Um país em que o cidadão não tem seus direitos básicos atendidos, não é um país seguro para a democracia. Sem apresentar resultados e sem cumprir seus ideais ou promessas de uma vida melhor, a democracia não significa nada e cessa de estar viva nas mentes e nos corações das pessoas¹⁰. É destes resultados – e de uma “cidadania realizada” – que emana o essencial da energia que alimenta a vida política (democrática ou não). A legitimidade democrática ou a concepção do não valor da democracia liga-se ou prende-se ao atendimento pleno ou não das demandas sociais, dentro de um horizonte largo de direitos fundamentais individuais e sociais.

Qualquer hipótese ou teoria que ignore a relação entre o grau de satisfação da população e a legitimidade política da democracia trai a realidade dos fatos. O grau de satisfação de uma população é medido no parâmetro universal da justiça. E a justiça consiste num método e oferece certa espécie de resultados. Esse método é o das decisões imparciais, e os resultados se resumem no reconhecimento dos interesses de todos os indivíduos e grupos, como também na promoção da harmonia entre eles (Lipson, 1976, p. 73). O povo sente que há justiça quando a comunidade em que vive lhe concede oportunidades iguais e salvaguarda seus interesses da mesma maneira que os interesses de terceiros.

A defesa do regime democrático, enquanto função constitucional atribuída ao Ministério Público, é “uma página que ainda precisa ser escrita e, mais ainda, [...] precisa ser efetivamente vivida pelo Ministério Público brasileiro, tal o desafio que encerra” (Mazzilli, 1998, p. 65). Mas essa poderosa função constitucional não poderá ser exercida plenamente com a simples predominância do demandismo e de condicionamentos burocráticos; exige um cenário novo: múltiplo, multidirecional e efetivo.

Pode-se, então, indagar: por que a função constitucional aludida não se tornou realidade? Porque não se realizaram todas as condições necessárias. A instituição privilegiada com tal voto de confiança do constituinte não aprofundou o veio, não escavou adequadamente o tesouro e não escandiu seu aparato conceitual, nem armou-lhe com os meios práticos operacionalizáveis.

Várias etapas precisam ser superadas até que a função constitucional de “defesa do regime democrático” adquira *status* de competência concreta e operacional: 1) da previsão constitucional à conceitualização; 2) do aparato conceitual à operacionalização; 3) da operacionalização à obtenção de resultados efetivos, úteis e relevantes (cumprimento das promessas constitucionais). Em síntese, o comando constitucional adquire

¹⁰ Para julgar o grau de democracia, estabelece-se a extensão na qual o Estado se comporta em conformidade com as demandas expressas por seus cidadãos (Tilly, 2013, p. 27).

substancialidade viva quando passa do campo teórico e normativo para o campo da prática, do existencial, onde as hipóteses normativas adquirem o selo de efetividade e ligam-se às potências que impulsionam os sólidos fins da vida.

A falta de desdobramento prático dessa função ou de seu efetivo uso é motivo de preocupação. Sabe-se que uma função não usada com regularidade atrofia, torna-se obsoleta e vestigial, criando um vácuo que, naturalmente, será ocupado por outro mecanismo (político ou social)¹¹ que, como sucedâneo, não estará à altura do desafio – assim como um tecido cicatricial não consegue equiparar-se, em eficiência, ao tecido original. O comando constitucional poderia ser tudo (pelo *mare magnum* de possibilidades que proporciona à instituição do Ministério Público); não usado racionalmente ou simplesmente esquecido, acaba sendo nada.

A não utilização (ou aplicação efetiva) da função constitucional de defesa do regime democrático, para ficar apenas nela, pela ausência de um esforço prévio de refinamento teórico e conceitual, implica em perda de valiosos recursos institucionais, de oportunidades e de possibilidades. O constituinte traz o seu melhor, e não é possível que, no alinhamento das expectativas, o aplicador entregue o seu pior. E fica uma lição muito clara: uma instituição, para se manter a tempo e hora com sua missão constitucional, precisa de cuidadosa e constante vigilância por parte dos homens e das mulheres que a integram. Não é como uma árvore que cresce e desenvolve-se, enquanto o dono dorme.

Até agora, a instituição tem se debatido entre uma tradição que rende homenagens a um perfil de atuação demandista/parecerista e um novo modelo de atuação resolutiva; este modelo é mais aparelhado para enfrentar os problemas sociais e viabilizar o cumprimento gradual das promessas constitucionais e, portanto, mais consentâneo com a defesa do regime democrático. A resolutividade proporciona um ponto firme para o desenvolvimento do Ministério Público no compromisso jurídico de garantir a supremacia da norma constitucional.

2 A ASCENSÃO DO HOMEM COMUM E O PROTAGONISMO CIDADÃO

O cidadão, como vem preconizado na Resolução n. 205/2019 do CNMP (que dispõe sobre a Política Nacional de Atendimento ao Público no âmbito do Ministério Público), é o “agente legitimador dos serviços prestados pelo Estado” (art. 7º, IV). É o cidadão quem mais entende de temas carregados de interesse público e objeto das promessas constitucionais como insegurança pública, violência, criminalidade, desemprego, falta de educação, falta de assistência médica etc. São os cidadãos que, sucessivamente, sentem medo na rua, amargam o desemprego, não têm acesso a uma educação de qualidade para os filhos ou dedicam incansáveis horas nas filas de hospitais para receber um atendimento sofrível. São eles que sentem, diretamente, os efeitos maléficos das ineficiências e das insuficiências públicas, aqueles que mais sabem oferecer um diagnóstico sobre onde está o inadimplemento às aludidas promessas.

11 Como diz Foucault (1984, p. 75), “onde há poder, ele se exerce”.

O homem comum que sofre na base da pirâmide social os efeitos da ineficiência do poder público em concretizar as promessas fundamentais é um “especialista em assuntos gerais” (assuntos gerais mais vitais, que tocam de perto as condições existenciais mínimas) e desenvolve o relevante papel de um “crítico autorizado” (e, portanto, legitimador), podendo ser bastante funcional na definição da atuação funcional das instituições guardiãs. É possível estabelecer uma troca de energia bem peculiar: os cidadãos, por um lado, ministram a energia do poder (*potencia societatis*) e recebem do Ministério Público, de outro lado, essa mesma energia transformada em serviços.

Para colher esse conhecimento prático, visceral e vívido, além dessa peculiar troca de energia, a instituição guardiã precisa abrir múltiplos canais de atendimento ao público e receber, dessa forma, o material necessário para exercer, com efetividade e resolutividade, suas funções constitucionais de guardiania. Esses canais de comunicação podem receber reclamações, críticas, comentários, elogios, pedidos de providências, sugestões etc., tratando os cidadãos não como pequenas rodas de uma engrenagem mecânica ou “simples células de reação funcional” (Horkheimer, 2002, p. 149), mas como protagonistas da arena social e política.

Tudo o que nos nossos dias eleva a ideia de indivíduo, de pessoa e de cidadão é sadio. A democracia que cabe ao Ministério Público defender é a democracia real de rosto humano e voltada para a plena realização do humano. E nesse sentido, o canal existente mais humanizado, aquele que põe em contato direto instituição e cidadão, é o atendimento ao público. Através desse canal é possível transformar o conceito abstrato de humanidade (no qual facilmente pode ser dissolvido o conceito de homem e de dignidade) na categoria concreta e real de ser humano, com suas angústias e suas insuficiências reais. O atendimento ao público, por isso, representa uma fuga das abstrações e uma reaproximação da realidade, do conhecimento mais rico dos problemas sociais.

A capilaridade do Ministério Público, com a presença de membros em todos os municípios, confere à instituição capacidade de atender, e de atender bem, a população brasileira, diagnosticando suas mazelas, orientando e encaminhando as soluções adequadas, cumprindo, então, as promessas constitucionais. Até porque, como diz D. Losurdo (2014, p. 65), “o discurso sobre o homem e os direitos do homem pressupõe a satisfação das necessidades”.

3 A ESTRUTURA JUDICIALIFORME DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A proximidade do Ministério Público com um projeto identitário resolutivo, capaz de fornecer elementos estruturantes (teóricos e práticos) à função constitucional de defensor do regime democrático e, de outro lado, um afastamento razoável do puro demandismo, guarda um resíduo de incongruência: a persistente estrutura judicialiforme com que a instituição configura e distribui seus órgãos de execução. Salvo alguns órgãos de execução com atuação extrajudicial, forjados a partir do novo perfil resolutivo assumido pela instituição nos últimos anos, em regra, um órgão de execução do MP surge vocacionado e predisposto a atuar perante um órgão judicial, alimentando a tradição orbitária e demandista.

A partenogênese orgânica do MP é uma estrutura automática provocada pela demanda do Judiciário: criado um órgão judicial, segue-se imediatamente (quando não, concomitantemente) o surgimento de um órgão ministerial. E a partir disso, a estrutura orgânica do Ministério Público segue quase parelha à do Judiciário. Para cada juiz, um promotor; para cada desembargador, um procurador de Justiça. É como se o Judiciário fosse a razão da existência do MP, a pia batismal. Nem a democracia, tampouco a ordem jurídica, restringem-se ao Judiciário e, portanto, a defesa do regime democrático e da ordem jurídica pelo Ministério Público pode ocorrer em outros *locus* (multicanais de acesso à justiça). No cumprimento dessas funções constitucionais e visando abrir vários canais de acesso à justiça, o MP, principalmente pelo viés de sua atuação resolutiva, pode estabelecer múltiplas frentes de combate extrajudicial.

É justamente neste ponto – esfera extrajudicial – que a atuação da instituição em 2º grau, ou seja, nos tribunais, sofre sérios abalos. Na atuação junto aos tribunais, o Ministério Público – em seu módulo resolutivo –, com poderes de demanda estratégica e de inserção social nos estratos iniciais da carreira, de repente, passa a ser mero e passivo emissor de pareceres. A ideia de Ministério Público como instrumento de acesso à justiça social e guardião dos direitos sociais e individuais indisponíveis é deixada de lado e, repentinamente, a instituição é convertida em desprezioso órgão parecerista e auxiliar das decisões dos tribunais (Ismail Filho, 2022, p. 160). De órgão agente, promotor e garantidor dinâmico da democracia, da ordem jurídica, dos direitos sociais e individuais indisponíveis, passa a ser órgão passivo, reativo, ritualizado e essencialmente burocrático.

São órgãos de uma mesma instituição, imbuídos dos mesmos propósitos, mas exercendo forças em direções opostas ou falhas de uma continuidade funcional. No campo da física, duas forças com a mesma intensidade aplicadas a um mesmo objeto, mas agindo em direção oposta, têm zero como resultado (Losurdo, 2014, p. 212). Isto vale também para o campo institucional, embora a causa não seja uma privação de movimento, mas uma falta de efetividade.

Quando o membro do MP, por promoção, ascende à atuação junto aos tribunais, perde de imediato o “poder executivo”¹² ou a capacidade executiva de que dispunha nos estratos iniciais da carreira. Diferentemente do juiz de segundo grau, que revisa, reforma ou anula a decisão judicial *a quo*, o membro ministerial não é revisor da atuação do colega *a quo*, como pode sugerir o parecerismo, mas um agente vocacionado para, dentro da unidade institucional e da independência funcional, dar continuidade à missão de cumprir as promessas constitucionais a cargo do Ministério Público. A instituição unifica-se, faz-se monolítica na fortaleza da mesma missão.

Se na atuação de 1º grau a instituição dispõe de um amplo cabedal de inserção social (poder de investigação, de apuração, de fomento, de articulação, de proximidade cidadã etc.), junto aos tribunais deixa-se permear pela estrutura judicial e é tomada de um

12 A expressão “poder executivo” é tomada de empréstimo a John Locke (1963, p. 79) quando refere que “os homens quando entram em sociedade abandonam a igualdade, a liberdade e o poder executivo que tinham no estado de natureza, nas mãos da sociedade [...]”.

silêncio constrangedor dentro de uma plataforma meramente parecerista. Todo o poder dinâmico de execução é tragado por um espelhismo judicialiforme, justamente no momento em que o agente do MP, no ápice da carreira, reúne as melhores qualidades de experiência, talento técnico e visão holística da realidade institucional e social.

Numa tentativa de resgate residual, a Recomendação n. 57, de 5.7.2017, do CNMP (que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais) busca uma reaproximação entre o exercício funcional do 2º grau e a atuação resolutiva verificada na base piramidal do MP, afastando-o do tradicional modelo judicialiforme. Nesse sentido, o § 4º do art. 2º do referido ato propõe sejam os órgãos ministeriais dotados de poderes de investigação (cível e criminal), ainda que por delegação: "É fundamental a definição das atribuições investigatórias dos órgãos do Ministério Público que atuam nos Tribunais, ainda que por delegação do Procurador-Geral de Justiça nos casos de competência originária".

O descolamento do perfil parecerista ainda é reforçado pela recomendação quando propõe seja priorizada "a resolução consensual dos conflitos e controvérsias", com a

implantação de núcleos de negociação, de mediação e de conciliação no âmbito da estrutura institucional com atuação nos Tribunais [...] para fomentar as práticas autocompositivas nos tribunais, preferencialmente nas áreas que envolvem políticas públicas (Recomendação CNMP n. 57, art. 3º).

Assim como na base funcional da instituição são criados órgãos de execução especializados em temas carregados com promessas constitucionais (saúde, educação, corrupção, segurança pública etc.), também é recomendável que, no feixe de órgãos com atuação nos tribunais, sejam criados e implantados "núcleos especializados por matéria na defesa dos direitos fundamentais" (art. 6º, parágrafo único).

O Ministério Público deve acompanhar e seguir (*track and trace* – seguir e rastrear) a promessa constitucional, o conflito social, a demanda revestida de interesse, cuja guarda constitucionalmente lhe foi atribuída. Aqui sim, sua estrutura deve espelhar o caminho trilhado por essas promessas até sua plena efetivação, sem sofrer qualquer tipo de solução de continuidade. As demandas não podem ser abandonadas ao puro parecerismo e a órgãos alheios e distantes. Nesse sentido, inclusive, a recomendação multirreferida neste item propõe, como medida salutar, a criação de "unidades para o acompanhamento das causas nos tribunais superiores, compostos de membros com atribuições para a apresentação de memoriais, realização de sustentação oral, recursos e outras medidas cabíveis" (art. 8º).

É destacada também a necessidade de diálogo, de interação e de integração entre os membros com atuação em instâncias jurisdicionais diversas ou em unidades diferentes do Ministério Público (capítulo II, art. 10, da referida recomendação), através da adoção de medidas e sistemas, inclusive por meio de reuniões, contatos telefônicos e virtuais que facilitem a atuação conjunta.

É natural a adoção de uma estrutura organizacional mais adequada aos fins resolutivos que a instituição busca consolidar em suas rotinas funcionais. Inevitavelmente, mais cedo ou mais tarde, a atuação nas instâncias superiores terá de adaptar-se a esses objetivos,

pois, do contrário, as promessas constitucionais perseguidas pelo MP sofrerão desastrosa solução de continuidade, em vista de uma estrutura teimosamente judicialiforme.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As nobilíssimas atribuições constitucionais do Ministério Público ("defesa do regime democrático", "defesa da ordem jurídica", "defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis") não lhe conferem, pura e simplesmente, excepcionalismo moral, jurídico ou político. É necessário fazer por merecer; dedicar-se a algo mais alto e maior que a instituição ou o perfil autossatisfeito de seus membros e membras. Do contrário, ter-se-á uma instituição com uma estrutura teórica e normativa magnífica, digna de ser contemplada, com enlevo, além das fronteiras nacionais, mas totalmente inadequada à nossa realidade social. A era do estetismo jurídico ou institucional cedeu espaço, definitivamente, à efetividade dos direitos.

Como o MP se apropria, efetivamente, da função constitucional de "defensor do regime democrático"? Primeiro, voltando-se para a meta de cumprir as promessas constitucionais que estiverem ao seu alcance institucional, inclusive antecipando-se ao legislador. A agenda para isso parece já pronta e acabada. Basta consultar os temas que mais preocupam a sociedade brasileira: corrupção, violência/insegurança pública, lentidão da justiça/impunidade, saúde, desigualdade etc. E, a partir disso, elaborar planos, programas e projetos, em âmbito local e nacional, para entregar os bens cuja falta angustia a população.

Há múltiplos canais de acesso à justiça disponíveis ao Ministério Público para tornar realidade concreta seu papel fundamental de instituição guardiã das promessas constitucionais. O Judiciário é apenas um desses canais. Esse cenário já não autoriza uma estrutura operacional e funcional inspirada, nitidamente, neste canal institucionalizado de acesso à justiça ("estrutura judicialiforme"). O Estado de Direito e a Democracia, bem como as respectivas funções constitucionais do MP de "defesa da ordem jurídica" e "defesa do regime democrático", são muito maiores que o Judiciário e carecem de estratégias adequadas à amplitude jurídico-política indicada. As promessas constitucionais não podem ser efetivadas e concretizadas sem o apelo a uma estratégia multirrelacional e multiportas.

Os direitos fundamentais individuais e sociais previstos na Constituição da República gozam, formalmente, de eficácia imediata e de aplicação direta, mas há, no plano dos fatos, um claro *deficit* de efetivação dessas normas fundamentais, implicando em profunda ofensa não só ao texto fundamental, mas à ideia seminal de Estado Democrático de Direito, elemento de previsibilidade caríssimo à sociedade e ao seu modelo de desenvolvimento socioeconômico.

É necessário que as instituições guardiãs entreguem e retribuam, a partir de uma responsabilidade constitucional, aquilo que a desigualdade econômica e social retira da sociedade órfã, resignada a aceitar desigualdades que não são, de modo algum, naturais, que assumem, quase sempre, a índole de "injustiças sociais desumanizantes" (Chauchard, 1967, p. 42) ou de "desigualdades excessivas que degradam o ser humano" (Julien, 1975, p. 23). A

contínua incapacidade de um guardião das promessas constitucionais de entregar o que foi prometido e lidar com problemas que o corpo da cidadania considera urgentes tende a minar, de forma inevitável, a legitimidade do respectivo *player*.

Não atender (ou não buscar meios de atender) a esse explícito comando constitucional ("defesa do regime democrático") implica, a médio ou a longo prazo, em suicídio institucional ou aniquilamento, sem piedade, de alguma relevância, acaso ainda existente, no contexto jurídico-social. O destino histórico do Ministério Público, ou irmana-se visceralmente aos interesses transcendentais da sociedade (numa espécie de "identificação" plena), assumindo um protagonismo essencial, ou será relegado ao segundo plano das prioridades sociais, compartilhando, talvez, a desconfiança que unge as instâncias políticas clássicas.

Em sua função de guardiania constitucional (*watch dog of fundamental rights*), exerce o Ministério Público atribuições fiduciárias destinadas a entrar em ação para certos fins. Não atingidos esses fins, seja por omissão ou deficiente estratégia, perdem-se os meios necessários a alcançá-los, e o poder "retorna às mãos dos que o concederam, que poderão colocá-lo onde o julguem melhor para garantia e segurança próprias" (Locke, 1963, p. 94). Nesse cenário, a sociedade conserva o poder superior de salvaguardar-se da apatia guardiã de suas instituições meritocráticas, retirando-lhes, em ambiente democrático, sua explícita confiança. O que representa, na prática, um golpe certo e formidável no poder de ação de qualquer instituição.

Impõe-se ao Ministério Público a assunção plena de suas responsabilidades perante o ontem, o hoje e o amanhã, compreendendo as múltiplas dimensões da injustiça social no País e ajustando suas prioridades de enfrentamento. Sobre isso há pouco a dizer (dada a obviedade e a cronicidade dos problemas), mas muito a fazer. Como instituição relevante para o processo democrático, ela se vê na imperiosa necessidade de reforçar o novo evangelho da resolutividade, ao ponto de construir, definitivamente, uma racionalidade de resultados com base jurídico-política, minimamente plausível. A reinvenção institucional (ousando expandir seu raio de ação para áreas ainda não cogitadas), nesse sentido, é um passo decisivo no cumprimento das promessas constitucionais, senão por um salto qualitativo, ao menos pela adoção da categoria do gradualismo.

Expectativas e promessas constitucionais atendidas são fatores de estabilização na sociedade, pois voltam-se, prioritariamente, para as camadas mais vulneráveis, humildes e rudemente assaltadas pelas reconhecidas necessidades básicas da vida, e, portanto, naturalmente mais sensíveis à manipulação político-demagógica (os *political quacks and spell-binders*, "charlatões políticos e enfeitadores" – Loewenstein, 1937, p. 421). Essa massa de pessoas é prisioneira de conflitos e dificuldades pessoais elementares, a exigir o cumprimento de demandas urgentes. Frustrada a curva ascendente de expectativas, essa camada desassistida pode facilmente acolher discursos e narrativas políticas de ocasião, nem sempre consentâneos com o ideário democrático¹³.

13 "Se o povo abraça valores democráticos, a democracia estará salva. Se o povo está aberto a apelos autoritários, então, mais cedo ou mais tarde, a democracia vai ter problemas" (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 30).

Por fim, cumprindo e entregando as promessas constitucionais ao seu alcance, por meio de um modelo de atuação substancialmente resolutivo, o MP logra gerar uma legitimação democrática por uma perspectiva prática tão importante quanto uma legitimação obtida via eleição. E ao cumprir, em um nível razoável, as promessas constitucionais, o MP atualiza suas possibilidades funcionais e institucionais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Amauri Cesar; MARTINS, Ana Luísa Mendes; LINHARES, Roberta Castro Lana. Direitos sociais não efetivados: promessas constitucionais ou direitos fundamentais? **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, Lisboa, ano 7, n. 3, p. 135-155, 2021.

AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. A evolução do ativismo judicial na Suprema Corte norte-americana. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 60, p. 59-117, abr./jun. 2016.

BATESON, Gregory. **Espírito y naturaleza**. Tradução de Leandro Wolfson. Buenos Aires: Amorrortu, 1997.

BRASIL. **Recomendação Conjunta PRESI-CN n. 2, de 18.6.2020**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/4u3bfc92>. Acesso: 19.9.2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Entre o guardião de promessas e o superego da sociedade: limites e possibilidades da jurisdição constitucional no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 202, p. 159-179, abr./jun. 2014.

CHAUCHARD, P. **A linguagem e o pensamento**. Tradução de Carlos Ortiz. São Paulo: Difel, 1967. (Coleção Saber Atual, n. 49).

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas corregedorias do Ministério Público. 7º Congresso de Gestão do CNMP, de 22.9.2016. Brasília: CNMP, 2016a. Disponível em: <https://tinyurl.com/yzryn2rn>. Acesso em: 19 set. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2, de 21.6.2018**. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s368tsj>. Acesso: 19 set. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 54, de 28.3.2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília: CNMP, 2017a. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxw632zv>. Acesso: 19 set. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 57, de 5.7.2017**. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais. Brasília: CNMP, 2017b. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxw24hyb>. Acesso: 19 set. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 118, de 1º.12.2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8c7zp6>. Acesso: 19 set. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 147, de 21.6.2016**. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Brasília: CNMP, 2016b. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9a9mpv>. Acesso: 19 set. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 205, de 18.12.2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Atendimento ao Público no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/3tfc7t4r>. Acesso em: 18 set. 2023.

CORWIN, Edward S. **A Constituição norte-americana e seu significado atual**. Tradução de Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. **Modern political analysis**. 5. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO (1789). Disponível em: <https://tinyurl.com/yuvwmavj>. Acesso em: 18 set. 2023.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 4. ed. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Sobre a Constituição dos Estados Unidos**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, n. 26).

HORKHEIMER, Max. **Eclipse da razão**. Tradução de Sebastião Uchoa Leite. São Paulo: Centauro, 2002.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. O Ministério Público como instrumento constitucional de acesso à justiça e concretização dos direitos fundamentais: reflexões sobre o microsistema de estímulo à resolutividade do CNMP. **Revista Jurídica do Ministério Público Brasileiro**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 145-174, jun. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/5ysxbkje>. Acesso em: 19 set. 2023.

JULIEN, Claude. **O suicídio das democracias**. Tradução de Marina Colasanti. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

LEVITSKY, Steven.; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIPSON, Leslie. **The great issues of politics: an introduction to political science**. New Jersey: Prentice-Hall, 1976.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção Clássicos da Democracia, n. 11).

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, I. **The American Political Science Review**, Washington D.C., v. 31, n. 3, p. 417-432, jun. 1937.

LOSURDO, Domenico. **A hipocondria da antipolítica: história e atualidade na análise de Hegel**. Tradução de Jaime Clasen. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 65-73, abr./jun. 1998.

MIAILLE, Michel. **Introdução crítica ao direito**. 2. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

NICHOLS, Roy F. **Religião e democracia norte-americana**. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção Clássicos da Democracia, n. 13).

PADOVER, Saul K. **A Constituição viva dos Estados Unidos**. Tradução de A. Della Nina. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, n. 28).

PAINE, Thomas. **Direitos do homem**. Tradução de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2005.

POUND, Roscoe. **Introdução à filosofia do direito**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

PRZEWORSKI, Adam. **Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno**. Tradução de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

REZENDE, Wagner Silveira. Relações entre o direito e a política: da abordagem sistêmica ao enfoque na argumentação. **Teoria e cultura: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFJF, Juiz de Fora**, v. 11, n. 1, p. 111-126, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/yv6js2jd>. Acesso em: 15 set. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. A fundamentação jurídica e o emprego excessivo de valores abstratos na atual dogmática. **Revista CNJ**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 93-106, jul./dez. 2022a. Disponível em: <https://tinyurl.com/2xu62n3j>. Acesso em: 15 set. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. **Controle externo da atividade policial: um projeto inacabado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022b.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Tradução de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

VALLE, Vanice Regina Lirio do (org.). **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal: laboratório de análise jurisprudencial do STF**. Curitiba: Juruá, 2009.

João Gaspar Rodrigues

<http://lattes.cnpq.br/3728284485798564>

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra (UC). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM).