

THEREZA CRISTINA RODRIGUES DIAS CORTELETTI

**A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO
DE *ACCOUNTABILITY*. O CASO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF

2021

THEREZA CRISTINA RODRIGUES DIAS CORTELETTI

**A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE
ACCOUNTABILITY. O CASO DE MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização, promovido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Linha de Pesquisa: Constituição, Democracia e Tecnologia.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Belo Horizonte

2021

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL - CEAF
PROJETO DE CONCLUSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização, promovido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, intitulado *"A Ouvidoria do Ministério Público como Instrumento de Accountability. O Caso de Minas Gerais"*, elaborado por Thereza Cristina Rodrigues Dias Corteletti, apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista, para exame da banca constituída pelos seguintes professores.

Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Avaliação

Prof.

Avaliação

Prof.

Avaliação

Belo Horizonte

2021

Este trabalho é dedicado a Celso meu companheiro de vida, Luiza e Bernardo meus maiores amores.
A minha mãe Laura pelo exemplo de vida e gosto pelo aprimoramento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos Professores do Curso que contribuíram com o meu aperfeiçoamento teórico, e ao CEAF pela oportunidade.

Ao Celso pelo incentivo e ajuda inestimável. A Luiza e Bernardo por compreenderem minhas ausências e ao Wladimir pelo apoio. Às colegas Giovanna, Cassandra e Carolina pela oportunidade de crescimento conjunto e debates que muito me enriqueceram. À Maria da Conceição que, exercendo o cargo de Ouvidora, me abriu as portas da Ouvidoria e lançou a primeira luz para que eu escrevesse sobre o tema. À Nádia, Ouvidora atual, pelo incentivo.

Ao Professor Leonardo Avritzer pela lições, provocações e saberes, que proporcionou o resultado do trabalho.

Por fim, aos meus colegas de Promotoria de Justiça, que muito me apoiaram e tornaram possível a minha dedicação ao curso.

“A democracia não pretende criar santos, mas fazer justiça”.

Paulo Freire

RESUMO

A *accountability* é elemento essencial em uma Democracia. O Brasil pós 1988, com o advento da Constituição Federal, voltou a ser um país democrático, e as Instituições Públicas passaram a ser controladas por agências com esta finalidade e pela sociedade civil organizada ou não, realizando o que foi denominado por O'Donnell de *accountability* horizontal e por Peruzzotti de *accountability* social.

O Ministério Público assumiu novas funções e se tornou uma Instituição ainda mais representativa da sociedade, se destacando no exercício da fiscalização de outras burocracias.

A nova ordem legal, política e social determinou ainda a necessidade de transparência na gestão pública, da prestação de contas e da responsabilização dos agentes públicos. Decorrente disto nasceu a necessidade de criação das ouvidorias públicas, espaço onde a sociedade civil se manifesta sobre os serviços prestados, a atuação dos agentes públicos, as políticas públicas, solicita providências e faz reclamações, buscando soluções e responsabilização de ilícitos porventura cometidos.

O MP criou sua ouvidoria que possibilitou a participação cidadã, contribuindo para maior eficiência e efetividade do Órgão e a democracia participativa.

ABSTRACT

Accountability is an essential element in a Democracy. Brazil after 1988, with the advent of the Federal Constitution, became a democratic country again, and Public Institutions started to be controlled by agencies for this purpose and by organized civil society or not, carrying out what was called “Donnell de horizontal accountability and by Peruzzotti of social accountability.

The Public Ministry took on new functions and became an institution even more representative of society, standing out in the exercise of oversight of other bureaucracies.

The new legal, political and social order also determined the need for transparency in public management, accountability and accountability for public agents. As a result of this, the need for the creation of ouvidorias was born, a space where civil society expresses itself about the services provided, the performance of public agents, public politics, requests measures and makes complaints, seeking solutions and accountability for any illicit acts committed.

The MP created its ouvidorias service that enabled citizen participation, contributing to greater efficiency and effectiveness of the Agency and participatory democracy.

Palavras-chave: Accountability. Democracia. Ministério Público. Ouvidoria.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quanto à natureza da Manifestação	31
Tabela 2 – Quanto à Matéria	35
Tabela 3 – Quanto à identificação do Manifestante.....	37
Tabela 4 – Percentuais de reclamações enviadas a CGJ/MPMG	38

LISTA DE SIGLAS

CESEC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania
CF	Constituição Federal
CGMP	Corregedoria Geral do Ministério Público - Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNPM	Conselho Nacional do Ministério Público
EC	Emenda Constitucional
LAI	Lei de Acesso à Informação
LCE	Lei Complementar Estadual
LON	Lei Orgânica Nacional
MP	Ministério Público
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 AS ESPÉCIES DE <i>ACCOUNTABILITY</i> SEGUNDO O'DONNELL E PERUZZOTTI	15
2.1 Conceito de Accountability	15
2.2 A Teoria de O'Donnell	16
2.3 A Teoria de Peruzzotti	17
3 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DE SUA OUVIDORIA.....	21
3.1 O Ministério Público no Contexto Constitucional de 1988	21
3.2 A criação e os objetivos da Ouvidoria do Ministério Público.....	24
4 A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FERRAMENTA DE <i>ACCOUNTABILITY</i> - ANÁLISE DOS DADOS ESTATÍSTICOS DOS ANOS DE 2019/2020	30
5 CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

No presente estudo foi proposta a análise do papel da Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) como instrumento de controle, fundamentando-se nas reflexões de Guillermo O'Donnell (1998) sobre a *accountability* no Estado contemporâneo e de Enrique Peruzzotti (2006) acerca da *accountability social*, especialmente nos processos de democratização da América Latina. Partiu-se do conceito genérico de *accountability* como a necessidade de prestação de contas, informação, transparência e responsividade de agentes públicos, existente nas poliarquias atuais, notadamente nos países democráticos da América Latina, onde se inclui o Brasil.

Neste, não se buscou analisar como se dá a *accountability* dentro da realidade atual, histórica, social e política brasileira. Mas, a partir dos recortes cunhados por O'Donnell e Peruzzotti, verificar a atuação da Ouvidoria do MPMG como Órgão importante e necessário no contexto da *accountability*.

A partir destes autores foi desenvolvida uma abordagem histórica das mudanças, após a Constituição Federal de 1988, das atribuições dadas ao Ministério Público (MP) e da participação social na democracia, inaugurada com a queda da ditadura militar. E ainda, as mudanças legais ocorridas *a posteriori*, com a criação das ouvidorias públicas.

Neste contexto, foi demonstrado como a Ouvidoria do MPMG que, segundo as normas de regência, tem como objetivo contribuir para elevar continuamente os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público (MP), atuando como ferramenta para a realização da *accountability social*, bem como naquela denominada horizontal, realizada pela agência.

Em minha atuação junto à Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais me vi diante de um Órgão de suma importância no interior da agência. Uma Instituição que é “defensora do povo”, tendo como função constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não pode se distanciar da sociedade, e a Ouvidoria é um meio de escuta cidadã importante e propicia a *accountability*.

O que se propõe no presente estudo é a análise do papel da Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais como instrumento de controle, fundamentando-se nas reflexões de Guillermo O’Donnell sobre a *accountability* no Estado contemporâneo e de Enrique Peruzzotti acerca da *accountability social*, especialmente nos processos de democratização da América Latina. Partiremos do conceito genérico de *accountability* como a necessidade de prestação de contas, informação, transparência, e responsividade de agentes públicos, existente nas poliarquias atuais, notadamente nos países democráticos da América Latina, onde se inclui o Brasil.

O presente trabalho não busca analisar como se dá a *accountability* dentro da realidade atual, histórica, social e política brasileira. Mas, a partir dos recortes cunhados por O’Donnell e Peruzzotti verificar a atuação da Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais como Órgão importante e necessário no contexto da *accountability*.

A partir desses autores, desenvolveremos uma abordagem histórica das mudanças, após a Constituição Federal de 1988, das atribuições dadas ao Ministério Público e da participação social na democracia inaugurada com a queda da ditadura militar. E ainda, as mudanças legais ocorridas *a posteriori*, com a criação das ouvidorias públicas.

Nesse contexto, será demonstrado como a Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais, segundo as normas de regência, contribui para elevar continuamente os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público, atua como ferramenta para a realização da *accountability social*, bem como naquela denominada horizontal, realizada pela agência.

Foi feita a análise de artigos teóricos acerca do tema da *accountability*, partindo das teorias cunhadas pelos cientistas-políticos Guillermo O'Donnell e Enrique Peruzzotti, bem como sobre o Ministério Público brasileiro e a Ouvidoria, em uma abordagem exploratória/descritiva.

O contexto histórico foi utilizado como fonte de análise das mudanças políticas e sociais do país, após 1988, que culminaram com uma nova ordem constitucional, o surgimento de um Ministério Público como uma nova instituição, e posteriormente a criação das Ouvidorias Públicas. E ainda, de que a participação social foi determinante no processo de redemocratização do país e é indispensável à manutenção e consolidação da democracia.

A análise de dados estatísticos obtidos através do programa de gestão próprio criado pelo Ministério Público de Minas Gerais para sua Ouvidoria, será fonte para verificação da existência concreta de *accountability* da agência, bem como daquela realizada por seus membros. A interpretação será com base nas teorias da *accountability* de O'Donnell, e a atribuição constitucional do Ministério Público como realizador da *accountability horizontal*, e na denominada *accountability* social, formulada por Peruzzotti, para constatação da utilização da ouvidoria como meio de controle social.

Destaca-se que não foi possível fazer uma tabulação do registro de dados, uma vez que já haviam sido preenchidos. As manifestações são enviadas a Ouvidoria por telefone, e-mail, carta, atendimento presencial e através do site do MPMG. Quando é feita através da última forma, a própria pessoa preenche os dados em formulários que são disponibilizados. Nas demais, as informações são recebidas pelo Órgão e os servidores fazem o preenchimento no programa de gestão.

Após, são gerados os dados estatísticos, que são catalogados pelo que se denomina Anonimato, Classes, Contato, Finalização de Atendimento, Grau de Instrução, Objetivo, Pessoa Física/Jurídica/Anônimo, Resposta, sexo, sigilo e Solicitação por Comarca.

Portanto, faremos uma análise de dados observacionais, quantitativos e não qualitativos, que embora seja limitada como método analítico, proporciona uma constatação fática das demandas apresentadas à Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais.

Com o objetivo de comparação e análise de comportamento dos manifestantes perante a Ouvidoria, bem como para constatação das mudanças e tendências de conteúdo das manifestações recebidas, utilizamos dados entre os anos de 2019 e 2020.

2 AS ESPÉCIES DE *ACCOUNTABILITY* SEGUNDO O'DONNELL E PERUZZOTTI

2.1 Conceito de *Accountability*

A palavra *accountability*, partindo da tradução linguística, na língua portuguesa não se traduz em um único vocábulo. Segundo Pinho e Sacramento, a palavra tem origem inglesa e já constava de dicionários em 1794, embora ligada à emergência do capitalismo e à necessidade das empresas serem geridas “de acordo com os parâmetros desse sistema” (2009, p. 1347).

Destaque-se também que, na concepção da *accountability* construída por Schedler (1999), três questões são identificadas como necessárias para sua eficácia: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões – informação e justificação – remetem-nos ao que o autor denomina de *answerability*, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última – punição – diz respeito à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos. Constata-se, mais uma vez, que a *accountability* implica em mais do que geração de dados e interação de argumentos, visto que inclui, também, a possibilidade de punir comportamento inadequado. Ainda de acordo com esse autor, exercícios de *accountability* que expõem delitos, sem a imposição de penalidades, aparecerão como fracas e diminuídas formas de *accountability*.

Accountability também pode ser classificado como termo que “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1348).

Todavia, a compreensão do que é *accountability* não é tão simples quanto parece, pois deve abranger as manifestações oriundas de uma cidadania ativa e uma sociedade articulada (DENHARDT; DENHARDT, 2009) ou, em outras palavras, contém variadas dimensões, as quais devem ser reconhecidas para que possamos, de fato, compreendê-la.

Mas, em um Estado democrático onde a sociedade é participativa e

representada pelos agentes de poder, a *accountability* é necessária para a efetividade, transparência e controle das ações realizadas por eles. O exercício da cidadania se estabelece pela delegação e pela fiscalização da atuação dos “delegados”. Os agentes públicos, gestores que são de tudo aquilo que pertence a todos, têm o dever de explicitar suas ações e resultados, bem como os meios utilizados no exercício de suas atribuições. E, por outro lado, serem responsabilizados em casos de práticas ilícitas ou negligentes, e até mesmo, em hipóteses de ausência de providências quando necessárias.

Resumindo, podemos afirmar que *accountability* embora possua distintas classificações, traz sempre a necessidade de prestação de contas, informação, transparência e responsabilidade daqueles agentes públicos que não atuam conforme os ditames legais.

2.2 A Teoria de O'Donnell

As mudanças no estado contemporâneo, notadamente na América Latina, com a necessidade de criação e consolidação de Estados democráticos, levaram os cientistas políticos O'Donnell e Peruzzotti a se debruçarem sobre o tema da *accountability*.

Guillermo O'Donnell cunhou os termos *Accountability* Horizontal e *Accountability* Vertical. O autor analisou as poliarquias atuais e constatou que, embora haja divergência entre o que prega o liberalismo, o republicanismo e a democracia, há uma convergência importante entre elas e o Estado Constitucional: o império da lei, ainda que sua efetividade possua importantes variações (1998, p. 33).

Portanto, embora as poliarquias sejam a conjunção dos três fatores, em maior ou menor grau, em havendo democracia, presente está a participação social: “Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas, dentro do quadro institucional existente” (O'DONNELL, 1998, p. 33). Ainda segundo este autor,

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que denomina de “*accountability*” vertical (O'DONNELL, 1998, p. 33).

São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado eleitos ou não (O'DONNELL, 1998, p. 28). Assim, o principal canal da citada *accountability* são as eleições. Punir ou privilegiar os eleitos.

Coexistindo com a anterior, a *accountability* horizontal é definida por O'Donnell como

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais oi até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (1998, p. 40).

Para que esse tipo de *accountability* seja efetiva deve

haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e /ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal, por assim proceder mas, também de *facto*, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os *ombudsman* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'DONNELL, 1998, p.42-43).

Aqui podemos inserir o MP no modelo brasileiro.

2.3 A Teoria de Peruzzotti

Ampliando e, a meu sentir, aprimorando o conceito de *accountability*, Enrique Peruzzotti (2006), analisando o contexto social, político e legal das novas democracias da América Latina, apresentou a variante social. O autor, em seu artigo “A Política de *Accountability* Social na América Latina”, demonstra a importância da sociedade no controle das ações e na responsividade de agentes públicos e políticos, bem como na sedimentação da democracia.

Peruzzotti afirma que a mudança cultural política, ocorrida em várias sociedades latino-americanas para uma democracia constitucional, contribuiu para redefinir os termos do contrato democrático representativo em direção a um modelo de prestação de contas. O representado já não permanece como um sujeito passivo,

mas assume um papel de monitoramento ativo.

Esta nova interpretação do contrato representativo enfatiza o estabelecimento de mecanismos e recursos para monitorar e disciplinar os representantes políticos. Já não se trata de simplesmente delegar a confiança nas qualidades pessoais de um líder; o que existe é uma preocupação de complementar o ato de autorização política com o fortalecimento de uma rede impessoal de dispositivos institucionais de supervisão e controle de poder (PERUZZOTTI, 2006, p. 3).

Partindo do conceito de *accountability* horizontal cunhado por O'Donnell, onde o funcionário eleito é monitorado e controlado institucionalmente, o autor pontua que ainda que de fora das instituições, os cidadãos e as organizações da sociedade civil na esfera pública podem questionar decisões ou política públicas, denúncias comportamentos ilegais ou tematizar novos problemas ou assuntos (PERUZZOTTI, 2006, p. 4).

Para ele, o déficit de *accountability* da representação política, nas novas poliarquias, fez surgir a *accountability* social, com a criação de associações cívicas, ONGs, movimentos sociais e organizações de meios. O controle social passa a representar uma das diversas formas de politização da sociedade civil, nas novas democracias. “Esta nova forma de política que surge no espaço da sociedade civil engloba uma variedade de formas de ação coletiva e de ativismo cívico que compartilham em comum a preocupação por melhorar o funcionamento das instituições representativas através do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos (PERUZZOTTI, 2006, p. 5).

As ações coletivas podem se dar de forma permanente (em busca de um objetivo social, ou para com a finalidade de gerar respostas a problemas estruturais de longa data), esporádica (diante da existência de um fato que necessita da manifestação social), ou até mesmo da imprensa (recebe e dá visibilidade a denúncias ou iniciativas da sociedade civil, e, ainda, investiga e denuncia) (PERUZZOTTI, 2006, p.6-7).

Assim, a *accountability* social ainda tem como função incrementar a transparência no exercício do poder político e público, e estabelecer mecanismos efetivos de monitoramento. A política de *accountability* social representa um importante complemento sub-institucional, o qual incide diretamente no funcionamento e desempenho dos mecanismos institucionalizados de *accountability*,

tanto vertical como horizontal. A denúncia de casos concretos de corrupção e tergiversação da lógica institucional de certas agências governamentais, por parte de funcionários inescrupulosos, implica um importante chamado de atenção acerca das deficiências existentes no desempenho institucional dos poderes representativos e/ou das Agências horizontais encarregadas de supervisioná-los (PERUZZOTTI, 2006, p.10).

A accountability social se dá

[...] através da pressão social e da exposição pública, estas iniciativas sociais forçam uma rede de agências de controle que, de outra maneira, se mostraria reticente a intervir, a tomar frente do assunto e iniciar procedimentos judiciais ou administrativos destinados a investigar e castigar os supostos atos de ilegalidade (PERUZZOTTI, 2006. p. 13).

A ativação de agências de controle pode ocorrer de maneira direta ou indireta. A ativação indireta é produto da pressão social exercida por algum movimento ou organização, ou por algum escândalo midiático (PERUZZOTTI, 2006).

O incremento das organizações sociais no Brasil foi significativo desde a queda da ditadura militar e o advento da nova ordem constitucional, o que possibilitou e potencializou a *accountability social*.

De acordo com Dagnino¹ (2002, apud PINHO; SACRAMENTO, 2009), a partir da década de 1980, ocorrência de fenômenos, tais como o aumento do associativismo e a emergência de movimentos sociais organizados, provocaram o ressurgimento da sociedade civil brasileira. De forma similar, outros autores reconhecem que, a partir de então, “novos potenciais culturais de construção democrática emergiram e novas práticas, movimentos e instituições tornaram-se possíveis” (AVRITZER, 2002, p. 17).

A fiscalização constante e a exigência de transparência na gestão das agências e poderes públicos passaram a se tornar a ordem do dia, e não mais a exceção, como outrora acontecia. As mudanças sociais e políticas ensejaram, inclusive, alterações legislativas significativas, tais como a Emenda Constitucional 95, conhecida como a Reforma do Judiciário, a criação da Controladoria Geral da União em 2001, as Leis de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000), Lei da “Ficha Limpa” e Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), dentre outras, que possibilitaram o incremento da *accountability* horizontal e social.

¹ DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Tal modelo de *accountability* é importante em uma democracia onde a sociedade deve ter papel atuante e fiscalizatório, para que seus direitos sejam respeitados e se materializem em forma de ações tomadas por agentes políticos e públicos e, por outro lado, de responsividade daqueles que atuam em desconformidade legal.

Nas palavras de Peruzzotti:

A política de *accountability* social representa uma forma primordial de politização em qualquer democracia – recente ou longa, consolidada ou não consolidada -, já que serve para provar se a conduta dos representantes políticos e dos funcionários não eleitos se adequa ou não aos princípios normativos que dão legitimidade ao contrato representativo. Estas ‘políticas de desconfiança’ são essenciais para o fortalecimento da confiança no sistema institucional de qualquer democracia. ‘A confiança – afirma ClausOffe – é o resíduo que permanece depois que a propensão a desconfiar se demonstra infundada (2006. p.14).

Quadro 1 – Accountability - prestação de contas, informação, transparência, e responsividade de agentes públicos

TIPOS	CONCEITO	PRINCIPAL CANAL
Accountability vertical	São ações individuais ou feitas pelas organizações sociais com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado eleitos ou não.	Eleições
Accountability horizontal	A existência de agências estatais que têm atribuição legal de realizar ações de fiscalização e controle de ações ou omissões de agentes ou agências estatais, buscando a responsabilização pela prática de atos ilícitos.	Poderes Legislativo, executivo e Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladoria Geral da União.
Accountability Social	Ação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil que podem questionar decisões ou política públicas, denúncias, comportamentos ilegais ou tematizar novos problemas ou assuntos.	Associações Civis, ONGS, movimentos populares e cidadãos

Fonte: Autoria própria, 2021.

3 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DE SUA OUVIDORIA

3.1 O Ministério Público no Contexto Constitucional de 1988

O Ministério Público originalmente era formado por agentes que cuidavam dos interesses do rei e da acusação penal. No Brasil com o advento da República os procuradores da Coroa se transformaram em Procuradores da República, e gradativamente suas funções procuratórias foram transferidas aos Advogados da União e dos Estados. (MAZZILLI, 2011. p. 2).

Nas palavras de MAZZILLI o MP “ só começou a adquirir contornos de instituição a partir da organização que lhe deu Campos Salles, enquanto Ministro da Justiça no Governo Provisório da República”, com o Decreto n. 848, de 11-10-1890. O Órgão desde a proclamação da República fez parte do Poder Executivo, e apenas nas constituições de 1934 e 1946 ocupou posição de relativa autonomia. A Carta de 1967 o inseriu no capítulo do Poder Judiciário, mas a emenda de 1969 o retornou ao Poder Executivo, fato que perdurou até 1988. Nessa época o Chefe da referida instituição era de livre nomeação e destituição do governante, sendo ele seu representante, o que comprometia a autonomia (MAZZILLI, 2011. p. 3). A Constituição atual determinou apenas a nomeação pelo Chefe do Poder Executivo, não persistindo a livre destituição do Procurador-Geral.

O Ministério Público foi inserido no capítulo das funções essenciais à justiça, no texto constitucional, e consignou-se que é uma 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, segundo o artigo 127. Foi fixada a autonomia funcional e administrativa da Instituição e assegurou-se como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional para exercer suas funções. Ao comentar o assunto, Mazzilli justifica a necessidade de existência do que denomina liberdade funcional (independência e autonomia funcional) para assegurar que os membros do MP possam tomar as decisões mais altas que a Constituição e as leis puseram diretamente em suas mãos, sem que possam ser pressionados, intimidados ou manipulados pelos detentores do poder político ou econômico (MAZZILI, p. 11).

As mudanças citadas acima não se deram de forma instantânea, com a assembleia constituinte. Foi resultado de articulações e até mesmo mudanças legislativas anteriores, como a edição da Lei Complementar Federal 40 de 1981 (Primeira Lei Orgânica Nacional), e da Lei da Ação Civil Pública editada em 1985, e contou com a participação efetiva de seus membros e de políticos, como bem pontua Kerche:

[...] O Novo Ministério Público previsto na Constituição, portanto, não é um mero coroamento de uma estratégia anterior levada a cabo exclusivamente pelos integrantes do Ministério Público. É na verdade, um momento de ruptura que foi decidido pelos políticos dos mais diversos partidos. (KERCHE, 2009, p. 21).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica no Brasil, após anos de ditadura militar. A necessidade de concretização da democracia e da garantia de direitos humanos no país era imperativa, e se consolidou na Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL, 1988).

Nas palavras de Kerche, “Esse Ministério Público que surgiu em 1988 encaixa-se perfeitamente bem com o objetivo de ampliação dos direitos coletivos e na tendência democratizante da Carta Magna” (KERCHE, 2009, p. 23).

Ao dotar o Ministério Público de poderes para atuar civilmente na defesa dos direitos, os constituintes adicionaram atribuições que eram calcadas no modelo nórdico de *ombudsman*, embora houvesse aqueles que defendiam que tais funções deveriam ser determinadas às Ouvidorias. Bruno Konder Comparato, em sua monografia, narra com precisão o processo constitucional no Brasil, dissertando que

[...] o tema do controle da administração pública e a instituição de ouvidorias calcadas no modelo do *ombudsman* sueco eram assuntos presentes na agenda pública do país no momento da passagem do autoritarismo para a democracia. Como não podia deixar de ser, o assunto esteve presente nas discussões dos constituintes e nos debates para a elaboração da nova constituição. Gomes menciona que o anteprojeto elaborado pela comissão Provisória de estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos, propunha a instituição de uma Defensoria do Povo, de características muito semelhantes ao *ombudsman* sueco. O texto definitivo, que foi elaborado pelos constituintes abandonando o anteprojeto Arinos e foi aprovado em 1988, contudo, não manteve a Defensoria do Povo e optou por confiar algumas de suas atribuições ao Ministério Público (COMPARATO, 2005, p. 40).

De fato, e de direito o MP se tornou um Órgão Público dotado de amplos poderes e deveres, que passou a ser conhecido como defensor da sociedade. Um representante com legitimidade para ações judiciais, na busca de garantia de direitos coletivos, difusos e individuais indisponíveis e de punição aos que praticam atos ilícitos.

A agência, com os instrumentos legais que já haviam sido criados, tais como a possibilidade de instauração de inquérito civil e manejo da ação civil pública, exclusividade da ação penal pública, dentre outros, efetivamente, passou à realização da *accountability* horizontal.

Era necessária a mudança da instituição para que lhe fosse atribuída tal finalidade, na defesa, principalmente, da ordem democrática. Nas palavras de Kerche,

[...] uma instituição responsável pela fiscalização de políticos, como o Ministério Público, é o reconhecimento de que somente os clássicos instrumentos do *checks and balances* – poderes de Estado limitando poderes de Estado – não seriam suficientes. A complexidade do Estado contemporâneo fez surgir órgãos especializados e auxiliares de poderes, não previstos na teoria clássica da democracia liberal, para limitar abusos de atores estatais – como as ouvidorias dos países latino ou os *ombudsman* dos países nórdicos, por exemplo (KERCHE, 2009, p. 63).

Segundo Olivieri *et al.*, 2013,

[...] no que tange a fatores endógenos o sistema de *accountability* horizontal, no Brasil, passou por mudanças organizacionais, desde 1988, que implicaram um novo comportamento dos agentes no interior dessas instituições. Dotados de maior autonomia, os agentes dessas instituições passaram a constituir atividades de controle e processos de interpretação das normas que os colocaram como agentes políticos fundamentais da democracia brasileira (citados por ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p.17).

Segundo os autores

[...] as instituições do sistema de *accountability* devem ser autônomas e reconhecidas por seus operadores como portadoras de uma autoridade pública para a fiscalização, controle, correção e punição dos atos ilícitos, de maneira a preservar o interesse público (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 17).

Por outro lado, os membros e servidores do MP também têm o dever de agir conforme os ditames legais, eis que exercem uma atividade pública. Ao dissertar sobre o tema, Mazzilli, ao se referir aos membros da instituição afirma que: “Em

primeiro lugar, é preciso deixar bem claro que ele não pode fazer o que bem queira: está sempre limitado pela lei e responde por isso" (MAZZILLI, 2011, p. 9). Portanto, o MP deve ser *accountable*.

A responsabilização dos membros e servidores do MP é função do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – conforme o artigo 130-A, §2º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/04, pelo Procurador-Geral de Justiça e pela Corregedoria-Geral de Justiça, órgãos da Administração superior da instituição, nos termos dos artigos 10 e 17, da Lei Orgânica Nacional 8.625/93 e, no caso de Minas Gerais, da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 94/2007, em seus artigos 18 e 37.

Nas palavras de Kerche “o Ministério Público é singular porque combina elementos – autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e amplo leque de atribuições – que não são comuns em instituições com poucos mecanismos de *accountability*” (2009, p. 49). Devido as garantias dadas aos membros da, de forma geral, a instituição é muito criticada quanto à responsividade de seus agentes pela imprensa e pela academia

Não vamos aqui analisar a eficiência e efetividade dos meios de controle e responsabilização das ações de membros e servidores do MP, mas sim, o fato de que a Ouvidoria foi criada como meio de viabilizar o incremento da atuação ministerial e o controle social da agência.

3.2 A criação e os objetivos da Ouvidoria do Ministério Público

A primeira Ouvidoria estatal no Brasil foi criada em 1986, pelo município de Curitiba, como meio de comunicação com o cidadão. Mas, historicamente, nos países ibéricos já haviam sido criados o *Defensor del Pueblo* na Espanha (1978) e o *Provedor de Justiça* em Portugal (1975), com funções semelhantes, sendo que a relação histórica entre tais países e o Brasil fez com que o tema fosse colocado na agenda política regional, especialmente por incentivo da academia (XAVIER; AZEVEDO. 2019).

O termo Ouvidoria foi cunhado no Brasil. No período colonial existiam os Ouvidores do Rei, os quais detinham funções administrativas e até mesmo jurisdicionais, completamente distintas das exercidas pelos Ouvidores que exercem a

chefia das Ouvidorias. O modelo criado no Brasil, embora tenha tido inspiração ibérica, dele se afastou, bem como dos modelos adotados por países latino-americanos.

Com efeito, a rejeição, em 1987, do *ombudsman/defensor del Pueblo* – existente nos demais países da América Latina – pelo Congresso Constituinte, foi acompanhada da atribuição, ao MP, das funções exercidas, naqueles países, pelos titulares do instituto em comento (LYRA, 2019. p. 469).

A função das Ouvidorias públicas está diretamente ligada ao dever de transparência nos serviços públicos, cuja gênese se deu em 1988, quando a Constituição Federal estabeleceu no título II, capítulo primeiro, que define os direitos e garantias fundamentais, artigo 5º, XXXIII,

[...] que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Assim, a nova ordem constitucional inaugurou a fiscalização pela sociedade da atuação dos serviços públicos, e determinou a necessidade de transparência na gestão pública, instituindo a democracia participativa, além da representativa. Como bem assinala Bruno Konder Comparato, “a participação e a deliberação se tornam cada vez mais presentes no processo de elaboração e implementação de políticas públicas urbanas” (2005, p. 43). Os cidadãos não são mais meros expectadores, mas sujeitos que participam da vida e das decisões dentro do município, do estado e do País, de forma individual ou associativa. Os processos de decisão e a prática administrativa são mais complexos, e implicam a cooperação de diversas instituições estatais e parcerias entre o poder público, a iniciativa privada e os atores da sociedade civil. A criação e implementação de fóruns de participação popular é apresentada como uma solução a estes desafios, tanto pelos governos quanto pela sociedade civil (COMPARATO, 2005, p. 44).

A grande mudança veio com a inovação constitucional realizada em 1998 (no artigo 37, §3º), com a determinação da possibilidade de os cidadãos enviarem reclamações relativas à prestação de serviços públicos (BRASIL, Emenda Constitucional nº 19, de 1998). A partir daí foram criadas as inúmeras ouvidorias públicas.

Através das ouvidorias, a voz do cidadão passou a chegar de forma rápida e ágil às agências estatais. A criação e implementação de ouvidorias públicas fizeram parte da crescente ampliação dos espaços democráticos do Estado, o qual foi compelido pela Constituição Federal a adotar práticas mais transparentes na gestão da máquina administrativa, a fim de oportunizar ao cidadão a possibilidade de participar diretamente do agir estatal (CYRILLO; LYRA, 2019, p. 1).

Em 2004, a Emenda Constitucional nº 45, de maneira específica, determina a criação das Ouvidorias pelo Ministério Público brasileiro (artigo 130-A, §5)², cujo objetivo é o recebimento de reclamações e denúncias contra membros ou órgãos do *parquet* e seus serviços auxiliares, feitas por qualquer interessado. A reforma produzida pela citada emenda foi substancial, tendo sido criado o CNMP, que passou a ser o Órgão com função de controle da atuação administrativa e financeira de todo o Ministério Público brasileiro, e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

A mudança trouxe um novo instrumento de *accountability* dos atos de membros e servidores do Ministério Público, criando um canal direto para recebimento de denúncias e reclamações feitas pelos cidadãos e organizações da sociedade civil.

No Estado de Minas Gerais foi editada a Lei Complementar Estadual nº 94, em 2007, criando a Ouvidoria do Ministério Público Estadual, estabelecendo como função do Órgão receber, examinar e encaminhar representações, reclamações, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões de qualquer interessado sobre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público.

Determinou-se, ainda, o acesso amplo ao Órgão, podendo este se dar por comparecimento pessoal, através de e-mail, telefone, mensagem *fac-simile* (pouco usada atualmente), e principalmente comunicação pela internet, por meio do serviço da Ouvidoria, disponível na página do Ministério Público.

A norma Estadual ampliou o rol de atribuições da Ouvidoria, previsto na CF, pois, embora tenha confirmado o objetivo de receber reclamações e denúncias (no que tratou pelo termo jurídico representações) contra membros e servidores, acrescentou que poderiam estas se tratar de quaisquer atividades desenvolvidas pelo

² Leis da União e dos Estados criam ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Ministério Público.

A Ouvidoria passou a ser, então, um canal não apenas de recebimento de reclamações e denúncias contra membros e servidores do Ministério Público, mas de informações, solicitações de providências e encaminhamento, até mesmo de provas utilizadas na atuação ministerial no exercício de seu *mister*.

Assim, a Ouvidoria surge como um canal de participação social direto, tratando-se de meio de concretização da *accountability* social, onde as manifestações recebidas desencadeiam atos internos, tais como: a atuação da Corregedoria Geral de Justiça (da Lei Complementar Estadual 94/2007) na apuração e punição de membros e servidores e o incremento da atuação ministerial no seu *mister* diário. Daí podermos afirmar que a Ouvidoria do Ministério Público se reveste de grande importância, tendo em vista as atribuições do Órgão ministerial e a possibilidade de rápida e direta interlocução com os cidadãos e Organizações da Sociedade Civil (OSC).

A sociedade civil, quando utiliza seu poder fiscalizatório e de solicitação de providências na garantia de seus direitos, realiza a *accountability* social direta, exercendo a cidadania. A exigência de atuação das agências que realizam a *accountability* horizontal e a fiscalização da atuação destas é, sobremaneira, uma forma de garantia da democracia participativa.

Peruzzotti analisando as mudanças na América Latina destaca que: “Nas últimas décadas, a região observou um aumento significativo da judicialização de conflitos, muitas vezes protagonizada pela sociedade civil e incentivada pela criação de novas ferramentas legais que facilitam o recurso ao poder judiciário por parte dos cidadãos. A ação direta de inconstitucionalidade, as ações de tutelas, os amparos legais, o surgimento de um movimento de direito de interesse público representam algumas novas ferramentas constitucionais na região que contribuíram para melhorar o acesso de certos setores ao poder judiciário para reclamar por seus direitos ou para denunciar casos de arbitrariedade estatal.³ Por exemplo, a criação no Brasil do

³ Lança um definição mínima. Ver Tate e Vallinder Sobre o fenômeno da crescente judicialização da política na região ver, Rogério Bastos Arantes, "Judiciário e política no Brasil", São Paulo, Editora Sumaré, 1997; Rosângela Batista Cavalcanti y Maria Teresa Sadek, "El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley" em Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (eds.), "Controlando la política", *op. cit.*, p.169-191; Luiz Wernick Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Cunha Melo e Marcelo Burgos, "A judicialização da política e das Relações Sociais no Brasil", Rio de Janeiro, Editora Revan, 1999, p. 48-70; Catalina Smulovitz, "Ciudadanos, Derechos y Política" em González Morales, Felipe (editor), **"Las Acciones de Interés**

Ministério Público, após a reforma constitucional de 1988, introduziu um ator institucional acessível e aberto às reivindicações cidadãs, fomentando um notável civil crescimento do uso da estratégia judiciária por parte da sociedade.”⁴

Ademais, cabe aqui pontuar que a participação social na realização da *accountability*, em um país onde são profundas as desigualdades sociais e não raros os atos ímprobos e ilícitos de políticos e gestores públicos, se reveste de grande importância, na medida em que a busca de responsabilização é inafastável. Utilizada como ferramenta nesse processo, a Ouvidoria cumpre seus objetivos e consagra a participação popular.

As ouvidorias públicas contribuem para o aumento da eficiência das agências de governo na medida em que aumentam a percepção junto à população de que a corrupção se alimenta do excesso de informações privilegiadas, na fronteira entre os segredos de estado e as informações amplamente divulgadas. A sociedade contemporânea valoriza cada vez mais a informação, e as empresas privadas já incorporaram a importância das informações nos seus processos administrativos (COMPARATO, 2005, p. 49).

Hoje em dia é consenso que o acesso à informação é não apenas um direito humano, mas também um direito fundamental quando se trata de promover a boa governança e combater a corrupção. Em uma agência de governo, o segredo está relacionado com o núcleo mais interno do poder. Em consequência o combate e a fiscalização do poder pressupõem um compartilhamento dos segredos (COMPARATO, 2005, p. 47).

Mais do que garantir constitucionalmente direitos humanos é necessário que as agências estatais e os cidadãos fiscalizem e façam com que tais direitos se materializem na sociedade. Em certa medida, a proposta da existência de Ouvidoria pública remeteria à possibilidade de inclusão social, o que possibilitaria inclusive a essas pessoas que não se veem representadas uma nova oportunidade para tal (CARDOSO, 2010).

Nas palavras de Comparato,

Público: Argentina, Chile, Colombia y Perú, Santiago de Chile”, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1997; Catalina Smulovitz, “Judicialization of Protest in Argentina. The Case of Corralito”, em Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (eds.), “Enforcing the Rule of Law”, *op. cit.* Sobre o uso do direito de interesse público por parte da sociedade civil ver Mary McClymont y Stephen Golub (eds.) “Many Roads to Justice” (The Ford Foundation: 2000; Felipe Gonzalez y Felipe Viveros, “Ciudadanía e Interés Público”, Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales: 1998; Felipe Gonzalez Morales “Las Acciones de interés Público”, Santiago: Cuadernos de Análisis Jurídico. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 1997.

⁴ Sobre a relação Ministério Público – sociedade civil ver Rosângela Batista Cavalcanti e Maria Teresa Sadek, “El impacto del Ministerio Público”, *op. cit.*

[...] as ouvidorias influenciam o aspecto decisivo da implantação das políticas, enquanto a maioria dos mecanismos de democracia participativa introduz a participação popular na definição e formulação de políticas públicas, mesmo que apenas em caráter consultivo (2016, p. 44).

Não basta a transparência e a publicidade, é preciso que delas possa se valer qualquer indivíduo ou entidade associativa para análise da eficiência, produtividade e efetividade da atuação da agência que presta serviços públicos, o que se viabiliza através das Ouvidorias públicas.

4 A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FERRAMENTA DE ACCOUNTABILITY - ANÁLISE DOS DADOS ESTATÍSTICOS DOS ANOS DE 2019/2020

Conforme já caracterizado, a Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais tem como atribuição receber, examinar e encaminhar representações, reclamações, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões de qualquer interessado sobre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público.

O Órgão possui um procedimento de gestão próprio que registra todas as manifestações enviadas, as quais são catalogadas pelo que se denomina Anonimato (identificação ou não do manifestante), Classes (assunto a ser tratado), Contato (forma com a qual se comunicou com o Órgão), Finalização de Atendimento, Grau de Instrução, Objetivo (da manifestação), Pessoa Física/Jurídica/Anônimo, Resposta (como a resposta foi comunicada ao manifestante), sexo, sigilo (alguns manifestantes se identificam, mas pedem sigilo de sua identificação) e Solicitação por Comarca.

A classificação acerca das manifestações enviadas é feita por um(a) Servidor(a) da Ouvidoria, em consonância com a Resolução 95 do Conselho Nacional do Ministério Público, de 2013 e suas alterações posteriores, que estabeleceram as bases da coleta dos dados estatísticos. Isto porque todos os ramos do Ministério Público (Federal, Estaduais, Trabalho e Contas), por força da referida norma, tem o dever de enviar trimestralmente relatórios ao referido órgão.

Aqui cabe assinalar que a análise da *accountability* social não poderá ser feita acerca da participação social, através de organizações sociais ou associações civis, ante a impossibilidade de registro de tais dados no sistema. Entretanto, como aquela que é exercida pelos cidadãos.

Analisando o montante de manifestações recebidas nos anos de 2019/2020, foi constatado que a sociedade, de fato, tem buscado a Ouvidoria como ferramenta para se comunicar com o MP. No primeiro ano foram 29.977 manifestações e, no segundo, 51.506 (conforme Tabela 1).

Tabela 1 - Quanto à natureza da Manifestação

GRUPO	01/01/2019 até 31/12/2019	01/01/2020 até 31/12/2020
Crítica	37	32
Elogio	37	53
Informação – Lei de Acesso à Informação (LAI)	146	193
Não informado	731	1.168
Reclamação	26.290	47.600
Solicitação	2.644	2.383
Sugestão	92	77
TOTAL	29.977	51.506

Fonte: Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais, 2019/2020. Acesso em: 05 dez. 2020.

No entanto, apesar de significativos os números, analisando os dados da Tab. 1, faz-se necessário subtrair do total o quantitativo referente às demandas alheias à competência do MP (como por exemplo solicitações ou reclamações que deveriam ser feitas em outras Ouvidorias ou Órgãos), que são expressivas, sendo 5.626 em 2019 e 3.376 em 2020. Assim, passamos a 24.351 em 2019 e 48.130 em 2020, cujo objeto importa à Ouvidoria.

Observa-se que houve um aumento de um ano para o outro de aproximadamente 40% (quarenta por cento). Muitos podem ser os motivos que justificam o considerável acréscimo, tais como, a pandemia do coronavírus que alterou sobremaneira a prestação de serviços públicos e restringiu o atendimento presencial, inclusive no MP mineiro, as eleições municipais, a crise política deflagrada pela questão sanitária, o fato das pessoas passarem a trabalhar em *home office* e utilizarem as ferramentas da internet prioritariamente, e muitos outros.

É fato notório que a pandemia modificou a forma como as pessoas se relacionam com as instituições públicas e privadas. A ausência do atendimento presencial não pode ser desconsiderada como um dos principais fatores no aumento da demanda, do ano de 2019 para 2020, constante da tabela 1. A impossibilidade de falar pessoalmente com os Procuradores, Promotores de Justiça e os servidores, e o fácil acesso à Ouvidoria, inclusive pelo portal do MP, certamente causaram o aumento do número de manifestações. O atendimento presencial ainda é tido como a mais importante ferramenta de contato com a agência.

Em trabalho de Emgruber, Ribeiro, Musumeci, Duarte, citado por Ribeiro e Duarte, denominado “Ministério Público: guardião da democracia brasileira?”,

realizado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC), da Universidade Cândido Mendes, entre os anos de 2013 e 2016, entre os canais de comunicação listados nos questionários respondidos, o atendimento ao público foi tido como o mais importante (média de 9,1 pontos) para a proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (2018, p. 116). Embora o trabalho realizado pela Ouvidoria do Ministério Público não deixe de ser uma espécie de atendimento ao cidadão, na pesquisa o mesmo alcançou apenas 7,4 pontos, ficando atrás ainda dos Centros de Apoio e Coordenadorias do MP, porém, à frente de 14 outros canais. O resultado da pesquisa demonstra que a utilização da Ouvidoria é significativa, entretanto não alcança o meio mais utilizado, que é o atendimento.

As críticas enviadas foram poucas, sendo 37 (trinta e sete) em 2019 e 32 (trinta e duas) em 2020. Segundo a normativa do CNMP, as críticas são manifestações de censura contra ato, procedimento, serviço ou posição adotada pelo MP, pelos membros ou pelos serviços auxiliares.

Os elogios, que são manifestações de satisfação ou reconhecimento da qualidade dos serviços prestados, dos atos ou procedimentos executados pelo MP, pelos membros e pelos seus serviços auxiliares, do mesmo modo, não foram substanciais, sendo de 37 no primeiro período analisado e 53 no segundo (ver TAB. 1).

Já as sugestões que caracterizam propostas de melhoria e aprimoramento dos serviços do MP, além de propostas de inovação de procedimentos ou serviços prestados, foram 92 em 2019 e 77 em 2020 (ver TAB. 1). O enfrentamento de tais manifestações com o que a agência tem realizado certamente levaria ao incremento e ao aprimoramento institucional. No entanto, não foram encontradas informações disponíveis acerca do assunto.

As ouvidorias públicas constituem um instrumento valioso para os gestores públicos, que têm à disposição uma ferramenta muito útil para saber de que maneira os programas governamentais chegam ao cidadão e como este enxerga as mais variadas prestações de serviços públicos. Trata-se de um elemento importante pois permite incluir na necessária avaliação que finaliza o ciclo de toda a política pública a opinião e a visão da população, que é a destinatária de todas as políticas públicas em um regime democrático. Somente por meio da participação é que a população se torna um conjunto de cidadãos. (COMPARATO. 2016. p. 51).

A análise constante das demandas sociais deve ser entendida como de grande

importância institucional, na medida em que estas demandas são mecanismos de aprimoramento.

Conforme Cyrillo e Lyra,

Além de ser canal estreito de relacionamento da instituição com seus servidores e demais atores sociais, a ouvidoria também é uma área de grande importância estratégica para a administração superior, no momento em que transforma os dados trazidos pelas demandas dos cidadãos em indicadores, objetivando atuação mais efetiva de seus membros, melhorias de processo e subsídio para as políticas públicas mais eficazes (CYRILLO, LYRA, 2019, p. 447).

As representações/solicitações (manifestações residuais em relação à reclamação, à crítica e ao pedido de informação) foram de 2.644 em 2019 para 2.383 em 2020. Um número pequeno de 10% no primeiro ano e aproximadamente 5% no segundo, indicando que, de uma forma majoritária, os manifestantes efetivam suas reclamações através da ouvidoria (como veremos a seguir).

Os pedidos de informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011) foram de apenas 146 em 2019 e 193 em 2020. O número não é expressivo, mas talvez a existência do portal da transparência diminua o número de solicitações, visto que muitos dados já estão nele disponíveis.

Mas, em um contexto de *accountability*, são as reclamações (manifestações de insatisfação, investidas ou não de gravidade, com responsabilidade de ação ou omissão atribuída ao Ministério Público, aos membros ou seus serviços auxiliares), que merecem destaque. Nelas se incluem informações e solicitações de providências acerca da atividade fim realizadas pela agência. Foram 26.290 em 2019 e 47.600 em 2020 (ver TAB. 1). O número dentro do contexto de manifestações recebidas é bastante expressivo, e demonstra a ação do cidadão e de organizações sociais em busca de efetivação de direitos e responsabilização de agentes públicos (*accountability horizontal/social*).

Ainda que não se possa de maneira imediata auferir a qualidade das manifestações, pensar na inexistência de um canal de tal importância ante a demanda constatada, seria deixar passar ao largo inúmeros ilícitos. Não é raro, no dia a dia, que a primeira informação sobre um fato seja dada pelo cidadão, através da Ouvidoria.

Quanto à classe das demandas, pode-se constatar que a atuação Ministerial aflige a maioria dos manifestantes em matérias como eleitoral, improbidade

administrativa, saúde, consumidor, patrimônio público, e habitação e urbanismo, no ano de 2020 (ver TAB. 2). As demandas eleitas como prioritárias e de maior ocorrência nos dois anos, em 2019/2020, foram: patrimônio público, consumidor, meio ambiente, saúde, e habitação e urbanismo (ver TAB. 2).

Os dados sinalizam a forma como hoje os cidadãos veem o Ministério Público: Agência de combate a corrupção e garantidora de direitos humanos. As palavras de Arantes (1999), ao comentar que direitos de dimensão coletiva, têm sido instituídos no ordenamento jurídico brasileiro, e novas ações judiciais têm possibilitado a sua efetividade, podendo justificar as reclamações de maior número na Ouvidoria. Segundo o autor,

Hoje, crianças de rua, usuários de transportes públicos, consumidores, contribuintes, usuários de serviços públicos de saúde e educação, para citar alguns exemplos, têm sido amparados por ações coletivas promovidas pelo Ministério Público. O meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural também ganharam um forte aliado nos últimos anos, ao passo que os amestradores públicos talvez nunca tenham tido um fiscal tão atento, atuante e com razoável poder de fogo como o Ministério Público (ARANTES, 1999. p. 93).

Mas, o grande número de reclamações referentes a patrimônio público também pode ser decorrente do que se viu nos últimos anos acerca da atuação ministerial. As mudanças incrementais das instituições do sistema de *accountability* no Brasil significaram uma maior capacidade para desvelar e tornar públicos diferentes escândalos de corrupção, os quais possibilitaram a ocorrência de mudanças nas regras, que fortaleceram o papel exercido por essas instituições na sociedade. Ou seja, “à medida que a corrupção no setor público foi sendo desvelada, reforçaram-se os mecanismos de controle e *accountability*” (PRAÇA, S.; TAYLOR, M.M.; 2014⁵ *apud* ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 16). Aqui entendendo sistema como definido originalmente por Ludwig Bertalanffy (1968)⁶, citado por Aranha e Filgueiras, no qual tem na interação de seus complexos elementos o fator primordial de análise. Ou seja, sistemas são interações mútuas entre elementos complexos, constituindo um conhecimento e uma causa comuns aos seus elementos, que interagem pela

⁵ PRAÇA, S.; TAYLOR, M.M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics & Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, Apr. 2014. In: ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de *accountability* no Brasil**: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Brasília, ENAP, Cadernos 44, p. 16, 2016.

⁶ Bertalanffy, L. Von Teoría general de los sistemas, 1968.

realização de um fim (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 43). A interação resulta em conflitos e cooperação, que “podem ser elementos que explicam a mudança ou mesmo estabelecem etos a processos de mudança” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 44).

Podemos, ainda, justificar os números como resultado do trabalho supracitado, realizado pelo Cesec, onde o item com a melhor avaliação da atuação ministerial foi o combate a corrupção e, segundo Ludmila Ribeiro e Thaís Duarte “Provavelmente, isso decorre da visibilidade das investigações e procedimentos da Operação Lava Jato, que muitas vezes colocam os membros do Ministério Público como responsáveis diretos pelos desmonte de grandes esquemas de lavagem de dinheiro” (RIBEIRO; DUARTE, 2018. p.114).

Tabela 2 – Quanto à Matéria

Grupo	01/01/2019 até 31/12/2019	01/01/2020 até 31/12/2020
Acessibilidade	-	6
Administração e Funcionamento do Ministério Público	842	328
Atuação de Membros e Servidores	215	430
Concurso Público	303	995
Consultas e Dúvidas Jurídicas	-	94
Consumidor	2.003	4.178
Controle externo da atividade policial	343	552
Crimes	1.121	1.197
Crimes: Crime organizado	35	54
Crimes: Crimes cibernéticos	123	506
Crimes: Juizado Especial Criminal	228	1.460
Crimes: Tráfico de drogas	93	173
Crimes: Tribunal do júri	6	8
Demandas Alheias à Competência do Ministério Público	5.626	3.376
Discriminação de Gênero, Etnia, Condição Física, Social ou Mental	652	50
Educação	619	891
Eleitoral	198	11.869
Execução penal	187	229
Idosos	488	1.464
Improbidade administrativa	754	5.625
Infância e Juventude	1.222	1.575
Lei de Acesso à Informação	1	16
Meio ambiente	2.157	2.247
Outros	2	3.019

(Continua)

Tabela 2 – Quanto à Matéria

Grupo	(Conclusão)	
	01/01/2019 até 31/12/2019	01/01/2020 até 31/12/2020
Outros: Apoio comunitário	8	7
Outros: Cível	72	145
Outros: Conflitos agrários	3	7
Outros: Controle de constitucionalidade	93	94
Outros: Deficientes	210	318
Outros: Direitos Humanos	2	606
Outros: Habitação e urbanismo	1.271	1.422
Outros: Ordem econômica e tributária	144	162
Outros: Patrimônio Histórico e Cultural	115	148
Outros: Patrimônio Público	9.175	3.811
Outros: Terceiro setor	21	26
Outros: Violação dos direitos (crianças, adolescentes, idosos e deficientes).	88	18
Saúde	1.522	4.474
Serviços Públicos	-	69
Sindical e Questões Análogas	-	173
Violência doméstica	78	563
Total	30.020	52.385

Fonte: Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais, 2019/2020. Acesso em: 05 dez. 2020.⁷

No entanto, verifica-se que os cidadãos manifestantes ainda o fazem preferencialmente de maneira anônima ou, algumas vezes, mediante sigilo. Tal fato pode demonstrar o quanto a nossa democracia ainda não está madura, ao ponto das pessoas se ocultarem por medo ou receio de não serem atendidos, por barreiras culturais ou psicológicas (RIBEIRO; DUARTE, 2018, p.118).

Pinho e Sacramento (2009) citam que o

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) alertou, mais recentemente, para o fato de que a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: um deles é o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, já que uma população indiferente à política inviabiliza tal processo; o outro é a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato (PERUZZOTTI, 2006, p. 27 citado por PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1349).

Assim, é imperativo que haja sempre incentivo e facilidades aos cidadãos com

⁷ Nesta Tabela o total é superior porque várias manifestações são inseridas em mais de uma classe, sendo a diferença em 2019 de 43 e, em 2020, de 879.

a finalidade de que se manifestem, individualmente ou em grupo, potencializando a *accountability* social.

A necessidade do anonimato reforça a tese da necessidade de uma agência para atuar em nome da coletividade, garantindo-lhe direitos. Como relata Arantes, citando análise feita por Cappellletti, “deixar a defesa do interesse coletivo nas mãos dos próprios indivíduos vítimas de algum tipo de lesão para que estes, defendendo a si mesmos, beneficiassem, também a coletividade” é uma estratégia limitada, “especialmente porque nos conflitos coletivos, indivíduos isolados encontram-se em grande desvantagem, como no caso das relações de consumo” (ARANTES, 2007, p. 328).

Tabela 3 – Quanto à identificação do Manifestante

GRUPO	01/01/2019 até 31/12/2019	01/01/2020 até 31/12/2020
Anônimo	18.771	29.254
Identificado com sigilo	2.585	5.164
Identificado sem sigilo	8.621	17.088
Total	29.977	51.506

Fonte: Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais, 2019/2020. Acesso em: 05 dez. 2020.

As manifestações são recebidas pela Ouvidoria, analisadas, encaminhadas para as providências a quem tem atribuição para atuar no caso ou arquivadas. O cidadão pode acompanhar o andamento até que seja registrada a resposta com a providência tomada, que será de até 30 (trinta) dias, segundo Resolução nº 95 do CNMP, de 22/05/2013 e da Recomendação conjunta da Corregedoria Geral do Ministério Público - Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais (CGMP) Ouvidoria nº 1 de 15/12/2015.

Os encaminhamento serão sempre feitos segundo a autonomia do Ouvidor(a), que embora possua discricionariedade, é limitada. Primeiro, porque se é feito o arquivamento e encerramento de plano por ele(a) a decisão deve ser fundamentada e pode ser contestada mediante solicitação que será enviada ao Órgão Correcional. Segundo, porque o reclamante acompanha a tramitação de sua manifestação, que possui prazo para ser finalizada, sob pena de providência pela Corregedoria-Geral de Justiça.

Aqui cabe destacar que o Ouvidor/a tem mandato de 02 (dois) anos e não pode

ser destituído(a) imotivadamente, salvo mediante representação fundamentada de cidadão, entidade representativa, autoridade ou membro do Ministério Público, nos casos de abuso de poder, conduta incompatível com o cargo, grave omissão aos deveres do cargo ou em caso de condenação penal transitada em julgado, nos termos dos artigos 5º e 6º da Lei Complementar Estadual 94/2007, o que torna a sua autonomia ainda maior, embora tenha ele(a) que agir dentro da legalidade, probidade e transparência.

As reclamações que suscitam atuação da Corregedoria-Geral de Justiça CGJ) são efetivamente enviadas ao órgão correicional, e se referem à atuação de Procuradores e Promotores de Justiça, assim como de servidores. Conforme dados obtidos, foram enviadas 191 reclamações em 2019, com 802 providências reportadas no sistema. Em 2020 foram remetidas 266, tendo sido tomadas 1205 providencias (TAB. 4).

Tabela 4 –Percentuais de reclamações enviadas a CGJ/MPMG

	Reclamações recebidas na Ouvidoria	Enviadas à CGJ/MPMG	
01/01/2019 até 31/12/2019	26.290	191	0,73%
01/01/2020 até 31/12/2020	47.600	266	0,56%

Fonte: Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais, 2019/2020. Acesso em: 05 dez. 2020.

Assim, constatamos que menos de 1% das reclamações enviadas à Ouvidoria se tratam, em tese, de pedidos de providências contra a atuação de membros e servidores do MP. Não podemos afirmar, sem informação qualitativa ou mais aprofundada, se o percentual é adequado ou insatisfatório. No entanto, nos permite afirmar que o canal da Ouvidoria é utilizado prioritariamente para manifestações cujas informações serão encaminhadas aos membros para a realização de suas atribuições, e conforme dados acima, acerca das matérias, para a efetivação da *accountability horizontal* realizada.

A participação social, que se consubstancia na *accountability social*, se materializa com a utilização da Ouvidoria para tal, de forma usual e crescente, mas é prioritariamente em busca de atuação da agência em suas atribuições legais e constitucionais, e em número menor, para controle da atuação de seus agentes.

Ainda considerando o número de demandas recebidas, podemos afirmar que a Ouvidoria do Ministério Público de Minas Gerais é uma ferramenta de *accountability* de grande importância no contexto democrático, tamanha a participação social.

Ainda existem muitos aspectos a serem explorados sobre o tema, mas dentro de um sistema constitucional que determinou ao MP a defesa do regime democrático, o papel da Ouvidoria é extremamente relevante. Seja porque permite a participação direta do cidadão ou das instituições, seja porque legitima ações da Instituição Ministerial ou, ainda, porque possibilita a responsabilização dos agentes que praticam atos ilícitos; são negligentes ou até mesmo imperitos, ainda que pela própria agência.

Nas palavras de Cyrillo e Lyra, “por força desse processo relacional, dinâmico e contínuo, é a ouvidoria pública, como canal de escuta ativa da sociedade, um verdadeiro agente catalisador dos anseios sociais, uma caixa de ressonância dos reclamos da população, transformando-se num instrumento de validação do cidadão como ente importante no processo democrático e na gestão participativa da coisa pública, pois por mais simples que possa parecer sua manifestação, esta encerra uma valiosa oportunidade de avaliação do serviço prestado, sem olvidar o papel pedagógico de orientar e indicar ao cidadão o caminho mais adequado para ter a sua demanda atendida” (2019, p. 447).

Para consolidação de sua função a Ouvidoria deve ser efetiva e não apenas simbólica. Não se trata apenas de um serviço de SAC (Serviço de Atendimento ao Consumidor), mas de meio para o contato direto do cidadão com o Ministério Público, que tem o dever de prestar contas de sua atuação à sociedade e aperfeiçoar, cotidianamente, os trabalhos desenvolvidos, na busca dos objetivos constitucionais e legais que lhe foram atribuídos.

Nas palavras de Bruno Konder Comparato,

[...] o público em geral tem se tornado bastante crítico e cético quanto à necessidade e às missões da burocracia. A democracia é baseada no consenso dos cidadãos, o que significa que o governo informa os cidadãos sobre as suas atividades e reconhece o seu direito à participação. Um eleitorado devidamente informado e um governo disposto a prestar contas de suas atividades são parte integrante e indispensável de uma democracia representativa efetiva (COMPARATO, 2016, p. 48).

Embora os agentes do Ministério Público não sejam eleitos pelo voto popular, pela lei, são representantes da sociedade, do mesmo modo, tem o dever de prestar contas, e contar com a fiscalização e o auxílio dos cidadãos, organizados ou não, na

concretização de uma verdadeira democracia representativa e participativa.

5 CONCLUSÃO

Um Estado democrático, não importando quais os fatores preponderaram em sua poliarquia, deve reger-se através da participação popular, direta ou através de seus representantes, eleitos ou não pelo voto direto. Em contrapartida, os agentes e instituições públicas têm o dever de prestar contas de seus atos e resultados obtidos, e de serem responsabilizado pela prática de atos ilícitos.

O Ministério Público com o advento da Constituição Federal de 1988 assumiu novas funções e passou a realizar o que O'Donnell chamou de *accountability* horizontal, onde uma agência estatal possui atribuição legal de fiscalização e controle das burocracias e de seus agentes, buscando proteger e concretizar a ordem democrática no país.

Tais mudanças foram impulsionadas principalmente por manifestações sociais, onde os cidadãos de forma organizada ou não, passaram a exigir a democracia e a garantia de direitos humanos em um primeiro momento, e posteriormente, a transparência, eficiência e licitude nas instituições públicas e de seus representantes. A esta ação cidadã, de controle, questionamento de decisões e políticas públicas, denuncia de atos ilegais ou até mesmo de sugestões Peruzzotti denominou de *accountability* social.

Para efetivação dos citados mecanismos de controle, foram criadas as ouvidorias públicas, que são canais de acesso rápido e ágil na busca da realização da *accountability*.

A ouvidoria do Ministério Público considerando as atribuições legais da agência, deve ser considerada como de grande importância na concretização da democracia brasileira.

Analisando os dados estatísticos dos últimos dois anos, constatamos que a sociedade civil utiliza a ferramenta como meio de controle social na busca de fiscalização, responsabilização, aprimoramento e incremento da atuação dos membros e servidores do Ministério Público.

A utilização da Ouvidoria, como comprovam os números obtidos referentes ao número de manifestações, é elemento importante na concretização da democracia participativa no país, pois, demonstram que o cidadão está atento à atuação ministerial e na eficácia e licitude dos atos praticados pelos agentes.

No interior das agências a Ouvidoria é canal de fácil acesso dos cidadãos e organizações da sociedade civil, propiciando o diálogo entre representantes e representados. As Instituições públicas passam a contar com um ator exterior à burocracia e destinatário de suas ações, que avalia a atuação dos agentes públicos, na busca de um serviço que efetive direitos fundamentais, cumpra a Lei e melhore as condições de vida, realizando a *accountability*.

A Ouvidoria do MPMG embora tenha significativa participação dos cidadãos mineiros, não está sendo utilizada em primazia com o objetivo de receber reclamações e denúncias contra a atuação de membros e servidores, sendo que esta é uma de suas principais funções como instrumento de *accountability*. O grande número de manifestações que dizem respeito as atividades desenvolvidas pelo MP demonstra que o auxílio na fiscalização e responsabilização de seus agentes é percentualmente pequeno se considerarmos o que foi enviado ao Órgão correcional nos últimos dois anos. É necessária uma análise institucional de como pode e deve ser melhor utilizada a ferramenta, não desmerecendo de modo algum as demais manifestações que auxiliam na atividade fim da burocracia.

A crescente demanda, segundo constatamos, deve ser vista como positiva na concretização da *accountability* social e horizontal. No entanto, acreditamos que o conteúdo do que é explicitado nas manifestações pode ser melhor utilizado para traduzir os anseios sociais ante a atuação ministerial, para avaliação da atuação de membros e servidores, realização de planejamento estratégico e plano geral de atuação do MP.

REFERÊNCIAS

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**, Cadernos 44. Brasília: ENAP, 2016.

ARANTES, R. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, nº 39, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>> Acesso em: 20 abr. 2021.

ARANTES, R. Observatório. Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. **Justitia**, São Paulo, 2007, p. 64. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4656111/mod_resource/content/1/ministerio_publico_frenteira_justica.pdf> Acesso em: 10 mar. 2021.

AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BERTALANFFY, L. Von. Teoría general de los sistemas. New York, v. 3, n. 1, 1968. In: ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**, Cadernos 44. Brasília: ENAP, 2016.

BRASIL. **Constituição**, de 16 de julho de 1934. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 03 maio. 2021.

BRASIL. **Constituição**, de 18 de setembro de 1946. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 03 maio. 2021.

BRASIL. **Constituição**, de 24 de janeiro de 1967. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 03 maio. 2021.

BRASIL. **Constituição**, de 05 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Art.+37%2C+%C2%A7+3+da+Constitui%C3>>

%A7%C3%A3o+Federal+de+88> Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) *et al.* 8 jan. 2016. Recomendação conjunta CGMP Ouvidoria nº 1 de 15/12/2015. Dispõe sobre a adoção de procedimentos uniformes nas ações judiciais que envolvam a concessão de benefícios previdenciários de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente. Jus Laboris, Biblioteca Digital do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) *et al.* 8 jan. 2016. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/76080#:~:text=1%C2%20de%2015%20de%20dezembro%20de%202015,-Brasil.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%20de,%2Ddoen%C3%A7a%20e%20aux%C3%ADlio%2Dcidente>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Resolução nº 95 do CNMP, de 22/05/2013. Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0951.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. CNPM - Conselho Nacional do Ministério Público. Reforma do Judiciário. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Amplia a competência da Justiça do Trabalho. Brasília, Senado Federal, 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à informação. Mensagem de veto Vigência Regulamento Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. **Lei Orgânica Nacional nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, Senado Federal, 1993.

BRASIL. Resolução nº 95 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de 22 de maio de 2013. Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 18/06/2013.

CARDOSO, A.S.R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 1480. Brasília: IPEA, 2010.

CARVALHO, A. **Accountability na Administração Pública**: A atuação dos Tribunais de Contas. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>> Acesso em: 15 abr. 2021.

COMPARATO, B. K. **As Ouvidorias de Polícia no Brasil**: controle e participação. 2005. 262 fls. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/publico/TESE_BRUNO_KONDER_COMPARATO.pdf> Acesso em: 15 abr. 2021.

COMPARATO, B. K. **Ouvidoria Pública Brasileira**: reflexões, avanços e desafios. (Ronald do Amaral Menezes e Antonio Semeraro Rito Cardoso, Orgs.). Brasília: IPEA. 2016.

CYRILLO, R. M.; LYRA, R.P. **Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos/** (Ricardo Villas Bôas *et al* coords.). Ouvidorias Públicas- Perspectivas e Desafios. Belo Horizonte. Forum. 2019.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. In: PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública** [online], v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *Accountability na Administração Pública: A atuação dos Tribunais de Contas*; SP; 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2021.

EMGRUBER, J. *et al*. **Ministério Público**: Guardião da democracia brasileira?. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

KERCHE, F. *Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo. EDUSP, 2009.

LYRA, R. P. *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos/* (Ricardo Villas Bôas *et al*. coords.). *A Ouvidoria Pública, Autônoma e Democrática e as Ouvidorias Judiciais*. Belo Horizonte. Forum. 2019. Disponível em: <www.forumconhecimento.com.br/livro1485/3965>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MAZZILLI, H. N. O Ministério Público como Agente Político. **Revista dos Tribunais**, vol. 100, p.3 59 e ss., 2011. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/agenpol.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar 94**, de 10 de janeiro de 2007 (texto original). Dispõe sobre a criação da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, regulamenta a indicação e a escolha do Ouvidor e dá outras providências.

Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br>> urn › urn:lex:br

MINAS GERAIS. **Lei Complementar Estadual nº 94**, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a Organização do Ministério Público do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br>> urn › urn:lex:br> Acesso em: 23 abr. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 34**, de 12 de setembro de 1994. Dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, Palácio da Liberdade, 12 de setembro de 1994.

O'DONNELL, G. *Accountability Horizontal* e Novas Poliarquias. **Lua Nova** [online], n. 44, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 20 mar. 2021.

OLIVIERI C., *et al.* Organizational Learning of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in Promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy. **American Journal of Industrial and Business Management**, v. 3, p. 43-51, 2013.

PERUZZOTTI, E. La Política de Accountability Social em América Latina. Tradução de Daniela Mateus de Vasconcelos. Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2021.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública** [online], v. 43, n. 6, p.1343-1368, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M.M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics & Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, Apr. 2014. In: ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil**: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Brasília, ENAP, Cadernos 44, p. 16, 2016.

RIBEIRO, L. M. L.; DUARTE, T. L. Justiça no Brasil às margens da Democracia. (Marjorie Corrêa Marona *et al.* Orgs). Promovendo a Justiça na Área de Direitos Difusos, Coletivos ou Individuais Homogêneos? Quem são e como Atuam os Membros do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes. 2018.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: a atuação dos Tribunais de Contas. Encontro da APNPAR, XXXIII. São Paulo: 19 a 23 de setembro de 2009.

ROCHA, A.C. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade. **Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82-97. Brasília: mai/ago 2011.

SCHEDLER, A. "Conceptualizing Accountability", In: Schedler, A.; Diamond, L.;

Plattner, M. F. **The Self-Restraining State**: Power and Accountability in New Democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

XAVIER, A. da S.; AZEVEDO, N. L. de. A Ouvidoria Pública Brasileira e sua função de representação. **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público**. Brasília, CNMP, v. II., 2019.