

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS**  
**CURSO DE DIREITO – NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA**  
**COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**A INSTITUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

**PAUL BENEDICT ESTANISLAU**

**Itajaí (SC), abril de 2003**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS**  
**CURSO DE DIREITO – NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA**  
**COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**A INSTITUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

**PAUL BENEDICT ESTANISLAU**

Monografia submetida à Universidade  
do Vale do Itajaí – UNIVALI, como  
requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

**Orientador: Prof. MSc. Norival Acácio Engel**

**Itajaí (SC), abril de 2003**

**Meus Agradecimentos:**

Aos meus pais, que representam a  
estrutura da minha vida.

Ao meu orientador, Dr. Norival Acácio  
Engel, que sempre demonstrou o quão  
responsável e diligente deve ser um  
membro do Ministério Público

**Este trabalho dedico:**

Ao meu avô, Benedito Estanislau Filho,  
Delegado Federal responsável, grande  
homem e um ser humano benemérito.

“A pior forma de injustiça é ser injusto e,  
no entanto parecer justo.”

[Autor desconhecido, citado por  
Joaquim Falcão no prefácio da obra O  
Ministério Público e a Sociedade.  
GUASQUE, Luiz Fabião, GUASQUE, Denise  
Freitas Fabião, - Rio de Janeiro: Freitas  
Bastos, 2002, p. xxi]

## PÁGINA DE APROVAÇÃO

A presente monografia de conclusão do Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, elaborada pelo graduando **Paul Benedict Estanislau**, sob o título **A INSTITUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PERANTE A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**, foi submetida em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2003 à Banca Examinadora composta pelos seguintes Professores: \_\_\_\_\_ (Orientador e Presidente da Banca), \_\_\_\_\_ (Membro) e \_\_\_\_\_ (Membro) e aprovada com a nota \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Itajaí (SC), \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2003.

**Prof. MSc. Antônio Augusto Lapa**  
Coordenação de Monografia

## **DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí (SC), \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2003.

**Paul Benedict Estanislau**  
Graduando

## ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACMP	Associação Catarinense do Ministério Público
ACP	Ação Civil Pública
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CCO	Centro de Apoio operacional
CEAF	Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional
CEJURPS	Centro de Ciências Jurídicas Políticas e Sociais
CGMP	Corregedoria Geral do Ministério Público
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DOU	Diário Oficial da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
LC	Lei Complementar
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MP	Ministério Público
OAB/SC	Ordem dos Advogados do Brasil Seção de Santa Catarina
ONG	Organização Não Governamental
PGA	Plano Geral de Atuação
PGJ/SC	Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina
PROCON	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
RT	Revista dos Tribunais
STF	Supremo Tribunal Federal
TJ	Tribunal de Justiça
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí



## ROL DE CATEGORIAS

### **Custus Legis:**

Fiscal da Lei (LUIZ, Antônio Filardi. **Dicionário de Expressões Latinas**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 74 ).

### **Constituição:**

A palavra constituição vem do latim cum + stituto, constitutio, constituere (constituir, construir, edificar, formar, organizar). Tem como sinônimo o vocábulo compleição, que também dá idéia de um todo formado, estruturado, ordenado, isto é, de unidade na multiplicidade. (<http://www.dji.com.br/constitucional/constituicao.htm>, Acesso do em 30 de setembro de 2003)

### **Estado:**

É comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção. É Pessoa Jurídica de Direito Público Interno. ([http://www.gontijofamilia.adv.br/dji/da/estado.htm#CONCEITO\\_DE\\_ESTADO](http://www.gontijofamilia.adv.br/dji/da/estado.htm#CONCEITO_DE_ESTADO) acessado em 30 de setembro de 2003)

### **Federação:**

Do latim, foedus, foederis, foederatione, pacto, aliança, união. O termo foedus designava, no direito público romano, o tratado de paz celebrado entre Roma e outros Estados. Gênero que inclui várias espécies: união pessoal, união real, confederação de Estados e Estado federal. Na confederação de Estados, estes mantêm sua soberania, podendo afastar-se, livremente, dos demais. Há, portanto, o direito de secessão (separação), o que não ocorre no Estado federal, formado por entidades meramente autônomas (Estados-membros), sob a égide de uma Constituição, que preserva a indissolubilidade do vínculo entre estas. É o caso do Brasil, República federativa indissolúvel(<http://www.gontijofamilia.adv.br/dji/latim/ombudsman.htm#Ombudsman> acessado em 30 de setembro de 2003)

**Instituição:**

S.f. ação de instituir; fundação: Instituição de academias, colégios, capelas; instituição de feudos. Casa de Educação, instituto, escola. (GARCIA, Hamílcar de, NASCENTES, Antenor. **Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa**. Vol III. 3. ed. Rio de Janeiro: Delta, 1980. p. 1984)

**Ministério Público:**

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. (Art. 127 da CRFB/88)

**Ombudsman:**

Figura conhecida nos Estados Unidos. "delegado", "agente" ou um "fiscal", na antiguidade, tinha a função de defender o rei e o patrimônio do Estado. Uma das funções do ombudsman é a de delegado do Parlamento que "investiga queixas de cidadãos contra mau atendimento por parte das repartições públicas e, quando considera procedentes, procura soluções", define Ronal Rowat, no livro "The Ombudsmen". (Revista do Direito Administrativo, 1967): [http://geocities.yahoo.com.br/luiz\\_erb/ombu2.html](http://geocities.yahoo.com.br/luiz_erb/ombu2.html).

**Parquet:**

Vide Ministério Público.

**Poderes do Estado:**

Legislativo, Executivo e o Judiciário.  
Conforme a cláusula de tripartição de "Montesquieu", até hoje adotada nos Estados de Direito, são: O Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (C.F. Art. 2º)  
Assim a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da Lei (função normativa), a função precípua do Poder Executivo é a conversão da Lei em ato individual e concreto (função Administrativa), a função precípua do Poder Judiciário é a aplicação da Lei aos litigantes (função Judicial).  
[http://www.gontijofamilia.adv.br/dji/dic/direito\\_constitucional.htm#Poderes\\_do\\_Estado](http://www.gontijofamilia.adv.br/dji/dic/direito_constitucional.htm#Poderes_do_Estado)

**Procuradoria-Geral de Justiça:**

Órgão da Administração Superior do Ministério Público, segundo o art. 5º, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 197/2000 e art. 5º, inciso I da Lei Federal 8625/93.

**Quarto Poder:**

Denominação usada para comparar o Ministério Público a um dos Poderes da União, dentro dos aspectos da tripartição dos Poderes criada por Montesquieu, quais sejam, Executivo, Legislativo e Judiciário – art. 2º da CRFB de 1988. (FILHO, João Franciso Sauwem. Ministério Público Brasileiro e O Estado Democrático de Direito. Renovar. Rio de Janeiro, 1999, p.190).

**República:**

Do latim *republica, rem publica, de res publica*, a coisa pública, os negócios públicos, a administração do Estado, o complexo dos interesses públicos.

Forma de governo caracterizada pela temporariedade dos mandatos políticos. Contrapõe-se à monarquia, que se caracteriza pela vitaliciedade no exercício do poder. Havendo temporariedade dos mandatos políticos na república, esta se caracteriza, evidentemente, pelo regime representativo, por eleições periódicas e pela rotatividade do poder. <http://www.gontijo-familia.adv.br/dji/dconst/republica.htm#República>. Acessado em: 30 set. 2003.

# SUMÁRIO

RESUMO .....	X
INTRODUÇÃO .....	01

## Capítulo 1

### A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

1.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O APRIMORAMENTO DA NORMA .....	03
1.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES .....	18
1.3 CONHECENDO A INSTITUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	21
1.3.1 Natureza jurídica .....	23

## Capítulo 2

### A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONFORME OS MOLDES CONSTITUCIONAIS

2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SOCIEDADE .....	26
2.1.1 Ministério Público: atuação .....	32
2.1.2 Aperfeiçoamento da função .....	36
2.1.3 Características da instituição .....	39

## Capítulo 3

### MINISTÉRIO PÚBLICO: O QUARTO PODER, IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO MINISTERIAL, DIVULGAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, FUTURO INSTITUCIONAL E O CONSELHO CONSULTIVO (PLANO GERAL DE ATUAÇÃO)

3.1 O QUARTO PODER .....	45
3.2 IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO MINISTERIAL .....	49
3.3 DIVULGAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	55
3.4 O FUTURO INSTITUCIONAL .....	58
3.5 O CONSELHO CONSULTIVO (PLANO GERAL DE ATUAÇÃO) .....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	63
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS .....	68
ANEXOS .....	71

## RESUMO

A presente monografia trata do perfil alcançado pela Instituição do Ministério Público Brasileiro após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, toma por base as definições e ensinamentos de Procuradores de Justiça, membros da Instituição, estudiosos, e doutrinadores, que mesmo sem integrá-la, despenderam seu tempo para estudá-la, em face da distinção das atribuições do Ministério Público.

Com intuitos democráticos, os Legisladores Constitucionais reservaram um espaço especial na CRFB de 1988 para a organização do Ministério Público Brasileiro (Das Funções Essenciais à Justiça – Seção IV, Capítulo I da CRFB/88), conferindo a Instituição, direitos e prerrogativas jamais alcançadas em outras cartas políticas brasileiras, pois ora os legisladores a vinculavam com o Poder Executivo, ora com o Poder Judiciário e, às vezes não lhe davam o tratamento adequado, no que se refere a sua previsão legal.

Todavia, atualmente, temos um Ministério Público que possui prerrogativas de função e previsão legal mais arrojadas do que em vários países “desenvolvidos” do mundo, tornado-o *sui generis* no que tange a sua paulatina evolução, ao ponto em que alguns doutrinadores chegam a compará-lo e denominá-lo de quarto Poder, tamanha independência conferida a esta Instituição, sob aspectos organizacionais, administrativos e de atuação de seus integrantes.

Avalia-se, portanto, o fato de que a sociedade brasileira está mudando, bem como suas necessidades, restando de forma frutífera, inequívoca e válida as alterações implementadas na CRFB/88, garantindo aos jurisdicionados a segurança jurídica, a igualdade, a democracia e a paz social, almejadas pelas idéias iluminadas dos homens de bem que elaboraram a nossa Legislação Fundamental.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como **objeto** “A Instituição Ministério Público após a CRFB/88” e, como **objetivos**: institucional, produzir uma monografia para obtenção do grau de bacharel em Direito, pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; geral, aprimorar os conhecimentos sobre a formação e o desenvolvimento histórico do Ministério Público no Brasil, observando quais os anseios da Instituição para as próximas décadas; específicos, realizar uma análise sobre o aprimoramento das atribuições voltadas ao Ministério Público, suas prerrogativas, suas metas e sua imagem perante a sociedade brasileira.

Portanto, não se circunscreve na sua temática, o fato de que benesses foram dadas aos membros do Ministério Público com o advento da Carta Política de 1988, mas sim, foram conferidas aos mesmos, garantias iguais as reservadas aos Magistrados do Poder Judiciário, objetivando assim maior independência para a atuação dos integrantes da Instituição.

O tema é atual e relevante, pois se verifica que o Ministério Público Brasileiro alcançou objetivos esperados pelos membros institucionais, bem como o *status* de advogado da sociedade, guardião dos interesses coletivos e agente independente de fatores externos para o cumprimento de seu *munus*.

Para encetar a investigação adotou-se o método dedutivo, operacionalizado com as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais e da pesquisa de fontes documentais. Para relatar os resultados da pesquisa, empregou-se o método dedutivo, em conjunto com as técnicas propostas por Colzani<sup>1</sup>.

A pesquisa foi desenvolvida tendo como base as seguintes

---

<sup>1</sup> COLZANI, V.F. **Guia para redação do trabalho científico**. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2001. 233 p.

hipóteses: a) O Ministério Público vem desenvolvendo sua atuação e sua atuação, juntamente com as disposições de lei, de forma gradativa e mais benéfica para a sociedade; b) A atuação do Ministério Público como representante da sociedade, com os poderes que lhe foram conferidos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tem por objetivo a paz social e bem estar da coletividade, integrando-o de forma direta e indireta como um defensor dos bens e direitos da comunidade; c) A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 127 *usque* 130 – capítulo IV, Das Funções essenciais à Justiça, seção I, Do Ministério Público, ampliou os poderes conferidos ao Ministério Público, respectivamente ao Promotor de Justiça, aumentando sua gama de atribuições ministeriais, visando a melhoria das condições sociais, tornando-o um agente interligado à sociedade e as questões atuais existentes entre os jurisdicionados.

O trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro, A Evolução Histórica do Ministério Público Brasileiro, que visa comparar e constatar as diferenças existentes entre as previsões normativas pertinentes à Instituição.

O segundo, a Atuação do Ministério Público Conforme os Moldes Constitucionais, visa analisar a atuação dos agentes do Ministério Público e a respectiva adaptação aos preceitos contidos na Constituição da República.

O terceiro e último capítulo, Ministério Público: O Quarto Poder, Importância da Atuação Ministerial, Divulgação Social do Ministério Público, Futuro Institucional e O Conselho Consultivo (Plano Geral de Atuação).

Nas considerações finais apresentam-se breves sínteses de cada capítulo e se demonstra se as hipóteses básicas da pesquisa foram ou não confirmadas.

## Capítulo 1

# A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

### 1.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O APRIMORAMENTO DA NORMA

O Ministério Público é sem sombra de dúvidas uma das instituições brasileiras que vem demonstrando atualmente o maior grau de maleabilidade e mudança no Brasil desde o seu descobrimento. No campo das instituições que integram o Aparelho Judicial, esta observação parece ser ainda mais verídica e apropriada. Em que pesem as profundas alterações sofridas pelo Poder Judiciário brasileiro desde a sua implementação até os dias de hoje, o Judiciário ainda continua com as suas características básicas, isto é, uma esfera do poder estatal responsável pela interpretação e aplicação da lei. O Judiciário ainda é um “Poder do Estado”. Será próprio, contudo, asseverar o mesmo sobre o Ministério Público brasileiro?

A Instituição do Ministério Público, conforme análise de inúmeros doutrinadores, aparece juntamente com a formação do Estado Moderno europeu, representando uma reação contra a excessiva concentração de poderes na figura do monarca<sup>2</sup>. Nesse período de “pré-descobrimto”, o Ministério Público surge direcionado basicamente pelos seguintes princípios: I- a superação da vingança privada (só possível ao poderoso e ao rico); II- entrega da ação penal a um órgão público tendente à imparcialidade; III- a distinção entre Juiz e acusador; IV- tutela dos interesses da coletividade e não só daquele do fisco do soberano; e, V. execução rápida e certa das sentenças dos juízes.

---

<sup>2</sup> IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo). **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. São Paulo: Sumaré, 1995. p. 39. Série Justiça.



Ressalte-se, que é somente com a formação dos Estados Modernos e o fim da Idade Média que se inicia a separação dos poderes dos Estados. Na Idade Média o próprio poder judicante encontrava-se nas mãos do mesmo.

Os promotores de justiça, denominados à época de procuradores do rei, objetivavam através de suas atuações defender os interesses da sociedade, encarnados na figura do Estado, conforme preceituava a teoria liberal da tripartição dos poderes. Esta característica, uma de suas marcas de nascença, qual seja, a de representar simultaneamente os interesses do Estado e do Governo, perdurou no Brasil até a promulgação da CRFB de 1988.

O Ministério Público, portanto, surge na história com o advento da separação dos poderes do Estado Moderno. Por isso, verifica-se a sua proximidade mais direta com os “advocats” e “procureurs du roi” criados no século XIV na França. Os advogados do rei “advocats du roi” surgiram no século XIV e tinham atribuições exclusivamente cíveis. Os procuradores do rei “procureurs du roi” aparecem com a organização das primeiras monarquias e, ao lado de suas funções de defesa do fisco, tinham função de natureza criminal. *O Ministério Público francês nasceu da fusão destas duas instituições, unidas pela idéia básica de defender os interesses do Soberano que representava os interesses do próprio Estado*<sup>3</sup>.

Nota-se, inclusive, que os estudiosos se dividem quanto às origens remotas do Ministério Público, todas mostradas na doutrina conservadora do Direito (controle político em todas as épocas) procurando-as entre funcionários da antiguidade que desempenhavam algumas atividades parecidas com as dos membros do Ministério Público atual, como o *Magiaí*, do Egito, o *Sopherin*, dos Hebreus, o *Tesmóteta*, da Grécia, o *Éforo*, de Esparta, o *Irenarcha*, de Roma, o *Vindex Religioms*, do

---

<sup>3</sup> TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976. v. 1, p. 277-278.

Direito Canônico, dentre outros. Mas todos os autores concordam num ponto: o de que a origem do Ministério Público, enquanto Instituição, está nos “Les gens du roi”, os Procuradores do Rei Felipe da França, no século XIV.

Portanto, o que se sabe sobre a evolução do Ministério Público é que houve um processo paulatino de formação e separação da atividade acusatória do âmbito do Poder Judiciário. Neste sentido, os princípios liberais da tripartição dos poderes significaram, na maioria dos países ocidentais, o abandono do processo inquisitorial promovido pelo Poder Judiciário devido a criação de uma instituição autônoma e especializada, encarregada de tal tarefa. É de notar que só recentemente tal processo ocorre em alguns países da América Latina, como por exemplo o Chile. Em outros países em que o Ministério Público continua a fazer parte do Poder Judiciário, isto não invalida a afirmação feita, uma vez que foi criada uma especialização dentro deste mesmo poder. Este é o caso da Itália, Portugal, Costa Rica, etc.

Relata-nos Antônio Cláudio da Costa Machado que o Ministério Público teve lenta evolução a partir especificamente do Direito Francês, chegando ao seu máximo pelos ditames da Carta Constitucional de 1988.<sup>4</sup>

No Brasil, o Ministério Público encontra suas raízes no Direito Lusitano vigente no país nos períodos colonial, imperial e início da república. As Ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o Promotor de Justiça e suas obrigações perante as Casas da Suplicação, bem como nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências dos direitos francês e canônico. Segundo estas, o Promotor deveria ser alguém “letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém.” Todavia, a origem do nosso Ministério Público provém

---

<sup>4</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. **O Ministério Público como Guardião da Cidadania**. Disponível em: <[www.fmu.br/direito/nac/07minist.html](http://www.fmu.br/direito/nac/07minist.html)>, p. 6

diretamente do velho direito lusitano e, embora sejam preferencialmente citadas as Ordenações Manuelinas de 1514 como fonte da Instituição do Ministério Público, nas próprias Ordenações Afonsinas de 1447 vemos traços que foram desenvolvidos nas ordenações posteriores. No *título VIII da Ordenações Afonsinas, cuida-se “Do Procurador do Nossos Feitos”*; no *Título XIII, trata-se “ Dos Procuradores, e dos que nom podem fazer procuradores” (livro I)*<sup>5</sup>

Verificando-se em sua história, denota-se que o Ministério Público brasileiro surge com finalidades de auxiliar, dar apoio; “um braço” do Poder Executivo.

O Promotor de Justiça atuava como um fiscal da lei e sua execução. Nas Ordenações Filipinas de 1603 são definidas as atribuições do Promotor de Justiça junto às Casas de Suplicação. Mais uma vez são confirmadas as suas atribuições na fiscalização da lei e da Justiça e no direito de promover a acusação criminal.

Segundo Abdon de Mello<sup>6</sup>, na época colonial, até 1609,

apenas funcionava no Brasil a justiça de primeira instância e nesta ainda não existia órgão especializado do Ministério Público. Os processos criminais eram iniciados pela parte ofendida ou ‘ex-officio’, pelo próprio Juiz. O recurso era interposto para a Relação de Lisboa.

Em 1609, foi definida pela primeira vez a figura do Promotor de Justiça com a criação do Tribunal da Relação da Bahia que, juntamente com o Procurador dos Feitos da Coroa e da Fazenda, integrava o Tribunal composto por 10 (dez) desembargadores. No novo regimento deste Tribunal a ação do Ministério Público era assim definida:

Art. 54 - O Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda deve ser muito diligente, e saber particularmente de todas as cousas que tocarem

---

<sup>5</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo, Saraiva, 1989. p. 5-6.

<sup>6</sup> MPRG – MINISTÉRIO PÚBLICO RIO GRANDENSE. **Subsídios para a sua história**. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1943. p. 13.

à Coroa e Fazenda, para requerer nellas tudo o que fizer a bem de minha justiça; para o que será sempre presente a todas as audiências que fizer dos feitos da coroa e fazenda, por minhas Ordenações e extravagantes.

Art. 55 - Servirá outrossim o dito Procurador da Coroa e dos feitos da Fazenda de Procurador do fisco e de Promotor de Justiça; e usará em todo o regimento, que por minhas Ordenações é dado ao Promotor de Justiça da Casa da Suplicação e ao Procurador do fisco.<sup>7</sup>

No ano de 1751, foi criada outra Relação na Cidade do Rio de Janeiro, que viria a se transformar em Casa de Suplicação do Brasil em 1808, cabendo-lhe julgar recurso da Relação da Bahia. Neste novo tribunal o cargo de Promotor de Justiça e o cargo de Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda se dissociam e passam a ser ocupados por dois titulares. Era o primeiro passo para a separação total das funções da Procuradoria da República e do Ministério Público. Porém, somente com o Código de Processo Penal do Império de 1832 foi dado tratamento sistemático ao *Parquet*. Tal Código colocava o Promotor de Justiça como órgão da sociedade, titular da ação penal. Conforme esclarece Costa Machado:

Disponha o art. 36 (do estatuto criminal de 1832) que podiam ser promotores aquelas pessoas que pudessem ser jurados; dentre estes, preferencialmente, os que fossem instruídos em leis. Uma vez escolhidos, haviam de ser nomeados pelo governo na Corte ou pelo presidente das províncias. Já o artigo 37 afirmava pertencer ao promotor as seguintes atribuições: denunciar os crimes públicos, e policiais, o crime de redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado, homicídio ou tentativa, ferimentos com qualificações, roubos, calúnias, injúrias contra pessoas várias, bem como acusar os delinqüentes perante os jurados; solicitar a prisão e punição dos criminosos e promover a execução das sentenças e mandados judiciais (§ 2º); dar parte às autoridades competentes das

---

<sup>7</sup> MPRG, op. cit., p. 15-16.

negligências e prevaricações dos empregados na administração da Justiça (§ 3º). No artigo 38 previa-se a nomeação interina no caso de impedimento ou falta do promotor

[...] Posteriormente, pelo art. 217 do Regulamento 120, de 31/01/1842 - passaram os promotores a servir enquanto conviesse ao serviço público, podendo ser demitidos *ad nutum* pelo Imperador ou pelos presidentes das províncias. O Decreto nº 4.824, de 22/11/1871, em seu artigo 1º, por sua vez, criou o cargo de Adjunto do Promotor para substituí-lo em suas faltas ou impedimentos.<sup>8</sup>

Ressalve-se ainda, que:

Por quase 400 anos o Brasil só conheceu a monarquia. Mesmo independente próximo de 70 anos (desde de 1.822), continuávamos governados por monarcas. Só Dom Pedro II permaneceu no trono de 1.840 a 1889. Ao lado disto vigorava em países desenvolvidos o sistema republicano de governo, como nos Estados Unidos e na França. Aliás, a Revolução Francesa de 1.789, que, como sabemos, derrubou o absolutismo naquele país, abriu as portas para que muitas nações adotassem a forma republicana de governo. E no Brasil não foi diferente. Desde há muitos anos que os ideais republicanos eram motivos de vários movimentos; um deles, destinado a criar o partido republicano.<sup>9</sup>

Foram criadas também, através do Aviso de 20/10/1836, novas atribuições para os Promotores, como visitar prisões uma vez por mês, dar andamento nos processos e diligenciar a soltura dos réus. O Aviso de 31/10/1859 instituía o impedimento à advocacia pelos Promotores nas causas cíveis que pudessem vir a ser objeto de processo crime.

Conforme aponta Carlos Alberto de Salles:

O regulamento nº 120 de 31 de janeiro de 1842, em seu artigo 217, seguido pela Lei 03 de dezembro de 1851, que versa sobre a reforma do processo penal, modifica a sistemática da nomeação do Promotor Público. Suprime-se o mandato por um triênio, passando o Promotor a ocupar o cargo por tempo indefinido. As

---

<sup>8</sup> COSTA MACHADO, Antônio Cláudio. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 17-18.

<sup>9</sup> BRÜNIG, Jacó Raulino. **História do Ministério Público Catarinense**. Florianópolis, SC: Habitus, 2002. p. 88-89.

nomeações, entretanto, passavam a ser feitas por exclusivo critério do Imperador na Corte e pelo Presidente nas Províncias, sem a participação das câmaras municipais. A nova regra indica expressamente, também, que os Promotores poderiam ser demitidos a qualquer tempo de acordo com a conveniência do serviço público. Esta norma, mais do que um avanço, como querem alguns, significou um retrocesso institucional, uma vez que retirou do Ministério Público a legitimidade que lhe era emprestada pela proposta da Câmara Municipal, colocando a nomeação e demissão do Promotor Público sob exclusivo alvitre dos chefes do Poder Executivo.<sup>10</sup>

Também existem registros que neste período a profissão de Promotor de Justiça não era muito prestigiada, especialmente no que tange à remuneração. Vicente Alves de Paula Pessoa:

Para esses funcionários, são mesquinhos os ordenados, mesquinhos as gratificações, e mesquinhos os emolumentos, quando convinha recompensar a moços esperançosos, hábeis e dedicados ao trabalho. Tanta mesquinhez é a porta que fixa-se às bellas aspirações, e à nobres caracteres.<sup>11</sup>

Mais adiante, a Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040 de 28 de setembro de 1871) deu ao Promotor de Justiça a função de protetor do fraco e indefeso (que futuramente viria a ser denominado como hipossuficiente) ao estabelecer que a ele cabia zelar para que os filhos livres das mulheres escravas fossem devidamente registrados. Em 11 de setembro de 1890 o Decreto nº 848 que criou e regulamentou a Justiça Federal dispôs sobre a estrutura do Ministério Público Federal. Este decreto foi elaborado pelo Ministro da Justiça Campos Salles que, por isso, foi considerado o patrono do Ministério Público. Sua exposição de motivos trazia:

O Ministério Público, instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está

---

<sup>10</sup> SALLES, Carlos Aberto de. **A legitimação do Ministério Público para defesa de Direitos e Garantias Constitucionais**. São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Processo Civil) – Departamento de Processo Civil, Faculdade de Direito da USP. p.28.

<sup>11</sup> PAULA PESSOA, Vicente Alves de. **Código de processo criminal de 1º instância e processual comparado**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1951. p. 63.

representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da República vêm os Procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber. A sua independência foi devidamente resguardada.

A despeito do contido na exposição de motivos, a estrutura funcional do Ministério Público não foi substancialmente alterada. Verifica-se mantida a tradição vinda das Ordenações Filipinas, segundo a qual as funções da Instituição do Ministério Público em "superior instância" eram exercidas por membros do Poder Judiciário.

O Procurador Geral era indicado pelo Presidente da República. Estava entre as suas funções "cumprir as ordens do governo da República relativas ao exercício de suas funções", bem como a de "promover o bem dos direitos e interesses da União" (art. 24, alínea "c").

Apesar do que foi enunciado no Decreto do Ministro Manuel Ferraz de Campos Salles (Decreto 848/1890), a Constituição Federal de 1891 não fez nenhuma menção ao Ministério Público. A única referência era a respeito do Procurador Geral da República que era tratado no título destinado ao Poder Judiciário.

Com o advento da República houve um crescente processo de codificação do Direito Brasileiro que culminou com a promulgação dos seguintes diplomas legais: Código Civil (1916), Código de Processo Civil (1939), Código Penal (1940), Código de Processo Penal (1941) e o Novo Código de Processo Civil de 1973 que deu novas atribuições ao Ministério Público.

O Código Civil de 1916 deu ao Ministério Público atribuições até hoje vigentes como a curadoria de fundações (art. 26), legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, § único, II), defesa dos interesses de menores (art. 394, *caput*), legitimidade para propor ação de interdição (art. 447, III) e a de promover a nomeação de curador de

ausente (art. 463), dentre outras. O Código de Processo Civil de 1939 estabeleceu a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público em diversas situações, especialmente na condição de “custus legis”. Nesta fase, o Promotor de Justiça passa a atuar como fiscal da lei apresentando seu parecer após a manifestação das partes. A sua intervenção visava proteger basicamente os valores e interesses sociais então considerados indisponíveis ou mais importantes, como as relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, defesa dos incapazes, defesa da propriedade privada (daí a intervenção em feitos de usucapião, testamentos e disposições de última vontade, etc.).

A partir deste período, o Promotor vinculava-se basicamente a defesa dos valores centrais de uma ordem social e econômica burguesa, predominantemente rural e agrária. Desta maneira, mencionadas as formas com as quais o Ministério Público vem se desenvolvendo perante a norma positivada, inicia-se o fenômeno do “parecerismo” que marcará toda uma tradição de *praxis* jurídica da Instituição até os dias atuais. Anteriormente ao Código de Processo Civil de 1939 eram vigentes os Códigos de Processo Civil estaduais, os quais não davam atenção especial ao Ministério Público.

Após 1934 a história do Ministério Público passa a ser constitucional. A Constituição de 1934 foi a primeira a tratar da instituição.<sup>12</sup>

E, ainda, com a Constituição Federal de 1934 o Ministério Público finalmente foi alçado aos textos constitucionais. Mereceu a Instituição quatro artigos (95 a 98), mas de importância para os Estados, apenas um dispositivo, do seguinte teor:

Art. 95. O Ministério Público será organizado na União, nos Districto Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pela leis locais.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> BRÜNIG, op.cit., p. 117.

<sup>13</sup> BRÜNIG, op.cit., p. 136.



Foi a Constituição de 1934 a primeira a institucionalizar o Ministério Público, não sem um retrocesso da carta ditatorial de 1937.<sup>14</sup>

O Código de Processo Penal Brasileiro de 1941 consolidou a posição do Ministério Público como titular da ação penal e deu-lhe poder de requisição de instauração de inquérito policial e outras diligências no procedimento inquisitorial. A Constituição Federal de 1937 fazia alusão exclusivamente ao Procurador Geral da República como chefe do Ministério Público Federal e instituía o “Quinto” constitucional, mecanismo pelo qual um quinto dos membros dos Tribunais deveria ser composto por membros do Ministério Público e profissionais oriundos da Advocacia, alternadamente.

Extremamente centralista, a Constituição de 1.937 transformou o Brasil praticamente numa República unitária. A concentração excessiva de poderes nas mãos do Presidente da República desfigurava e até impedia a eficácia do ordenamento jurídico. Outrossim, a Carta ditatorial restringia sobremaneira a autonomia do poder judiciário.<sup>15</sup>

E mais:

Todo o Ministério Público do Brasil retrocedeu com a constituição de 1.937 somente no art. 99 havia referência ao Procurador geral da República como Chefe do Ministério Público federal e o art. 105, ao tratar da composição dos tribunais Superiores, dizia que 1/5 dos lugares seria preenchido por advogados e membros do Ministério Público.<sup>16</sup>

No ano de 1945, verifica-se como atribuição do órgão ministerial:

Um novo passo foi dado em 1.945, com a edição da Lei de Falências e Concordatas (Decreto-Lei 7.661), legitimando o Ministério Público para intervir amiúde no feito, oferecer denúncia contra o falido e outros responsáveis, podendo a qualquer tempo

---

<sup>14</sup> MAZZILLI, op.cit., p. 15.

<sup>15</sup> BRÜNIG, op.cit., p. 131.

<sup>16</sup> BRÜNIG, op.cit., p. 138.

examinar livros, papéis e atos relativos ao falido e à falência, opinar sobre admissões de crédito, etc.<sup>17</sup>

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 tratou do Ministério Público em título especial – seção III, título IV do capítulo IV (arts. 125 a 128) –, sem vinculação a qualquer dos outros poderes da República e instituiu os Ministérios Públicos Federal e Estadual, garantindo-lhes a estabilidade na função, o concurso de provas e títulos, a promoção e a remoção somente por representação motivada da Procuradoria Geral e lhe definiu a estrutura e atribuições. Vejamos o contido no art. 127 da Constituição supra citada:

Art. 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço.

Ressaltamos:

Foi no regime da Constituição Federal de 1946 que o Ministério Público consolidou a sua independência em relação aos demais órgãos governamentais, restando a lateralidade da esfera de abrangência dos tradicionais Poderes do Estado.

Ganhou a Instituição, no Texto Maior de 1946, todo um título, que se seguia à parte consagrada à disciplina dos tribunais.

Seria, pois, um órgão governamental independente.<sup>18</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, trouxe importantes inovações ao subordinar o Ministério Público ao Poder Judiciário – seção IX do capítulo VIII – (art. 137 a 139), criando uma regulamentação confiável sobre o concurso de provas e títulos, abolidos os “concursos internos” – que davam margem a influências políticas. Ao vir

<sup>17</sup> BRÜNIG, op.cit., p. 141.

<sup>18</sup> SAUWEM FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e O Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.190.

a integrar o Poder Judiciário, o Ministério Público deu importante passo na conquista de sua autonomia e independência, através da semelhança com os juízes.

Mas é necessário frisar, que o legislador ainda não havia garantido uma total independência à Instituição. “A carta de 1967 trazia o Ministério Público de volta ao âmbito do Poder Judiciário, considerando-o órgão auxiliar daquele Poder”.<sup>19</sup>

Tais prerrogativas somente seriam consagradas constitucionalmente na CRFB de 1988. A Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 retirou as mesmas condições de aposentadoria e vencimentos atribuídos aos juízes “pela supressão do parágrafo único do art. 139”, qual seja, **Parágrafo único – Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 108, § 1º e art. 136 § 4º**, e perda de sua independência, devido a subordinação prevista no capítulo do Poder Executivo.

Todavia, o Código de Processo Civil de 1973, conforme já assinalamos, deu tratamento sistemático ao Ministério Público ao disciplinar a sua intervenção. Basicamente o Código de Processo Civil conferiu-lhe um papel de órgão interveniente, “custos legis”, estabelecendo que:

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

I - Nas causas em há interesses de incapazes;

II - Nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade;

III - em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

Ademais, a Lei de Mandado de Segurança (Lei 1.533 de 31/12/51, artigo 10), a Lei de Falências (Decreto-Lei 661/45 de 21/06/45, artigo 210), Lei de Ações Populares (Lei nº 4.1 de 29/06/65, artigo 6º, § 4º),

---

<sup>19</sup> SAUWEM FILHO, loc. cit.

Lei de Alimentos (Lei nº 5.478/68 de 25/0/68, artigo 9º), Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73, de 31/12/73, artigos 57, 67, §1º, 76, § 3º, 109, 200, 213, § 3º), Lei de Acidentes do Trabalho (Lei nº 5.638/70 e posteriormente Leis 6.367/76 e 8.213/91), etc., prevêem a intervenção do Ministério Público, de maneira expressa ou por interpretação – como no caso de acidentes do trabalho –, basicamente como fiscal da lei, na função de emitir pareceres.

A tendência brasileira ainda acompanhava os paradigmas dos países de tradição jurídica continental, ou seja, atuar como autor da persecução penal e como parecerista em algumas questões cíveis. Mas, de evidência solar, que é a partir dos anos 70 que começa a se forjar um novo espírito e perfil institucional do Ministério Público, “voltado para a defesa dos direitos sociais”. A propósito, é neste mesmo período histórico que a própria expressão direitos sociais começa a entrar em voga.

A Emenda nº 7 de 1977 alterou o artigo 96 da Constituição de 1969 e autorizou os Ministérios Públicos a se organizarem em carreira por leis estaduais. Como conseqüência foi promulgada a Lei Complementar nº 40 de 14.12.1981 que traçou um novo perfil ao Ministério Público definindo-se como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das Leis”. Tal definição viria a ser praticamente repetida no artigo 127 da CRFB de 1988.

A Lei nº 6.938/81 previu a ação de indenização ou reparação de danos causados ao meio ambiente legitimando o Ministério Público a proposição de ação de responsabilidade civil e criminal. Na seqüência, a Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, conferiu legitimidade ao Ministério Público para a propositura de ações civis públicas em defesa dos interesses **difusos e coletivos**, como aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, patrimônio histórico e paisagístico, consumidor, deficiente, direitos constitucionais do cidadão, etc. Esta lei inaugurou uma nova fase do Direito Brasileiro e deu novo horizonte para a atuação da Instituição do Ministério Público na área cível. A

partir da lei supra foi criado um canal para o tratamento judicial das grandes questões do direito de massas, dos novos conflitos sociais coletivos de caráter notadamente urbanos, que por sua vez, conferiu ao Ministério Público o poder de instaurar e presidir inquéritos civis sempre que houvesse a informação sobre a ocorrência de dano a interesse ambiental, paisagístico, do consumidor, etc. Nesta nova fase, o Promotor de Justiça passa a atuar como **verdadeiro advogado** – como órgão agente que propõe a ação, requer diligências, produz prova, etc. – responsável pela defesa dos interesses sociais coletivos ou difusos. Para analisarmos a dimensão do Ministério Público no interior de uma ordem social como a que temos no Brasil, e que conta com uma sociedade civil ainda desorganizada e desarticulada, basta lembrar que o Ministério Público é hoje autor de 96% de todas as ações civis públicas ambientais em trâmite pelos tribunais do país<sup>20</sup>.

Ressalve-se, que o Ministério Público não tem o monopólio jurídico para a propositura destas ações – ações civis em defesa de interesses sociais coletivos ou difusos.

E ainda, cronologicamente, em meados da década de 1980 as diversas associações estaduais e nacional – CONAMP –, do Ministério Público, elaboraram, a partir de uma ampla consulta a todos os Promotores de Justiça do país, uma série de propostas que resultaram na **Carta de Curitiba**, que por sua vez, elencava as principais reivindicações da instituição.

Finalmente, a Constituição da República Federativa de 1988, acolhendo o pensamento dominante entre os Promotores de Justiça, delineou um novo perfil institucional ao Ministério Público, definindo-o como “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” (art. 127). Estabeleceu a sua unidade, indivisibilidade e independência funcional. Assegurou-lhe a autonomia funcional e administrativa. Garantiu-lhe as mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Do ponto de vista de

---

<sup>20</sup> MILARÉ, Edis. **O Ministério Público e a Defesa do Meio Ambiente**. Texto aprovado na reunião de curadores do meio ambiente do Brasil. 1992 mimeo.

suas atribuições conferiu-lhe um perfil primordialmente de órgão agente atribuindo a ele, em seu artigo 129 as seguintes funções institucionais:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - 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;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da Lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria de entidades públicas.

Assim, este novo perfil marca a especificidade do Ministério Público brasileiro que, ao contrário de outros ministérios públicos nacionais, modernizou-se para se adaptar às novas exigências práticas e teóricas do direito contemporâneo, também chamado Direito Social. Este caracteriza-se por sua estruturação feita a partir de um novo padrão ou paradigma de racionalidade jurídica. Neste paradigma de pensamento jurídico a Justiça é pensada como um princípio de equilíbrio (ou balanceamento) de interesses sociais irreduzíveis a uma medida de Justiça "transcendental" ou "universal".

A sociedade, torna-se o único princípio possível de totalização da medida do direito a partir de uma lógica de acordos e acomodações sociais e políticas. O Direito Social é cada vez mais um direito de interesses

de grupos, um direito de desigualdades, um direito de privilégios de grupos tendo em vista o restabelecimento do equilíbrio material entre as partes na busca de uma “Justiça Distributiva” – justiça que dá a cada um o que é seu de direito – em oposição a um princípio de Justiça Corretiva predominante na lógica jurídica liberal. Não é por outro motivo que no seu interior criam-se normas de proteção especial a grupos (que, portanto, rompem com o paradigma liberal de igualdade formal de todos num mesmo ordenamento jurídico), como, por exemplo, os consumidores, os idosos, os deficientes físicos, incapazes, as crianças e adolescentes, os acidentados do trabalho, os pensionistas, mutuários, sem-terra, etc. Ainda que seja discutível a implantação plena do Estado do “Bem-Estar” no Brasil, é certo afirmar que as estruturas jurídicas e o exemplo jurídico dominante no Direito brasileiro contemporâneo apresenta as características básicas do Direito Social.

## 1.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Podemos afirmar que a maioria da população brasileira ainda não sabe o que é o Ministério Público ou o confunde com o Poder Judiciário, achando que Promotores e Juízes pertencem a um mesmo órgão e que o Promotor tem como função exclusiva acusar pessoas que cometem algum delito perante a sociedade.

Então, inicialmente, cabe ressaltar a definição que encontramos no art. 1º da Lei 8.625/93, LONMP – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – , bem como, de forma idêntica, no art. 127 da CRFB/88:

Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Portanto, verifica-se que o Ministério Público é uma instituição pública; permanente porque pertencente ao Estado e é a ele inerente, exercendo funções essenciais à administração da Justiça de forma independente e autônoma dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, defendendo a justiça, a democracia e a sociedade.

Existem vários conceitos de Ministério Público. FERREIRA, conceitua o Ministério Público como:

Magistratura especial ou órgão constitucional representante da sociedade na administração da justiça, incumbido, sobretudo, de exercer a ação penal, de defender os interesses de pessoas e instituições às quais a lei concede assistência e tutela especiais (menores, incapazes, acidentados do trabalho, testamentos, fundações, etc...) e de fiscalizar a execução da lei.<sup>21</sup>

Conforme Pontes de Miranda *apud* CAMPOS (1976, p. 26), o Ministério Público:

É o órgão ou conjunto de órgãos pelo qual se exerce o interesse público em que a justiça funcione.<sup>22</sup>

E ainda, nessa seqüência, Silva<sup>23</sup> (p. 18-20) relaciona outros autores que “definiram” o Ministério Público no transcorrer da história, a saber:

Instituição composta por agentes do **Poder Executivo** que integram o **Poder Judiciário**, sem, entretanto, estar subordinado à hierarquia da magistratura. Sua função consiste em promover e fiscalizar o cumprimento e a guarda da Constituição, das leis, dos regulamentos e das decisões. (Walter P. Costa);

Órgão através do qual o Estado procura tutelar, com atuação militante, o interesse público e a ordem jurídica, na relação processual e nos procedimentos de jurisdição voluntária (Frederico Marques);

Instituição autônoma a que compete, em geral, velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, a serem aplicados pela justiça e promover a ação penal, quando for o caso (Campos

<sup>21</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréia. Princípios Institucionais do Ministério Público. **Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros**, Rio de Janeiro, v.VII, 1973.

<sup>22</sup> CAMPOS, Ronaldo da Cunha. **Ação Civil Pública**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989. 116 p.

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. 150 p.



Sales);

Os órgãos do MP, tornando-se o advogado da lei o fiscal de sua execução, e o representante da sociedade, e o procurador dos interesses gerais da União (ou dos Estados e Territórios) bem como o promotor da ação pública contra as violações do direito, se não se constituem uma magistratura no sentido restrito, porque não são órgãos diretos judiciários, isto é, não julgam ... não deixam de fazer parte integrante e necessária do Poder Judiciário, por isso que é com a sua provocação, que se exerce, em regra, a função de julgar em matéria penal. (Galdino Siqueira)

Silva conclui então que “[...] o MP é o órgão do Estado, fiscal da lei, titular da ação penal, ao qual incumbe velar por direitos e interesses, geralmente indisponíveis, de caráter público, familiar e social”.

Além desses conceitos doutrinários sobre o Ministério Público, há definições legais para a instituição. A primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Complementar Federal n. ° 40, de 14 de dezembro de 1981), em seu artigo 1º, definiu o Ministério Público como uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, “perante o Judiciário”, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade e pela fiel observância da Constituição e das leis.

Essa primeira definição legal foi ampliada pela CRFB/1988 que em seu artigo 127, define o Ministério Público como uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa das ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Bem como, em seu artigo 128, estabelece que o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, sendo que o primeiro compreende ainda os Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios.

### 1.3 CONHECENDO A INSTITUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As funções do Ministério Público atual estão diretamente relacionadas às novas características do Direito Social, ao passo em que o fundamento da intervenção do Promotor de Justiça no âmbito da prestação jurisdicional é o de defender direitos e interesses sociais (sejam eles difusos, coletivos, ou individuais homogêneos imbuídos de interesse social) ou atuar como fiscal do equilíbrio concreto (e não apenas o equilíbrio formal, também designado como equilíbrio processual subjacente à idéia do contraditório e do *due process of Law* – devido processo legal – pressuposto nas regras de julgamento do Direito Social. O Promotor de Justiça deve atuar, portanto, de forma diligente, a fim de zelar pelo equilíbrio material (concreto) na relação jurídica, quando atuar na forma de *custus legis*.

Os mais importantes diplomas legais recentemente promulgados, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 13/07/90 e o Código de Consumidor, Lei nº 8.078 de 11.09.90, estabelecem com clareza esta nova identidade do Promotor de Justiça. No ECA o Promotor de Justiça age como um guardião dos interesses do hipossuficiente, o incapaz, em particular a criança e o adolescente carentes — à quem se destina de maneira mais direta o estatuto — que por sua própria condição concreta e jurídica não estão em condições de fazer valer os seus direitos. Ressalve-se, que a CRFB/88 estabelece como um dever do Estado zelar pelas crianças e juventude (art. 227). Ademais, o ECA amplia os poderes do Promotor de Justiça de modo a permitir que os direitos e interesses deste grupo social sejam garantidos e/ou tutelados em relação a outros interesses sociais. Mais uma vez, nota-se que o Direito Social é um Direito de preferências, um direito de proteção de grupos.

O Código do Consumidor, através dos princípios da transparência, do justo equilíbrio, da vedação das cláusulas contratuais

abusivas e da proibição da onerosidade excessiva (art. 51, § 1º, III, do CDC) procura estabelecer um equilíbrio concreto nas relações entre consumidores e comerciantes. O legislador criou normas de proteção a um grupo determinado, os consumidores, que são amparados por legislação, de cunho não liberal clássico<sup>24</sup>, malgrado coexista a idéia de um mercado capitalista livre. A própria intervenção do Ministério Público nas relações entre consumidores é mais um mecanismo de proteção e garantia desta categoria de titulares de direitos.

É certo que tal tendência deverá se manifestar igualmente na defesa de outros grupos sociais considerados mais fracos e, por tal motivo, considerados pelo Direito Social como merecedores de proteção especial, como, por exemplo, o grupo dos deficientes físicos, acidentados, idosos, mutuários, inquilinos, analfabetos, etc.

Cabe também salientar que o Ministério Público, especialmente a partir da CRFB de 1988, ampliou o âmbito de sua atuação funcional para além dos limites de sua atividade perante o Poder Judiciário. Ao ampliar os limites e extensão do inquérito civil, de sua atuação de fiscalização e promoção dos interesses sociais, o Promotor de Justiça passou a ter importante papel como órgão mediador dos conflitos e interesses sociais. A sua tarefa institucional ampliou-se no plano da realização de acordos, promoção da efetiva implementação da justiça social através do seu envolvimento direto (a não apenas através dos autos do processo) com os problemas sociais.

Novamente o Ministério Público parecia estar acompanhando o paradigma institucional dominante, isto é, a defesa dos interesses sociais que afluíam em todos os sistemas jurídicos ocidentais. No entanto, a conclusão não é tão simples. O Ministério Público brasileiro tem traços peculiares e únicos. Em outros países, outras instituições tomaram estas

---

<sup>24</sup> Sobre o tema ver de MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Foucault: o poder e o direito. In: Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**, v. 2, 1º sem. 1990, p. 151-176. Ver também MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

novas funções de defesa dos interesses sociais. Nos países escandinavos, por exemplo, a figura do *ombudsman* reuniu as funções de equilibrador de interesses sociais e veículo para a apresentação de demandas. O mesmo tem ocorrido recentemente na Argentina, onde o Ministério Público (*Fiscalia*) continua com atribuições relativamente tradicionais, como a persecução penal e atuação como *custus legis* em ações de família, registros públicos etc., e as novas funções e tutela de interesses coletivos e sociais ficam a cargo da ouvidoria. Nos Estados Unidos, uma série de novos interesses são representados por ONGs ou outros órgãos do governo, como o *Federal Trade Commission*, o *Food and Drugs Agency*, *FCC*, etc.

O que marcou esta criação institucional brasileira, e não a sua evolução, visto que não há um caminho natural necessário e evolucionista, foi a vontade institucional, coordenada por suas lideranças, aliada a um contexto de oportunidades e novas demandas sociais.

Hoje o Ministério Público, apesar de seus vínculos com o passado que o faz agir ora de modo moderno, agente, ora de modo parecerista, tradicional, ganha nova importância. *A sua presença na mídia é um evidente sintoma disto. Este sucesso de mídia, contudo, não deve servir de manto para encobrir novos problemas e desafios*<sup>25</sup>.

### 1.3.1 NATUREZA JURÍDICA

Inicialmente, é oportuno lembrar que, tanto o Anteprojeto Afonso Arinos quanto a Carta de Curitiba buscavam ao Ministério Público, entre outras, a função de defesa do regime democrático. Assim, ao acolher a idéia, o constituinte de 1988 apenas atendia aos reclamos da

---

<sup>25</sup> MACEDO JR, Ronaldo Porto de, Ministério Público Brasileiro: um novo ator político, In: **Ministério Público II: democracia**, op. cit.

classe e dos doutrinadores.

Todavia, foi a Constituição de julho de 1934 a primeira a institucionalizar o Ministério Público, colocando-o no Capítulo VI (art. 95 a 98: dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais).

O primeiro diploma legal que projeta a Instituição do Ministério Público brasileiro ao que conhecemos atualmente foi a Lei Complementar 40/81, sancionada pelo então Presidente João batista Figueiredo.

Até 1981 padeciam os Mistérios Públicos estaduais de disparidades fundamentais em sua organização e funções básicas, de modo que alguns, mais atrasados, "desmereciam" os mais bem estruturados de certas Unidades da Federação. Esta Lei deu fim àquela embaraçosa situação, estabelecendo pela primeira vez "normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual" uniformizando o perfil básico da Instituição nos mais diversos Estados brasileiros.

Pelo art. 1º finalmente foi dito com clareza em que consistia o Ministério Público: definiu como sendo instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, responsável perante o judiciário pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis. Deu-lhe de forma explícita, pela primeira vez, o título de defensor da sociedade.

Com isto ampliavam-se as hipóteses de atuação em matéria civil, superando os arts. 81 e 82 do Código de Processo Civil, que previam a intervenção nos casos de interesse público, expressão muito vaga. A defesa dos interesses indisponíveis da sociedade era bem mais adequada.<sup>26</sup>

Alguns anos depois, a Carta Política de 1988 em seu art. 127 vem a estabelecer:

---

<sup>26</sup> BRÜNIG, *op.cit.*, p. 217-218.

Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

E o art. 1º da LONMP – Lei 8625/93 – *Ipsis Litteris*:

Art. 1º - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Verifica-se que a própria CRFB/88 se refere ao Ministério Público como instituição, oriunda daí a sua natureza jurídica como tal. Posteriormente, a LONMP, traz em seu artigo 1º definição idêntica; tamanha a plenitude e previsão legal da norma constitucional, que através do *caput* e artigos subseqüentes dá a Instituição do Ministério Público garantias jamais alcançadas em toda a sua história, tornando-a uma das Instituições que possui a mais arrojada previsão legal, contendo prerrogativas de função que não são encontradas em instituições análogas espalhadas pelo mundo.

Partindo-se então de um princípio de hierarquia de normas, nota-se que a natureza jurídica do Ministério Público atual, bem como o *status* de advogado da sociedade e de instituição provêm da CRFB/88, sendo que posteriormente foi possibilitada a criação de legislação autônoma, que além de estipular a organização interna do Ministério Público, definiu os campos de atuação.

Portanto, a natureza jurídica dos procedimentos institucionais do Ministério Público e de seus membros são de prioridade constitucional.

## Capítulo 2

### A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONFORME OS MOLDES CONSTITUCIONAIS

#### 2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SOCIEDADE

Verifica-se na história da Instituição, a qual vem sendo aprimorada com o passar das décadas, a possibilidade de assegurarmos que se desenvolveu o que podemos denominar de uma consciência nacional de Ministério Público. As atribuições do Ministério Público passaram a ser um denominador comum e permitiram uma idéia de Instituição enquanto os agentes passaram a ser vistos como órgãos independentes; caracterizam-se atualmente como fator de mudança no meio social.

Essa consciência, bem como a evolução das normas pertinentes a Instituição, surgiu paulatinamente.

Além dessa consciência nacional, Carlos Siqueira Netto também falava de uma consciência social da Instituição. Historiando vários congressos e encontros de Ministério Público, auxiliou na formação e divulgou a CAEMP – confederação das Associações Estaduais do Ministério Público, que posteriormente passou a se chamar CONAMP – Confederação Nacional do Ministério Público, cuja a finalidade é desenvolver a consciência social do Ministério Público.

Todavia, ainda é necessário frisarmos o que significa uma consciência nacional da Instituição. Verifica-se como indicador desta o próprio texto da CRFB de 1988, eis que a carta política não reconheceu apenas a importância de um Ministério Público bem aparelhado e com predicamentos apropriados a garantir direitos para as coletividades, como também deu oportunidade a novas atribuições e um relevo que jamais

nenhum texto constitucional nem de longe conferiu ao ministério Público, nem mesmo no direito comparado.

Porém, um fator principal ainda está latente na opinião dos estudiosos sobre a Instituição, qual seja, uma maior acessibilidade do Ministério Público para os jurisdicionados. Vejamos:

Deve o Ministério Público chegar ao povo, da forma mais ampla possível, para que saiba este o que a instituição pode fazer, o que deve fazer, o que está fazendo, o que não está fazendo e deveria fazer, quais seus instrumentos de trabalho, quais suas garantias, quais suas principais falhas e qualidades, bem como suas mais prementes necessidades e reivindicações.<sup>27</sup>

Em que pesem sérias falhas na estrutura, que atingem o país como um todo e que conforme Mazzilli comprometem a atuação ministerial, não há como negar o crescimento institucional do Ministério Público, na Constituição de 1988. Existe muita força e idealismo, há uma luta na Instituição, há muito trabalho a se fazer. Mesmo com instrumentos legislativos e com os materiais incompletos, ainda assim, verifica-se que em cada comarca existe um Promotor de Justiça que atende o Público, que processa os criminosos, sejam eles ricos ou pobres, que defende o meio ambiente, que zela pelo acidentado do trabalho, pelo incapaz, pelo trabalhador, sendo que a seriedade e a honestidade de tal trabalho são reconhecidas por aqueles que colaboram na prestação jurisdicional eficaz.

Ademais, é necessário ressaltar que o Ministério Público ainda está longe de corresponder com o que dele se espera. Enquanto nas pequenas cidades do interior o Promotor, mesmo antes da CRFB/88, já era um *Ombudsman*, que recebia e apurava praticamente qualquer denúncia, nas grande cidades se falou na criação de um *ouvidor do povo* fora do Ministério Público, justamente pelo espaço vazio que a Instituição

---

<sup>27</sup> MAZZILLI, op.cit., p. 18-19.



deixa diante de si, na área de atendimento ao público.

Todavia, em uma visão consciente, verifica-se que dentre as instituições democráticas brasileiras, o Ministério Público indiscutivelmente se sobressai, não apenas pela qualidade de seus representantes, mas pelo fato de que a atuação destemida e independente age em benefício dos mais legítimos interesses da coletividade

A CRFB/88, com certeza, embora à evidência sem ter resolvido todos os problemas institucionais, em muito contribuiu para aproximar o Ministério Público de sua destinação social.

O Ministério Público, num contexto democrático social atual, não pode mais ser concebido como um simples órgão de colaboração do governo, com a finalidade de coadjuvá-lo enquanto organização política – como ocorria nos Estados na hipertrofia inspiradora dos regimes fascistas da primeira metade do atual século –, ou mecanismo de defesa de seus interesses, mas se define cada vez mais como instrumento de tutelas de direitos e interesses sociais e legítimas liberdades, para a realização dos ideais democráticos nos justos limites dos princípios consagrados nas modernas democracias sociais contemporâneas.

Mas, o legislador constituinte, atento a esta realidade, compreendeu a distância entre proteção jurídica e a efetividade dos Direitos da Pessoa no Brasil. Não basta conceder Direitos na Constituição. É preciso dar os meios para usufruí-los, desfrutá-los.<sup>28</sup>

A eficiência da Instituição na realização desses valores e os benefícios prestados ao cidadão na busca da realização de seus ideais em sociedade, como membro do corpo cívico da nação, constituem-se não só a finalidade precípua da Instituição, enquanto mecanismo de defesa da sociedade, como ainda a sua razão de ser e condição de permanência no universo dos órgãos públicos, “[...] ora, para atingir tais metas, uma instituição terá que dispor de quadros adequadamente

---

<sup>28</sup> GUASQUE, Luiz Fabião, GUASQUE, Denise Freitas Fabião. **O Ministério Público e a Sociedade**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002. p. 1.

preparados para o desempenho das funções que lhe forem confiadas".<sup>29</sup>

Pelas razões expostas é que podemos concluir o porquê dos esforços por parte dos Estados que vivenciam a moderna democracia no que tange ao aparelhamento e quadros cuidadosamente preparados através de sistemas de seleção e treinamento de seus integrantes.

Com efeito passamos, de um organismo público cujo posicionamento constitucional sequer era bem definido, ou então cuja preocupação primordial era com a delinqüência, e assim mesmo de forma reflexa da atividade da polícia judiciária, que remete o que lhe apraz, com alguma preocupação no âmbito cível (ausentes, incapazes, "menores", acidentados do trabalho, trabalhadores dispensados, falência e concordatas e outros setores em que presidia o interesse público manifesto), para uma posição de destaque na sociedade política, a teor das novas atribuições da referida carta constitucional.<sup>30</sup>

O Ministério Público, em face dos dispositivos constitucionais, repetidos e melhor esclarecidos pela Lei Orgânica Federal dos Ministérios Públicos dos Estados (Lei 8.625/93), pode perfeitamente ser comparado ao ombudsman.

E isto, porque na área do patrimônio público, por exemplo, tem atuado decisivamente, sobretudo agora em face da Lei dos Atos de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), no sentido de promover ações civis públicas visando à devolução ao erário estadual ou Municipal de quantias percebidas a maior por vereadores, prefeitos, ou então gastos indevidos com obras públicas ou contratação de pessoal.

Além disso, tem ajuizado medidas visando impor obrigações de fazer aos administradores públicos, no sentido de cumprirem a "Lei de Licitações" e outros procedimentos de cunho administrativo.

No âmbito do direito tributário, o Ministério Público tem aberto procedimentos investigatórios com vistas a apurar cobranças ilegais ou

---

<sup>29</sup> SAUWEN FILHO, op. cit., p. 230.

<sup>30</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. **O Ministério Público como Guardião da Cidadania.** [www.fmu.br/direito/nac/07minist.html](http://www.fmu.br/direito/nac/07minist.html)

abusivas de tributos, aumentos indevidos de alíquotas e outras questões atinentes a esse campo do direito público, sempre procurando defender os contribuintes coletiva e difusamente considerados.

No que tange os interesses da comunidade em geral, são dignos de nota as medidas adotadas pelos os Promotores de Justiça da Cidadania com vistas a coibir a violência nos estádios de futebol diante dos atos constantes de selvageria e brutalidade constatados. Nesse caso, mediante também ações civis públicas foram propostas ações visando, em última análise, dissolver as “torcidas organizadas”, desvirtuadas de sua finalidade precípua.

Quanto às pessoas portadoras de deficiência, a Promotoria Cível encarregada desse *mister* tem intentado medidas administrativas e civis com vistas a obrigar-se hotéis, restaurantes e outros logradouros de acesso público, a eliminarem barreiras arquitetônicas ao seu acesso. No que diz respeito a idosos, têm sido também adotadas medidas contra instituições que os acolhem, no sentido de exigir-se tratamento digno e humano, bem como o cumprimento dos direitos que lhes são constitucionalmente assegurados, como por exemplo a utilização de transportes coletivos sem o pagamento de tarifas.

Com relação aos acidentes de trabalho, as promotorias que possuem essa atribuição têm desenvolvido notável atividade não apenas no campo repressivo, ou no sentido de obtenção dos benefícios daí decorrentes no âmbito individual, como também, e principalmente, no âmbito preventivo, tendo-se em conta não propriamente o trabalhador na sua individualidade, mas como integrante de um ambiente laboral, cujas condições de segurança devem ser obtidas ou preservadas, evitando-se a ocorrência de novos infortúnios.

No campo dos direitos e interesses dos consumidores, o enfoque dado igualmente é referente à coletividade de consumidores, e não propriamente a consumidores individualmente considerados, já que, embora relevantes sem dúvidas seus anseios e expectativas em face de

fornecedores de produtos e serviços há outros instrumentos para isso disponíveis, como PROCONs e Juizados de Pequenas Causas, além de outros instrumentos que denominados de não institucionalizados, como as câmaras de conciliação, atividades educativas patrocinadas pelas próprias empresas, departamentos de atendimento ao consumidor etc., sem falar-se, ainda, das entidades não-governamentais.

Quanto ao meio ambiente, de atuação mais tradicional pelo Ministério Público, já que a “Lei de Política Ambiental” datada de 1981, ou antes, até as pioneiras ações populares ajuizadas no Estado do Paraná visando a proteção de sítios arqueológicos, turístico/paisagísticos, não só a chamada “Lei da ação Civil Pública” de 1985, como o “Código do Consumidor” de 1990, aperfeiçoados ainda mais pela “Lei Antitruste”, a ação da Instituição tem sido intensa e marcante, mediante a propositura de milhares de ações visando o reflorestamento de áreas devastadas, pedidos de indenizações por danos causados à flora, à fauna, e a outros valores ambientais, quando não possível a sua recuperação. Também têm assumido efetiva importância na proteção do ecossistema o ajuizamento de ações com preceito cominatório, ou seja, com o fito de impor-se aos que o ameaçam, a obrigação de submeterem projetos aos EIA/RIMAS, desfazerem obras atentatórias àqueles valores, etc.

No que se refere à questão de habitação e urbanismo, as Promotorias especializadas têm tentado diversas medidas para obrigarem os empreendedores imobiliários no sentido de regularizarem os loteamentos e desmembramentos do solo urbano para construções e na reserva de áreas para lazer e proteção ambiental, dentre outras.

### 2.1.1 Ministério Público: atuação

Através dos dispositivos constitucionais existentes, denota-se que o Ministério Público é um dos instrumentos de efetivação da cidadania, porque certamente haverá outros órgãos públicos com atuação análoga, sem falar-se da atuação do próprio Estado na tentativa de consecução do bem comum.

Portanto, verifica-se que todo e qualquer interesse de cunho coletivo ou difuso, deve ser tripartido em tutela administrativa, civil e penal visando a efetiva proteção.

Em relação à questão dos direitos inerentes à cidadania genericamente falando, sem conotações específicas do consumidor, meio ambiente, acidentados do trabalho etc. Incumbe ao próprio Poder Público propiciar educação aos súditos do Estado, obrigações imposta diretamente pela CRFB/88, que para tanto exige um contingenciamento de verbas públicas para o devido cumprimento daquele *mister*.

Se o município ou o estado-membro não cumpre seus deveres relacionados à população, fica sujeito à atuação do Ministério Público, ou então de qualquer entidade de defesa da cidadania, com vistas ao cumprimento forçado e responsabilização dos servidores omissos. Cabe ao Promotor de Justiça incumbido dessa questão, por conseguinte, instaurar um procedimento investigatório – mais apropriadamente um inquérito civil, criado pela Lei n.º 7.347/85 –, no qual irá coligir os dados necessários à propositura da competente ação civil pública com preceito condenatório, visando àquele cumprimento.

Existem casos, porém, em que as medidas supra não se fazem necessárias, eis que é propiciado aos investigados submeterem-se a “termos de ajustamento de condutas” referendado pelo próprio Promotor de justiça, dando-se então a solução negociada do impasse verificado em caso concreto. Esta possibilidade, inspirada na “Lei do Juizado de

Pequenas Causas" (conforme parágrafo único do art. 55 da Lei Federal n.º 7.244/84, que pressupõe o "referendo" do órgão ministerial para a validade e transformações de acordos sobre interesses individuais e disponíveis em título executável extra-judicial, foi ampliada para os interesses de cunho coletivo, a teor do art. 113 do Código do Consumidor, modificado o art. 5º da já citada Lei n.º 7.347/85.

Com o advento do código de defesa do consumidor, também foi entregue ao Ministério Público legitimação ativa para a defesa coletiva dos consumidores, no que tange aos direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos. Estas novas atribuições cíveis dirigidas ao Ministério Público têm sua razão de ser.

O Ministério Público é uma das poucas instituições estruturadas no País, sendo que em cada comarca brasileira existe pelo menos um Promotor de Justiça atuando tanto na área civil quanto na área penal. Além do mais a Instituição prima pela independência e pela separação da magistratura e do Poder Executivo.

Sem falar que a sua tradição de independência foi acentuada pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao ministério Público uma série de atributos, entre eles a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional, a autonomia administrativa e financeira e garantias institucionais, tais como vitaliciedade, irredutibilidade dos vencimentos e inamovibilidade, que lhe evidenciam cada vez mais o papel de guardião da sociedade e da ordem jurídica.<sup>31</sup>

E ainda:

A norma fundamental acerca da participação do MP é o artigo 1º, que estabelece que as normas de proteção e defesa do consumidor são de ordem pública e interesse social, nos termos do art. 5º, XXXII, 170, V, da CF e art. 48 das Disposições transitórias. As normas são de ordem pública e interesse social. Do confronto entre o art. 1º caput e o art. 127, da CF, verifica-se que o Ministério Público deverá intervir em todos os processos em que se discutam relações de consumo, e em que controvertam fornecedores e consumidores. A intervenção ministerial é obrigatória e sua ausência gera nulidade, ainda que não resulte prejuízo ao consumidor. Isto porque as normas são de ordem pública por sua natureza, e por que assim as considerou o legislador. Nesse aspecto, são aplicáveis subsidiariamente, por serem inteiramente compatíveis com o sistema, as normas dos art. 84 e 246 do CPC.

---

<sup>31</sup> FERNANDES, Tycho Brahe. **A Legitimação do Ministério Público na Tutela dos Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos**. [www.acmp.org.br/tj0026.html](http://www.acmp.org.br/tj0026.html), p. 13.

A proteção do consumidor constitui direito indisponível, e cabe ao Ministério Público velar pelos interesses indisponíveis.<sup>32</sup>

E também com relação aos interesses ligados, por exemplo, à saúde, interesses de minorias, pessoas portadoras de deficiências físicas e psíquicas, idosos etc.

Hoje, quando um Promotor de Justiça oferece denúncia por crime de homicídio, estupro, furto ou abuso de poder, está em verdade protegendo o direito à vida, à liberdade individual, à propriedade, à segurança, ou qualquer outro Direito Fundamental garantido pela Constituição.<sup>33</sup>

Isto significa, portanto, que inicialmente se deve cuidar do interesse levado à apreciação do órgão público precípua, no âmbito de sua atuação administrativa, para que seja ele preservado.

Caso não surta o efeito desejado tal incumbência, passa-se então a chamada tutela civil, à qual estão legitimados a atuar não apenas o Ministério Público, como também entes públicos ou instituições privadas, desde que tenham em seus estatutos previsão para tanto.

De outra banda, tampouco se deve descartar a chamada tutela penal, porquanto determinado caso levado à apreciação das autoridades competentes pode levar a um delito de prevaricação, por exemplo, ou até delito de corrupção.

Exatamente diante de tão vasta gama de atribuições conferidas à Instituição pela Carta de 1988, é *mister* que sejam fixadas prioridades em sua atuação.

A meta eleita, consiste em fazer-se, por exemplo, com que tanto o município quanto o Estado obedeçam aos ditames constitucionais no sentido de que as crianças tenham escolaridade, como de resto o exige o mandamento constitucional expresso, é *mister* que as Promotorias

---

<sup>32</sup> GONÇALVES, Vinícius Rios, *apud* FERNANDES, Tycho Brahe. A Legitimação do Ministério Público na Tutela dos Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos. [www.acmp.org.br/tj0026.html](http://www.acmp.org.br/tj0026.html), p. 12-13.

<sup>33</sup> GUASQUE; GUASQUE op. cit., p. 5.

de Justiça diagnostiquem criteriosamente a problemática colhendo as informações necessárias não só de pais interessados, como também dos próprios órgãos governamentais, passando depois aos instrumentos disponíveis para sua solução ou encaminhamento.

Assim, a forma sobredita pressupõe os meios materiais e humanos para a consecução dos fins visados. Portanto, uma Promotoria de Justiça, especializada ou não, deve contar com um mínimo de estrutura material e de pessoal, além dos Promotores de Justiça, deve contar também com servidores devidamente concursados para o desempenho de suas funções e estagiários do curso de Direito.

Compete-lhes, em última análise, estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução, que são as Promotorias de Justiça, e que atuam na mesma área de atividade, que tenham atribuições em comum, remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade, estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados, que atuem em áreas afins, para a obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções.

Contudo, embora em nada nos agrade, a bem da verdade, ainda há uma página dessa história moderna da instituição que, se bem que felizmente já vencida, ainda está por ser escrita e certamente será. Trata-se, especialmente, do último período autoritário, onde houve épocas em que todas as instituições civis a este se curvaram. Mas é justamente para que hoje, na abertura democrática, as maiores e mais importantes instituições civis cumpram sim o verdadeiro papel de defesa dos interesses da coletividade – interesses estes que não se confundem com os dos governantes ou com os do próprio governo – é justamente para isto que aquelas instituições que detêm graves parcelas da soberania do Estado, devem ser dotadas de instrumentos que lhe assegurem a plena autonomia e total independência, ou seja, as mais cabais garantias em prol da própria coletividade.

O Ministério Público, assim como o Judiciário, não pode mesmo, jamais ser servil a governo ou governante algum. Necessita de estrutura segura, contornos e princípios definidos, assim como seus membros precisam de predicamentos elevados, na mesma proporção da sua verdadeira função: a defesa dos interesses



indisponíveis da coletividade.

A Constituição de 1988, com certeza, embora à evidência sem ter resolvido todos os problemas institucionais, em muito contribuiu para aproximar o Ministério Público de sua destinação social.<sup>34</sup>

Arrematando:

Como podemos ver, a função do Ministério Público a partir da Constituição da República de 1988 é maior do que o próprio Estado, pois busca a precípua realização dos seus valores, valendo lembrar a lição do sociólogo Bertrand Russel, que afirma: o advogado da transformação tem uma tarefa bem mais difícil que o advogado da conservação e da ordem. Mas, quando aquilo que se quer conservar não responde mais às novas e inderrogáveis necessidades sociais, então a conservação não é mais ordem.

Pretendermos hoje a atuação do Ministério Público com fundamento na legislação infraconstitucional não é mais ordem.

Face a essas novas atribuições constitucionais, os integrantes do Parquet devem se utilizar de todos os meios possíveis desta nova realidade de forma a garantir a sua autoridade contra os abusos da liberdade, criando um sistema de providências cautelares tendentes a prevenir as lesões da ordem e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A partir da atuação do Ministério Público como guardião atento do Direito iremos possibilitar a liberdade sem abuso e arbítrio, disciplinando a vida social, corrigindo os desvios da História e oferecendo ao nosso povo um ideal de vida, que impulsionará o progresso e a civilização.<sup>35</sup>

### 2.1.2 Aperfeiçoamento da função

A CRFB/88, ao fazer do Ministério Público uma quarta função essencial à soberania do Estado, buscou capacitá-lo a desenvolver cientificamente de forma a ter ampla possibilidade de lutar pela efetividade dos “Direitos subjetivos Públicos” assegurados na constituição, mas não somente devido a sua legitimação em agir perante o Poder Judiciário, mas fundamentalmente, visando desenvolver ações que possa

---

<sup>34</sup> MAZZILLI, op. cit., p. 22.

<sup>35</sup> GUASQUE; GUASQUE, op. cit., p. 11-12.

lhe dar a garantia para corresponder com a eficiência imposta pelo art. 37 da Lei Fundamental.

Ademais, o desenvolvimento científico e institucional do Ministério Público começa a ser delineado pelo art. 35 de sua Lei Orgânica Nacional (LONMP – Lei n.º 8625/93), do capítulo V (Dos Órgão Auxiliares), seção III, que prevê a existência de um CEAF – Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, *in verbis*:

### SEÇÃO III

Do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Art. 35 - O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional é órgão auxiliar do Ministério Público destinado a realizar cursos, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, atividades, estudos e publicações visando ao aprimoramento profissional e cultural dos membros da instituição, de seus auxiliares e funcionários, bem como a melhor execução de seus serviços e racionalização de seus recursos materiais.

Parágrafo único. A Lei Orgânica estabelecerá a organização, funcionamento e demais atribuições do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

Faz-se necessário frisar também:

O desafio imposto ao Parquet pelo dever que lhe comete o art. 127 da CR, de defender a orem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, pressupõe a existência de uma estrutura de desenvolvimento científico e operacional que inter-relacione suas ações com a sociedade civil organizada, emprestando rápido embasamento científico nas suas postulações e agilidade em seu atuar, de forma que possa, através de ações preventivas e interativas com a sociedade, solucionar com eficiência suas necessidades.<sup>36</sup>

Como se verifica da norma federal (LONMP), de caráter nacional, o CEAF tem por escopo definir a política científica institucional do Ministério Público, através de diversificadas metodologias, que visam atender uma instituição heterogênea, pois formada por Procuradores de Justiça, Promotores, Estagiários e Funcionários.

---

<sup>36</sup> GUASQUE; GUASQUE, op. cit., p. 286.

Dentro dessa análise, nota-se que incumbe ao CEAF acompanhar tecnicamente os Promotores de Justiça que ingressam na Instituição, e que realizam, durante 02 (dois) anos (art. 38, inciso I), o estágio supervisionado e deve, através deste, adaptar o novo Promotor a um perfil institucional, visando buscar eficiência, analisando as falhas e suprindo-as à medida que oferece uma supervisão constante e acadêmica durante o exercício efetivo da função. Dispõe o art. 38, inciso I da LONMP:

Art. 38 - Os membros do Ministério Público sujeitam-se a regime jurídico especial e têm as seguintes garantias:  
I - vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;  
(...)

Conforme se analisa, o CEAF deve projetar os cursos necessários de adaptação funcional para os Promotores, Procuradores e Funcionários, sendo que essa dinâmica pode ser desenvolvida através de encontros com os supervisores, imprimindo uma metodologia diversa de acordo com a natureza e forma de atuação dos vários grupos, submetendo o Promotor a uma constante avaliação, que será ao final do Estágio Confirmatório, motivo de relatório, que poderá subsidiar o Conselho Superior do ministério Público na análise da confirmação na carreira, e ainda nas promoções por merecimento.

Objetiva-se dessa forma que haja uma idéia, um conceito completo a respeito do Promotor que inicia na Instituição, visando a formação de profissionais responsáveis e consciente de sua missão.

Verifica-se ainda, conforme o entendimento de Guasque:

A dialética institucional não pode mais ficar limitada aos órgãos da administração superior, devendo necessariamente ser discutida com cada operado da instituição, de forma a tornar transparente o atendimento aos ditames constitucionais.

Toda essa complexidade de relações deve ser projetada e fiscalizada pelo CEAF, que constitui um órgão auxiliar do

Procurador-Geral, e deve ser desenvolvido pela Fundação de Apoio, seu braço operacional.<sup>37</sup>

Assim, verifica-se que a Fundação de Apoio, através do CEAF visa incentivar o Promotor que ingressa na carreira, para qualificá-lo ainda mais, desenvolvendo uma consciência institucional, buscando através destes termos uma atuação mais arrojada e presente, comprometida com os anseios da sociedade.

Acredito que dessa forma, a Fundação de Apoio e o CEAF poderão juntos inspirar no coração do jovem Promotor o desejo de uma entrega de vida mais radical à Instituição, iluminando-os na missão de defender o Estado Democrático de Direito, evangelizando a sociedade brasileira da necessidade de se respeitar os direitos e garantias protegidas pela Constituição Brasileira, mostrando o verdadeiro papel do Promotor de Justiça.<sup>38</sup>

Portanto, dentro do aspecto “Consciência Nacional do ministério Público”, observa-se que doutrinadores e membros da Instituição, visam não apenas uma melhoria na atuação de seus agentes, agem também em caráter preventivo com relação aos seus possíveis membros, da mesma forma em que atuam no dia-a-dia ao cumprirem com o seu *munus*, ou seja, “pré-analisando”.

### **2.1.3 Características da instituição**

a) Instituição Permanente: Ao se definir o Ministério Público como instituição permanente, em seu art. 127, a CRFB/88, encampava o mandamento constante do art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 40 de 14 de dezembro de 1981.

---

<sup>37</sup> GUASQUE; GUASQUE, op. cit., p. 292.

<sup>38</sup> GUASQUE; GUASQUE, op. cit., p. 297-298.

Essa definição veio, posteriormente, a ser reafirmada no art. 1º da Lei 8.625/93 – LONMP.

Assim, o legislador constituinte, partindo do pressuposto de que o Estado atual é permanentemente compelido a realizar o cidadão na sociedade por ele organizada, reconhecendo-lhe direitos, defendendo seus legítimos interesses, preservando a ordem jurídica e o próprio regime democrático, zelando pela integridade de seus interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive promovendo junto ao Judiciário as medidas necessárias e compatíveis a esses deveres, reconheceu ao Ministério Público o caráter de órgão governamental permanente, através do qual manifesta a sua soberania para atender a esses misteres.

b) Essencial à Função Jurisdicional: A essencialidade à função jurisdicional do Estado, reconhecida ao Ministério Público pelo comando do art. 127 da Lei Fundamental, não pode ser considerada uma novidade no direito pátrio.

Essa característica reconhecida à Instituição, na CRFB/88, na verdade já figurava na Lei Complementar 40/81, como constava igualmente do anteprojeto Afonso Arinos, elaborado pela Comissão de Estudos Constitucionais, a chamada Comissão de Notáveis, que a acolheu em seu art. 308.

Tal expressão, entretanto, deve ser examinada com certa cautela, pois tomada em sentido amplo poderá acarretar interpretações dúbias, conforme adverte Mazzilli, contém sérios inconvenientes, pois, redigida da forma como o foi, dá margem ao entendimento de que todas as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público são essenciais à função jurisdicional. O Ministério Público, conforme dispõe a doutrina, tem inúmeras funções desvinculadas da prestação jurisdicional, como podemos citar na forma de exemplo, a fiscalização dos estabelecimentos penais, das fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público, a apreciação das habilitações para o casamento, as funções de

ombudsman, a sua atuação na homologação de acordos extrajudiciais, nos inquéritos civis, junto aos Tribunais de Conta, etc.

Por outro lado, não há como negar a excessiva abrangência do dispositivo com relação à essencialidade da atuação do Ministério Público na provocação do exercício da função jurisdicional do Estado.

No que tange o aspecto da jurisdição, ressalva:

A jurisdição, como sabemos, embora considerada por grande parte da doutrina como manifestação do Poder do Estado e expressão de sua soberania, constitui atividade estatal na qual não cabe introduzir o princípio da oportunidade.

Não é função espontânea ou facultativa do Estado. Trata-se, na verdade, de atividade obrigatória e ao mesmo tempo provocada; melhor dizendo, seu exercício depende de prévia provocação do interessado e, uma vez provocado, torna-se inescusável.

Assim, sem prejuízo do caráter de exercício de poder que lhe empresta a maioria dos doutrinadores, a jurisdição, ou melhor dizendo, o seu exercício torna-se um dever cometido ao Estado, chamado ônus jurisdicional.

Na relação jurídica havida entre o Estado-juiz e o jurisdicionado, a ação é o direito subjetivo do jurisdicionado imposto ao Estado e o exercício da jurisdição. O seu correspondente dever jurídico.<sup>39</sup>

c) Defensora do Ordenamento Jurídico: A função de fiscal da lei, tradicionalmente cometida a Instituição, veio a ser mais uma vez inserida no seu campo de atuação através da Carta Política de 1988, na forma estabelecida em seu art. 127.

Sendo, nesse sentido, o Ministério Público um mecanismo de defesa social, a função de *custus legis* que lhe é reconhecida na Constituição vigente, deve se harmonizar com os mandamentos emergentes de outros dispositivos constitucionais relativos à Instituição, “à luz de sua própria finalidade intuitiva de interesses sociais e individuais indisponíveis”, como nos adverte Mazzilli.

De fato, segundo se infere no comando do inciso IX do art. 129 da vigente Carta da União, o exercício de qualquer outra função cometida ao Ministério Público, além das consideradas institucionais

---

<sup>39</sup> SAUWEN FILHO, op. cit., p. 200.

e alinhadas nos diversos incisos do mencionado art. 129, está condicionado à harmonia de seu exercício com finalidade maior da Instituição.<sup>40</sup>

d) Guardiã do Regime Democrático: Embora o Ministério Público ideal seja aquele estruturado para a defesa dos interesses da coletividade, vale dizer, do cidadão inserido na sociedade e não do Governo ou dos eventuais governantes, a História tem registrado exemplos pouco lisonjeiros de Ministérios Públicos poderosos a serviço de regimes autoritários.

Sensível a este entendimento, o Legislador Constitucional houve por bem entregar ao Ministério Público a tarefa de defender o próprio regime democrático.

Ao agir desta forma, provavelmente, os legisladores trouxeram como exemplo o inciso I do art. 224 da Constituição Portuguesa de 1976, que atribuiu ao seu ministério Público a defesa da “legalidade democrática”. “[...] Temos, entretanto, por certo que um Parquet realmente voltado para os interesses sociais somente poderá vicejar e atingir seus objetivos num meio essencialmente democrático.<sup>41</sup>

A Constituição portuguesa, de notória tendência socialista, por sua vez, não inovava conferindo ao seu ministério Público tal *mister*, todavia o constituinte lusitano buscou por sua vez inspiração nos ordenamentos constitucionais das nações do leste europeu, onde as democracias igualitárias ali então instaladas, cometiam às suas instituições ou a mecanismos análogos funções semelhantes em relação aos respectivos regimes adotados.

Assim é que, na Carta Constitucional da hoje extinta República Democrática Alemã, em seu artigo 97, era cometida ao Parquet a função de defesa da “legalidade social”, disposição reproduzida na Carta angolana, Art. 77. A Constituição da extinta Tchecoslováquia, em seu art. 97, referia-se à “defesa do Estado socialista” como uma das funções cometidas ao seu Ministério

---

<sup>40</sup> SAUWEN FILHO, op. cit., p. 202.

<sup>41</sup> SAUWEN FILHO, loc. cit.

Público, enquanto a Constituição polonesa preferia nomear tal função como sendo a defesa da "legalidade popular", na forma de seu art. 64. Mais preciso mostrava-se o Texto Maior romeno ao referir-se, em seu art. 112 ao "regime socialista", como sendo objeto da tutela do Ministério Público.<sup>42</sup>

Portanto, verifica-se que o Legislador Constituinte, tinha como objetivo aprimorar as normas atinentes a Instituição, inclusive tomando por base outros dispositivos constitucionais encontrados em Constituições estrangeiras, porém, isto não se deve unicamente a criação da lei. Vejamos:

No caso brasileiro, é oportuno lembrar que, tanto o Anteprojeto Afonso Arinos quanto a Carta de Curitiba atribuíram ao Ministério Público, entre outras, a função de defesa do regime democrático. Assim, ao acolher a idéia, o constituinte de 1987/88 apenas atendia aos reclamos da classe e dos doutrinadores.

Não obstante, a Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, não deu maior destaque nem dotou a Instituição de meios específicos para implementar essa função.<sup>43</sup>

e) Defensora dos Interesses Indisponíveis: Interesse, relembra Sauwen Filho, como já se sabe, é o elo que une uma pessoa a um objeto.

Ainda mais, sendo a sociedade humana heterogênea, eis que formada por elementos que têm distinção entre si, pessoas, coisas, há que se distinguir os liames que prendem tais elementos em sua relação enquanto membros de uma sociedade.

Pessoas e coisas, então, são elementos formadores da sociedade humana cuja integridade e harmonia cabe ao Estado tutelar. Nisso reside precipuamente a diferença entre a sociedade humana e as sociedades dos demais seres gregários, formadas exclusivamente de indivíduos da mesma espécie.

---

<sup>42</sup> SAUWEN FILHO, op. cit., p. 203.

<sup>43</sup> SAUWEN FILHO, loc. cit.



Assim, os liames que prendem esses elementos entre si irão variar conforme o caso. Vejamos:

Na dogmática jurídica, os interesses protegidos pelo ordenamento, por serem de relevante importância à manutenção da harmonia da convivência social, e que, por isso mesmo, são conhecidos como interesses jurídicos, vão variar, não só em função das pessoas nele envolvidas, bem como e principalmente em razão do seu alcance, isto é, da parcela da sociedade que será afetada por uma eventual lesão a esses interesses.

Assim os interesses juridicamente tutelados e que sempre foram divididos na Ciência Jurídica em interesses públicos e interesses privados, segundo a natureza jurídica de seu titular, desde que Ulpiano, ao debruçar-se sobre o problema da natureza do direito segundo o interesse que protege, pôs em voga a conhecida dicotomia: direito público e direito privado, tem recebido atualmente na doutrina tratamento diverso.<sup>44</sup>

Verifica-se que sob o aspecto de defesa dos direitos indisponíveis, o objeto de proteção do Ministério Público engloba três situações distintas: impedir a disposição de um interesse considerado absolutamente indisponível pela lei; zelar para que, nos caso de interesses relativamente indisponíveis, a disposição sobre eles se opere conforme as exigências contidas na lei; e, zelar pela prevalência do bem comum, nas hipóteses onde, inexistindo qualquer indisponibilidade do interesse questionado, esteja manifesta a presença do interesse da coletividade na solução do problema.

---

<sup>44</sup> SAUWEN FILHO, op. cit., p. 204.

## Capítulo 3

# MINISTÉRIO PÚBLICO: O QUARTO PODER, IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO MINISTERIAL, DIVULGAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, FUTURO INSTITUCIONAL E O CONSELHO CONSULTIVO (PLANO GERAL DE ATUAÇÃO)

### 3.1 O QUARTO PODER

Podemos considerar o Ministério Público um Quarto Poder? Dentro da tripartição dos Poderes criada por Montesquieu, verificaremos que alguns doutrinadores que prelecionam a respeito do Ministério Público, informam ter o mesmo o *status* de Quarto Poder em face da independência que lhe foi conferida e em virtude da distinção que lhe foi dada na Constituição da República, separando-o e dimensionando sua organização de forma autônoma dos Poderes.

No que tange sua previsão legal, verificada a diferença existente entre o Ministério Público e o Poder Judiciário, é sabido o quanto a Instituição é atuante perante os membros deste Poder, porém, sem que haja sequer uma ligação de subordinação hierárquica.

Incontroverso, portanto, o art. 2º da Carta Política de 1988, que dispõe sobre os Poderes existentes em nosso País, separando-os e dando a previsão normativa necessária.

Assim, temos um Ministério Público que até pode ser comparado a um quarto Poder, todavia, nos mostra a CRFB/88, em seu art. 2º, que a Instituição, por mais que seja valorosa à nação, como se verifica através de sua atuação, não possui a vocação para ser mais um Poder, eis que isto já foi delimitado pela CRFB de 1988.

Desta forma, fica exposto que a equiparação a um Quarto Poder é merecida, porém, este adjetivo não está disponível ao Órgão Ministerial, sendo que ele já possui suas características próprias e auto-suficientes ao bom desempenho de seus membros.

Foi mais tarde, já no Governo de Bernardes e pelo Decreto n.º 13.273/23, que as funções do Ministério Público foram de tal forma dilatadas e sua independência em relação aos demais poderes públicos se evidenciou de tal maneira que Alfredo Valladão, diante, inclusive, do reconhecimento do Ministério Público de competência para intervir na disciplina judiciária, tornou famoso o seu comentário segundo o qual o Ministério Público poderia ser considerado o Quarto Poder do Estado, ao qual já nos referimos e transcrevemos.<sup>45</sup>

Ministro Alfredo Valladão:

O Ministério Público se apresenta como uma figura de um verdadeiro Poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o "Espírito das Leis", por certo não haveria sido tríplice, mas quádrupla a Divisão dos Poderes. Um órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios Poderes do Estado<sup>46</sup>.

E ainda ressaltamos que as Constituições, na sempre abalizada lição de José Afonso da Silva,

[...] têm por objeto estabelecer a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos, o modo de aquisição do poder e a forma de seu exercício, limites de sua atuação, assegurar os direitos e garantias dos indivíduos, fixar o regime político e disciplinar os fins sócio-econômicos do Estado, bem como os fundamentos dos direitos sociais<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> SAUWEN FILHO, op. cit., p.190.

<sup>46</sup> LYRA, Roberto. **Teoria e Prática da Promotoria Pública**. 2.ed. São Paulo: Ed. Sérgio Antônio Fabris, 1989. p.15.

<sup>47</sup> O autor, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª ed., 1995, Ed. Revista dos Tribunais

Desta maneira, a atual Constituição da República Federativa do Brasil, trazendo um novo e avançado arcabouço jurídico, disciplinou e organizou metodicamente o Estado Brasileiro, estruturando-o política e administrativamente. Para tanto, sistematizou as normas inerentes a essa organização, em função da conexão do conteúdo que as vincula, em *títulos, capítulos, seções e subseções* específicas, tratando dos órgãos estatais em compartimentos estanques e hierarquicamente dispostos. Assim, ao cuidar da “Organização dos Poderes”, abre *título* específico (Título IV), distribuindo cada Poder em *capítulo* próprio com *seções e subseções* tratando dos respectivos órgãos, suas organizações, competências e limites de atuação, disciplinando a forma de acesso aos seus quadros, dispondo sobre as vedações aos integrantes, e outros. Nesse rumo, ao cuidar do Poder Judiciário, o terceiro Poder da União, abre-lhe a Constituição um *capítulo* (Capítulo III), com cada *seção* tratando individualmente dos órgãos que o formam, a saber: *Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunais Regionais Federais (TRFs) e Juizes Federais, Tribunais e Juizes do Trabalho (TST e TRTs); Tribunais e Juizes Eleitorais (TSE e TREs), Tribunais e Juizes Militares (STM) e Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal (TJs)*. Não existe no *capítulo* em análise qualquer *seção* ou *subseção* falando de outro órgão senão os supra mencionados. *Mutatis mutandis*, fato semelhante ocorre com os demais Poderes (Legislativo e Executivo). Nesse corolário, indubitável é o fato de que desejasse o constituinte pátrio dar ao Poder Judiciário ou a qualquer outro Poder um órgão “auxiliar”, tê-lo-ia feito expressamente, estruturando-o no *capítulo* inerente àquele Poder, por ser princípio comezinho em direito e da própria estabilidade do ordenamento jurídico, não haver norma constitucional incompleta, exceto quando ela mesma pede complemento ou regulamentação. Só é admitida a mutabilidade na Constituição diante da realidade social cambiante, com a finalidade de adaptá-la às exigências do progresso, da evolução e do bem-estar social, situações únicas nas quais a própria constituição permite emendas,

reformas e revisões, pela forma e pelo processo legislativo nela mesma impostos, não se admitindo, por conseguinte, interpretações desautorizadas de normas constitucionais.

Pela forma como a CRFB/88 organizou o Ministério Público, garantindo-lhe independência funcional, administrativa e poderes para elaborar proposta orçamentária, independência financeira, dando a seus membros garantias para o exercício das funções institucionais idênticas às da magistratura, outorgando à chefia do órgão, concorrentemente, a iniciativa de leis do interesse da instituição, pode-se até afirmar que lhe deu o legislador constituinte fisionomia e estrutura de Poder. Contudo, inquestionavelmente não é nem poderia ser ele um quarto Poder, porque, para tanto, lhe falta vocação, como, também, não é e nem pode ser considerado "órgão auxiliar" desse ou daquele Poder, especialmente do Judiciário, junto ao qual, simplesmente oficia, sem ser-lhe, contudo, apêndice, pela independência funcional e administrativa das quais goza.

Os Poderes da União estão expressos no Art. 2º da Carta de 1988, a saber: *Legislativo, Executivo e Judiciário*, não deixando a Constituição margem a que intérpretes mais afoitos pudessem admitir a existência de um outro Poder. Destarte, num trabalho de *hermenêutica* voltado a investigar a verdadeira vontade do constituinte na CRFB/88 quando organizou a Instituição, interpretando-se de forma sistemática o texto que cuida da matéria (os Poderes e o Ministério Público), conclui-se sem muito esforço que o fato de estar o órgão integrando o *título* que organiza os Poderes (título IV), mas compondo um *capítulo* distinto (Capítulo IV), do mesmo nível hierárquico dos demais, na verdade, configura-se tal fato demonstração inequívoca da independência e da autonomia que quis lhe dar o constituinte pátrio, reservando-lhe, juntamente com a Advocacia, o papel de *Função essencial à Justiça*, não significando, entretanto, que pretendeu dar-lhe nível de Poder, mas de garantir-lhe força e independência necessárias para o cumprimento das importantes funções institucionais que lhe seriam adstritas, como a

promoção da Justiça, a fiscalização da lei, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, assim como, ser o “corregedor da Administração Pública”. Giuseppe Chiovenda ao citar o Ministério Público da sua época, na Itália, disse: *a missão institucional do Ministério Público é promover a função jurisdicional, personificando a instituição o interesse público no exercício da jurisdição.*

Consoante as palavras de Carnelutti, também falando sobre o Ministério Público, a posição do Ministério Público no processo penal é idêntica a das partes, onde tem a função de promover a ação para a aplicação da pena, diante do fato de alguém ter cometido um delito, pela presença indiscutível do interesse público nesses casos, eis que, a realização de uma conduta delituosa pode colocar em perigo a ordem social. Contudo, como sempre existe um interesse do Estado nas relações processuais, qual seja, o de preservar ou restabelecer a ordem social, esse fato justifica a intervenção do Ministério Público, também no Processo Civil.

### **3.2 IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO MINISTERIAL**

A importância da atuação do órgão ministerial no equilíbrio social, entre nós, fez com que lhe considerassem *essencial na função jurisdicional*, seja como parte, seja como *custus legis*, sempre na defesa ou na preservação do interesse público, dos direitos difusos, indisponíveis, coletivos ou de incapaz, não havendo Justiça possível, ou seja, prestação jurisdicional eficaz, sem a sua intervenção, exatamente por ser o Judiciário, por natureza, órgão inerte, dependente de provocação em qualquer lugar do mundo.

Como ensina Mazzilli<sup>48</sup>,

hodiernamente, o campo de atuação do Ministério Público, é assaz diversificado. Com poderes para investigar, seja na esfera cível para apurar danos ao patrimônio público, ao meio ambiente ou atos de improbidade administrativa; seja na esfera criminal, requisitando inquérito ou investigando diretamente infrações penais para promover em juízo a responsabilização de seus autores; seja no controle externo dos atos policiais; seja na fiscalização das fundações ou de instituições filantrópicas e educacionais; seja agindo na proteção da família, do idoso, da criança e do adolescente, do deficiente físico, do indígena, do consumidor, enfim, da cidadania, está o Ministério Público na linha de frente, com seus membros agindo sem transigir ou prevaricar, sempre em nome da lei, da ordem e da Justiça, a serviço do seu único patrão, seu maior cliente, qual seja, a sociedade brasileira.

Todavia, poderíamos citar inúmeros atentados a membros do Ministério Público, no sentido de calar sua voz independente ou intimidar sua atuação corajosa na exigência do cumprimento e do respeito à lei. O rosário seria exaustivo e longo. Indiscutivelmente, contudo, não se pode olvidar que tais ataques são resultantes de excesso de autoritarismo, falta de preparo e de equilíbrio para o exercício de determinados cargos e funções, espírito de emulação, objetivos inconfessáveis em detrimento dos interesses maiores da sociedade, e outros.

Desde o seu surgimento no Mundo, tem o Ministério Público crescido, especialmente no Brasil, e, em resposta às exigências históricas, passou do simples “advogado do rei” de outrora, a ser o “defensor maior da sociedade” de hoje. Entretanto, num país onde os estamentos sociais ocupam camadas tão distantes; onde a distribuição da renda e da riqueza é tão desigual; onde a justiça social não passa de promessas de palanques; um país combalido, vilipendiado, menosprezado e desassistido ao extremo, especialmente por quem, investidos (ou se investem) no poder, locupletam-se da coisa pública e do erário, quando deveriam administrá-los com dedicação extrema, zelo, probidade e competência;

---

<sup>48</sup> MAZZILLI, op. cit., 1993.

país que resiste à erradicação na Administração Pública do nepotismo, da corrupção, dos desmandos, da burocracia injusta e imoral para justificar verdadeiros “cabides de emprego”; onde prefeitos e vereadores manipulam politicamente cestas básicas destinadas a “miseráveis da seca” que assola o sertão nordestino; onde administradores públicos fazem do erário sua conta particular, dos bens públicos seu patrimônio pessoal e da administração, sua empresa privada; onde os golpes contra o consumidor se sucedem em escala geométrica; onde se falsifica remédios; onde a Justiça não atende de forma satisfatória aos reclamos dos necessitados que a ela recorrem, vez que se tornou uma máquina lenta, pesada e cara; ser defensor da sociedade em um país com tal perfil de desrespeito à cidadania, é tarefa para titãs, fato que incomoda e muito determinadas pessoas em diferentes seguimentos sociais.

Apesar disso, entretanto, com a abnegação e a coragem de membros vocacionados, está o Ministério Público vencendo os obstáculos que lhes são postos, submetendo-se no seu atuar funcional unicamente à vontade da lei, sem dar satisfações a qualquer Poder ou órgão dos seus atos, sem descuidarem os Promotores e Procuradores, contudo, da subordinação administrativa à administração superior da Instituição, e somente a ela e, desta forma, com trabalho sério, estão os dedicados integrantes da Instituição fazendo do Ministério Público o órgão forte e independente que a sociedade precisa.

Inclusive no aspecto vocação, Mazzilli por seu turno ensina que aqueles que vêm na Instituição apenas um cargo de ponta, ou seja, de bons vencimentos, entre os demais ligados ao Direito, estão fadados a um futuro de frustração.

Não se trata de uma voz alternativa em nome, e para o cidadão, mas da ampliação sobranceira de uma função que tem contribuído de forma eficaz para o exercício da justiça distributiva, muito além do âmbito estreito do processo. Orientar a política, conduzir a prática das prescrições legais, extremar a sua atuação como parte ativa e



interessada implica em assumir a tarefa de reconstruir a jurisprudência, disseminar a concreção da norma na sua aplicação e tornar efetivas as garantias constitucionais e, dentre elas, aquelas do processo civil.

A atuação do Ministério Público sempre foi feita, e se fará, nos estritos limites de sua legitimidade para agir em juízo. E da mesma forma, que não se restringe a legitimidade do credor, para exigir em juízo o implemento da obrigação que lhe é devida, vez que através de advogado que em seu nome postula; diverge por completo à técnica processual tomar a capacidade de agir como se fosse capacidade postulatória, ou que esta estivesse contida naquela.

A Constituição Federal de 1988, elaborada por pessoas cientes dessa deficiência econômico-social, estabeleceu diversos objetivos e diretrizes a serem seguidas pelo Administrador Público e pelo legislador infraconstitucional. E, nesse sentido, se diz que a Carta brasileira de 1988 é dirigente. O termo, trazido do constitucionalismo português, identifica uma opção pela inclusão no texto constitucional de grandes linhas programáticas. Estabelecem-se fins, tarefas e objetivos para o Estado e para a sociedade, condicionando a atuação dos Poderes e impulsionando-os na direção eleita pelo constituinte, notadamente em domínios como os da educação, cultura, saúde e realização de valores como a justiça social e os direitos a ela inerentes.

A Constituição, dessa forma, alinhou como princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana e a busca da igualdade substancial, extraída do objetivo fundamental de erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III). Elencou, também, entre os direitos e garantias fundamentais, diversos direitos individuais e coletivos no art. 5º, direitos sociais no art. 6º e direitos políticos no art. 14. Foram expressamente garantidos, em diversos dispositivos, os direitos à saúde e à educação, dentre outros, que a todos beneficiam, e por esta razão denominados difusos e coletivos. Priorizou a tutela da família, da criança, do adolescente e do idoso. Estabeleceu,

enfim, metas a serem seguidas por qualquer governante, independentemente da ideologia política a qual se filie. Ao contrário do que muitos imaginam, não há grande margem para a discricionariedade administrativa, eis que, conforme se infere, a própria Constituição Federal definiu o programa de governo a ser seguido por qualquer Chefe do Poder Executivo.

O Ministério Público vem definido no art. 127 como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tendo sido especificadas no art. 129 as suas funções institucionais.

Verifica-se da análise das funções institucionais do Ministério Público, tais como zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública e a promoção da defesa dos interesses difusos e coletivos, que a Instituição deixou de ser mero apêndice do Poder Judiciário para se transformar em verdadeira defensora da sociedade em todos os aspectos, com a função primordial de promoção dos valores eleitos como prioritários pelo ordenamento constitucional.

Expõe o professor Gustavo Tepedino: ao Ministério Público cabe a tarefa, nada simples, de unificar um sistema constitucional fragmentado, no qual existem duas Constituições, uma, que vem sendo aplicada, disciplinadora de princípios de ordem e manutenção do domínio econômico e estruturação do Estado, e outra, transformada numa espécie de carta de intenções, que assegura os direitos indispensáveis à cidadania e à dignidade do homem, tendo como princípio fundamental a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais, com a promoção da reforma agrária, saúde pública, educação básica, levada ao esquecimento ou à malversação.<sup>49</sup>

Neste sentido para Liebman:

O Ministério Público é, ele, próprio, um órgão do Estado, ao qual cabe tutelar um específico interesse público (administrativo *latu*

---

<sup>49</sup> Gustavo Tepedino Temas de Direito Civil, ed. Renovar, 1999, pag. 301

*sensu*), que tem por objeto a atuação da lei por parte dos órgãos jurisdicionais nas áreas e nos casos em que as normas jurídicas são ditadas por razões de utilidade geral ou social; trata-se de casos em que a concreta observância da lei é necessária à segurança e ao bem-estar da sociedade, não podendo a tarefa de provocar a sua aplicação pelos juízes ser deixada à iniciativa dos particulares. O Ministério Público pode ser definido, então, como o órgão instituído para promover a atuação jurisdicional das normas de ordem pública<sup>50</sup>

Vê-se com regozijo, o gradativo relacionamento do Ministério Público com a Sociedade, entre o agente e o cidadão, revelando a verdadeira face da Instituição Ministerial, vocacionada para a atividade social, por excelência.

Ministério Público Social, aquele que, com a mesma garra com que acusa um criminoso, o defende quando no cumprimento da sua pena, velando para que tenha as condições necessárias para a sua reeducação, com vistas à sua reintegração ao convívio em sociedade.

Manifesta ainda, suas preocupações com o meio ambiente, zelando pela efetiva proteção da natureza e pela utilização parcimoniosa dos recursos naturais disponíveis, que busca inserir as organizações civis nos debates e nas ações em prol das crianças e dos adolescentes. Aquele que, ante a inércia do Estado-Administração, procura resolver os conflitos entre consumidores e fornecedores de bens e serviços, zelando diuturnamente, e de forma aguerrida. Cuida ainda, da correta utilização do patrimônio público, muitas vezes entregues à sanha de maus administradores. Aquele que desenvolve um outro tanto de atividades, sempre visando a defesa do bem-estar da coletividade e o exato cumprimento da lei.

Nessa relevantíssima função, entre tantas outras providências, deve o Ministério Público empreender firme embate à violação da ordem social e dos direitos humanos, adotando, por exemplo, as seguintes providências, que também constituem meios de atuação:

---

<sup>50</sup> Liebman, Manuale di Diritto Processuale Civile, Giuffrè, Milão, 1973, 3ª ed., vol. I, pág. 108 [http://www.mp.sp.gov.br/justitia/\(5\)Acident%C3%A1rias.html](http://www.mp.sp.gov.br/justitia/(5)Acident%C3%A1rias.html), acessado em 11.09.03

- 1 - buscar seja dado real atendimento nos hospitais e postos de saúde;
- 2 - fiscalizar a existência de vagas nas escolas=;
- 3 - cuidar das condições em que se encontram os presos;
- 4 - receber petições, notícias de irregularidades, reclamações ou representações de qualquer pessoa ou natureza, por desrespeito aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual;
- 5 - instaurar e presidir sindicâncias e Inquéritos Cíveis Públicos para apuração dos fatos e postulações que lhes sejam apresentados, promovendo inspeções e auditorias em órgãos públicos, quando houver indício de prática de conduta delituosa, notadamente atos de improbidade, ou quando for conveniente à apuração dos fatos; neste mister, pode, ainda, requisitar meios materiais e servidores públicos, por prazo razoável, para o exercício de atividades técnicas ou especializadas<sup>51</sup>.

Assim, verifica-se como pretensão fundamental do Ministério Público a garantia da prática de direitos fundamentais por parte do jurisdicionado, promovendo a Justiça, a harmonia social e o exercício de sua cidadania, ligada diretamente a uma resposta recíproca da administração estatal ao cidadão.

### **3.3 DIVULGAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Vamos enfocar rapidamente o comportamento do Ministério Público em relação à divulgação social da sua atuação.

Verifica-se que os membros da Instituição, além de fiscalizar o devido cumprimento das Leis, ainda têm em sua gama de funções a responsabilidade de bem servir a sociedade sem que haja exibicionismos, portanto, dentro de uma métrica que nos conduz ao entendimento de que os membros institucionais têm a obrigação de focar toda e qualquer situação voltada à função de um ponto de vista técnico e não de uma visão propagandista. Vejamos o entendimento que nos parece o

---

<sup>51</sup> <http://www.prf22.mpt.gov.br/trabmarc4.htm>. Acessado em 11.09.03

mais adequado. João Lopes Guimarães Júnior, Promotor de Justiça no Estado de São Paulo:

A superexposição na imprensa traz o risco de uma deturpação no modo de agir do Ministério Público. Afinal de contas, qual a prioridade: servir a sociedade (para valer) ou procurar medidas de efeito, com grande e imediata repercussão na mídia? Ou, numa linguagem mais futebolística: jogar para o time ou jogar para o público? Acompanhar a mídia é uma tentação. Dá notoriedade e vende-se a idéia de um Ministério Público atuante (e quem sabe a possibilidade de algum promotor ser convidado para a ilha de "Caras" ao lado de estrelas globais...). Chamemos então assessores de *marketing* e de imprensa. E seremos todos *promoters*, ao invés de promotores. A lógica da mídia não pode ser a lógica do Ministério Público. A mídia, com freqüência, pauta-se por objetivos imediatistas: quer polêmica, quer repercussão, quer heróis, nem sempre preocupada com o bem-estar da população, pois sua preocupação com audiência e vendas está sempre presente. A morte da princesa, por essa perspectiva, é fato mais importante que a reforma do Estado brasileiro. Para a mídia não existe o princípio da isonomia. O assassinato de uma pessoa de classe média alta vale mais, como notícia, do que o de um mendigo. A imprensa tem sua importância como canal de informação, mas os vícios da imprensa não podem contaminar o Ministério Público. Devemos agir em conformidade com as expectativas da imprensa ou ter nossas próprias prioridades, traçadas a partir do interesse social? Não será patético correr atrás de notoriedade e destaque na imprensa, a qualquer custo, como um político decadente ou demagogo? O Ministério Público não deve estar acima disso?<sup>52</sup>

Todavia, temos o posicionamento de Hugo Nigro Mazzilli:

Outro ponto que deve ser enfrentado é o da melhor divulgação social do Ministério Público. Para encontrar maior legitimidade de sua atuação, deve o Ministério Público prestar mais contas do que é, do que faz, dos seus sucessos e mesmo de suas deficiências e erros. Deve recorrer mais à mídia, não para aparecer gratuitamente, nem vermos Promotores concorrendo com vedetes ou astros populares, nem muito menos para flagrantes violações ao sigilo legal, mas para, de modo sereno e técnico e sem sensacionalismo, prestar contas de sua atuação. Palestras em faculdades, clubes de serviço, entrevistas — tudo isso serve para esclarecer e divulgar um trabalho cujo destinatário é a sociedade

---

<sup>52</sup>João Lopes Guimarães Júnior, In O Futuro do Ministério Público - O Desafio da Profissionalização Promotor de Justiça em São Paulo., <http://www.conamp.org.br/eventos/teses/tese017.htm>, acessado em 11.09.03.

que custeia a instituição.

Enfim, a sociedade brasileira deu muito ao Ministério Público, especialmente a partir da Constituição de 1988, com garantias, atribuições, poderes, orçamento e vencimentos, e, sem dúvida, são o Ministério Público e seus agentes, assim como o ocorre com o Poder Judiciário, uma estrutura cujo custeio, sob o aspecto puramente econômico, é consideravelmente onerosa para a sociedade.

Mas, se mais recebeu, também o Ministério Público está sendo cada vez mais cobrado pela sociedade a partir da Constituição de 1988. Diariamente os meios de comunicação comentam sua atuação funcional, apoiando-a ou criticando-a, conforme o caso; os parlamentares e governantes, de forma pendular, ora cuidam de ampliar ora de reduzir suas atribuições e garantias, porque estejam os membros do Ministério Público agindo mal, ou até precisamente porque estejam agindo bem demais; os réus e seus patronos não raro combatem as atribuições ministeriais ou seu exercício. Enfim, o Ministério Público é mais elogiado, mas também é mais criticado e mais fiscalizado; seus vencimentos e subsídios hoje são questionados em editoriais da imprensa e pelos populares; o comportamento dos Promotores de Justiça, mesmo na vida privada, passa a ser ligado à questão do decoro institucional; discutem-se privilégios e chamam-se, muitas vezes sem razão, de marajás e privilegiados, os membros da instituição; a população não raro identifica o Ministério Público com as deficiências da Justiça, o que, se até certo ponto é correto, por outro lado é generalização excessiva; o fracasso do combate ao crime organizado, ao tráfico de drogas, à violência, à delinqüência das autoridades e dos policiais, embora efetivamente causado por vários fatores, sociais, econômicos, políticos, administrativos, jurisdicionais e legislativos, — tal fracasso é atribuído também ao Ministério Público, que, sem dúvida, deve assumir sua parcela de responsabilidade nesse saldo negativo.

Enfim, a verdade é que, nestas últimas décadas, tem sido o Ministério Público quem apresentou anteprojetos ousados e idéias revolucionárias para seu novo perfil institucional.

Mas, sem maior respaldo social (legitimação) e sem um trabalho bem feito e produtivo, em todos os setores da atuação ministerial, se o próprio Ministério Público não tomar a frente na sua reforma destinada a mudar sua face e sua atuação, será inevitável que a própria sociedade faça aos poucos suas próprias mudanças.<sup>53</sup>

Verifica-se, então, através dos posicionamentos colacionados, que o fator coerência é preponderante no que tange a atuação do agente ministerial, que deve ter o bom senso necessário para demonstrar

---

<sup>53</sup> Hugo Nigro Mazzilli Procurador de Justiça aposentado, ex-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público, membro do corpo docente da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo In Propostas de um novo Ministério Público, <http://www.mp.sp.gov.br/justitia/C%C3%8DVVEL/civel%2067.pdf>, acessado em 14.09.03

para sociedade quem ele é, qual instituição representa e quais são suas atribuições, sem, no entanto, se transformar em um artista ou um sensacionalista desapegado da questão vocacional. Por outras palavras, há que se prestar a devida informação aos jurisdicionados.

### **3.4 O FUTURO INSTITUCIONAL**

Todas as vertentes e posicionamentos a nossa volta se modificam rapidamente nos dias atuais. Por exemplo, o socialismo caçou a liberdade do povo e sucumbiu, o capitalismo por sua vez, tem se mostrado incapaz de realizar a tão sonhada justiça social. A inversão de valores tem sido palpável nos tempos de nosso mundo globalizado, onde os fins passaram a justificar os meios.

Transgênicos, bomba atômica, armas químicas e nucleares, bem como, técnicas de clonagem que permitem a duplicação dos seres, foram criadas e aperfeiçoadas. A era da tecnológica rompeu preceitos e valores sociais e trouxe consigo a fome, alimentos contaminados, conflitos de terra, a repressão a trabalhadores, destruição do meio ambiente dentre outros.

Ademais, somam-se a esses acontecimentos, os descasos, erros, corrupção e a irresponsabilidade de governantes que por muitas vezes se mostram despreparados. Vejamos:

Se é certo que nossa Instituição beneficiou-se de circunstâncias históricas que reclamaram sua relevante presença na vida política do País, é certo também que a mudança dessas mesmas circunstâncias poderá implicar na diminuição de sua relevância. Para continuar sendo um Órgão importante para a sociedade será agora preciso um esforço que antes não era tão necessário. Manter uma posição relevante na tutela dos interesses de uma sociedade dinâmica é tarefa difícil. Alguns caminhos, no entanto, parecem óbvios.

Podemos pensar em dois modelos básicos de Ministério Público. A Instituição pode continuar num crescimento contínuo, aumentando o rol de suas atribuições sem abandonar funções tradicionais. Pode aumentar o seu quadro e sua estrutura. O caminho do gigantismo, embora a princípio pareça atraente, será sem dúvida o mais arriscado. Uma Instituição agigantada, cheia de atribuições, sem prioridades claras e onerosa para o Estado deverá rapidamente perder sua credibilidade.<sup>54</sup>

Neste rumo, nota-se que o tratamento dispensado ao Ministério Público pela nova Constituição confere-lhe, no plano da organização estatal, uma posição de inegável eminência em que se lhe conferiram funções institucionais de magnitude irrecusável, dentre as quais avulta a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo medidas necessárias a sua garantia” (v. CRFB/88, art. 129, inciso II).

O Ministério Público em face dessa regra, tornou-se, por destinação constitucional, o defensor do povo e este novo perfil do Ministério Público, representa, portanto a resposta significativa aos anseios e postulações dos que agora e no futuro, perseguidos pelo arbítrio e oprimidos pela onipotência do Estado, a ele recorrem, na justa expectativa de verem restaurados os seus direitos.

A atuação da Instituição deve ser pautada na busca incessante da afirmação do regime democrático, como forma de justiça social.

Portanto, evidenciado está, que o Ministério Público evoluiu muito e de forma gradativa: começou como defensor do rei, passou a defensor do Estado, depois a defensor da sociedade, e hoje, nos termos do perfil que lhe traçou a Constituição de 1988, passou a ser responsável em defender uma sociedade democrática.

---

<sup>54</sup> João Lopes Guimarães Júnior, In O Futuro do Ministério Público - O Desafio da Profissionalização Promotor de Justiça em São Paulo., <http://www.conamp.org.br/eventos/teses/tese017.htm>, acessado em 11.09.03.



### **3.5 O CONSELHO CONSULTIVO (PLANO GERAL DE ATUAÇÃO)**

A PGJ/SC, com visão voltada para o futuro institucional, priorizou a atuação do Ministério Público de Santa Catarina em determinadas áreas, que pelos próximos 12 meses estarão em destaque e definidas no Plano Geral de Atuação (PGA), que entrou em vigor no dia 1º de setembro de 2003, por ato do Procurador-Geral de Justiça, Pedro Sérgio Steil.

O PGA foi debatido amplamente por todos os membros do Ministério Público nos últimos dois meses e traz como principal característica a democratização das decisões internas para se atingir o objetivo comum de resgatar os compromissos sociais e políticos que recaem sobre a Instituição.

Foram selecionadas oito áreas de concentração das ações ministeriais para o período de setembro de 2003 a agosto de 2004: Infância e Juventude, Criminal, Ordem Tributária, Moralidade Administrativa, Meio Ambiente, Consumidor, Cidadania e Controle de Constitucionalidade. As prioridades serão enfrentadas através de programas e ações conduzidos pelos Centros de Apoio Operacional do Ministério Público em parceria com as Procuradorias de Justiça Cível e Criminal e as Promotorias de Justiça das Comarcas, de acordo com a respectiva esfera de atuação de cada Centro de Apoio e sob a supervisão da Procuradoria-Geral de Justiça. Ao final dos 12 meses, as prioridades estabelecidas no PGA serão novamente debatidas para a elaboração de novo plano anual.

Trata-se de uma análise cuidadosa por parte dos membros do Ministério Público de Santa Catarina e de seu Representante maior, visa priorizar o desempenho em áreas que merecem maior atenção. Tem previsão normativa na Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina – Lei n.º 197/2000. ATO PGJ Nº 088/MP/03:

*Institui o Plano Geral de Atuação.*

O Procurador-Geral de Justiça, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 18, X, da Lei Complementar Estadual no 197/2000; e

Considerando que compete ao Procurador-Geral de Justiça estabelecer o Plano Geral de Atuação do Ministério Público, segundo dispõe o art. 81, caput, da Lei Complementar acima referida;

Considerando que o Ato no 066/MP/2003, por meio do seu art. 8o, dispôs que o Plano Geral de Atuação será instituído por Ato do Procurador-Geral de Justiça;

Considerando que o Plano Geral de Atuação é um importante instrumento de democratização das decisões internas da Instituição, especialmente no que se refere à definição de prioridades, permitindo uma atuação eficaz e integrada de todos os órgãos da Instituição;

## **I - ASPECTOS INTRODUTÓRIOS**

As instituições não existem sem uma razão de ser, tampouco existem para si mesmas. Todas têm a sua finalidade social, às vezes até, legalmente estabelecida. Assim também é o Ministério Público, que, historicamente, sempre teve ao seu cargo a defesa do interesse público.

Em outra época, a atuação do Ministério Público dava-se, sobretudo, na área criminal e, na cível, em defesa dos incapazes, dos menores, dos interesses individuais indisponíveis e do interesse público, este traduzido, em regra, no interesse patrimonial da Fazenda Pública. Na década de 80, o Ministério Público sofreu modificações importantes no seu elenco de atribuições, com o advento de diversos diplomas legais, que ampliaram consideravelmente a dimensão e o alcance de sua missão social. O primeiro foi a Lei no 7.347/85, que instituiu a ação civil pública e confiou ao Ministério Público a defesa de direitos difusos e coletivos. Depois, a Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988, que, emancipando o Ministério Público do papel de defensor do Estado, erigiu-o à condição de defensor da Sociedade, atribuindo-lhe a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

Nos dias de hoje, tamanho é o leque de atribuições a ele confiadas, que se faz imperioso traçar políticas e definir prioridades, notadamente diante das limitações de ordem estrutural e financeira com que historicamente tem convivido. Daí porque a Lei Complementar Estadual no 197, de 13 de julho de 2000, estabeleceu, nos seus arts. 80 e 81, a necessidade da elaboração de um Plano Geral de Atuação, assegurando, a despeito da iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, a participação dos

Centros de Apoio Operacional, dos Órgãos de Execução do Ministério Público e de um Conselho Consultivo, democraticamente composto pela classe.

Além de permitir a definição das políticas e prioridades institucionais, o Plano Geral de Atuação representa o amálgama que orientará as ações e a união de esforços do Ministério Público em torno de propostas comuns de atuação de seus órgãos e agentes, dando consistência ao princípio da unidade, eficaz instrumento de aglutinação de forças para o resgate dos compromissos sociais e políticos que recaem sobre a Instituição.

Assim, após a edição do Ato no 56/MP/03, que instituiu o Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais e definiu a sua composição e atribuições, e do Ato no 66/MP/03, que regulamentou o procedimento do Plano Geral de Atuação, esta Procuradoria-Geral de Justiça, dando cumprimento aos ditames da Lei, após ter elaborado um Anteprojeto, possibilitou que esse fosse amplamente discutido pelos demais Órgãos participantes, que sobre ele se debruçaram e apresentaram sugestões, diretamente ou por intermédio do Conselho de Políticas e Prioridades Institucionais, que, por sua vez, formulou sugestões em documento apresentado ao Procurador-Geral de Justiça em 29 de julho do corrente.

Analisadas as sugestões, a Procuradoria-Geral de Justiça efetuou a respectiva sistematização, elaborando um Projeto de Plano Geral de Atuação, que foi submetido à apreciação do Conselho de Políticas e Prioridades Institucionais, que o aprovou integralmente, em reunião realizada no dia 25 de agosto do corrente, conforme Ofício no 02/03.

Em síntese, o que se pretende com este Plano é apresentar aos membros e servidores do Ministério Público catarinense e à Sociedade em geral as políticas e prioridades institucionais que, sob a ótica da Procuradoria-Geral de Justiça, devem orientar as ações ministeriais ao longo do próximo ano.

A elaboração dos programas e o detalhamento das ações relacionadas a cada uma das políticas e prioridades mencionadas são tarefas que ficarão a cargo dos respectivos Centros de Apoio Operacional, nos termos do art. 54, III, a, da Lei Complementar Estadual no 197/00, razão pela qual este Plano limitou-se, por uma questão de praticidade, a mencionar os objetivos e as linhas gerais de atuação relativos a cada política e prioridade.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> ATO PGJ Nº 088/MP/03, Florianópolis, 28 de agosto de 2003. Pedro Sérgio Steil Procurador-Geral De Justiça, [http://www.mp.sc.gov.br/legisla/normas\\_institucionais/atos/2003/ato088.htm](http://www.mp.sc.gov.br/legisla/normas_institucionais/atos/2003/ato088.htm), acessado em 15.09.03

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo verificar a verdadeira dimensão do Ministério Público Brasileiro, e nos levou a investigar, à luz da CRFB/88, da legislação específica, doutrina e jurisprudência nacionais, que a função do Ministério Público é de órgão que não somente vela, mas assegura, além do respeito à lei, a expressão da defesa dos direitos e interesses sociais. Não importa a sua vinculação institucional, a essencialidade de seu ofício está consagrada desde a Constituição de 1934 (art. 95 *usque* art. 98), passando pelas Constituições de 1946 e 1967. Neste período, o Ministério Público se constituía numa extensão heterodoxa do Poder Executivo, para atuar preferencialmente junto à atividade jurisdicional, e em especial no processo-crime.

Buscar após a Constituição Federal de 1988 a quem o Ministério Público está vinculado, é tarefa doutrinariamente secundária e tecnicamente obsoleta. Tanto que, seja no Brasil como em outros países, onde a instituição busca suas origens e sua natureza, a discussão que está em permanente ordem do dia é desnecessária neste sentido, privada de qualquer objetivo dogmático ou prático.

Independentemente de qualquer circunstância, o Ministério Público é órgão do Estado, sua atual desvinculação do Poder Executivo, a busca de sua autonomia, e mesmo a permanência do presente liame de fundo constitucional, apenas ratifica e eleva esta atividade como uma função essencial, ainda que ligada com prevalência à administração da Justiça. Revela desse modo seu objetivo, qual seja o de buscar ser o que a sua designação aponta, a de um promotor de justiça.

Muito além de uma instituição que presta relevante serviço público, na verdade o Ministério Público exercita na prática a efetiva defesa da ordem jurídica, direitos humanos em geral, resguardo da justiça social. Em outros termos, é um órgão vinculado estritamente ao interesse

público, a fazer com que as leis e demais regras jurídicas sejam cumpridas.

Outrossim, antes da Constituição de 1988, o Ministério Público concentrava a base de sua atuação na atividade expressiva e indispensável, de órgão de acusação no processo criminal. Tem-se atualmente um novo viés funcional da instituição, onde a permanente observância das regras de direito são a tônica, na qual se estabelece um estreito vínculo com realização de um Estado Democrático de Direito. É válido dizer que, desde a sua criação, mas com particular destaque para o momento presente, há que se reconhecer que o Ministério Público cumpre um proeminente e histórico papel desde a sua criação.

Mesmo que não detenha um mandato obtido pela via eleitoral, o Ministério Público exprime, frente ao Poder Judiciário, a voz da sociedade, na defesa desta e no resguardo do Estado, assegurando a manifestação dos direitos coletivos e, até individuais, que lhe competir officiar. Atuação que se tornou superlativa, além dos limites do processo penal, a partir de uma configuração, dos atributos e das prerrogativas que passou a deter o Ministério Público, após a Constituição Federal de 1988. Como deixamos afirmado, se reflete inclusive na vida política do país, uma vez que os interesses protegidos também desbordam os contornos meramente individuais.

Exercendo esta função, o Ministério Público age de forma imparcial, intervindo para declarar como entende a vontade da lei, em face dos interesses em litígio. Não defende a posição de nenhuma das partes, mas o interesse público na exata aplicação da norma legal, não importa a quem venha defender. Nesta condição, pode o Ministério Público participar de todos os atos do processo, e até mesmo interpor recurso (§ 2º do art. 499 do Código de Processo Civil), ocasião em que atua, não como sujeito do processo, mas como sujeito da lide.

A intervenção como *custus legis* se dá, obrigatoriamente, em todos os processos nos quais o interesse em litígio se apresente relevante, não somente para as partes diretamente envolvidas, mas que se afigure

como matéria de repercussão pública, ou que trate de direitos de menores e incapazes. No processo civil, esta é a atribuição mais antiga, mas que mesmo com a evolução dos tempos, apresenta alterações significativas, e se fez como alavanca e premissa para que novas prerrogativas e atribuições fossem conferidas ao Ministério Público.

Seguramente pode-se afirmar, com especial tônica, que desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a tarefa no processo civil, que cabe ao Ministério Público, possui uma identidade toda particular, isso no que tange à análise assentada no cotejo com o direito comparado. A autonomia funcional e financeira da qual passou a ser dotado o órgão, a sua desvinculação definitiva do Poder Executivo, sua independência também em relação à Magistratura, traz novos ares à relação que este exercita no processo civil.

A partir de 1988, destaca-se ainda mais a possibilidade de atuação no processo civil, desde a fase inaugural, e na qualidade de legitimado *ad causam* em diversas situações, e sem prejuízo das atribuições tradicionais de *custus legis*.

A convicta e correta sustentação para que se procedesse à aplicação destas prerrogativas, se num primeiro momento foi rechaçada com julgamentos que não reconheciam a sua legitimidade *ad causam*; já não mais permitem uma interpretação restritiva dos poderes e atribuições que foram alcançados pelo Ministério Público. Isso porque tais prerrogativas guardam *status* de norma constitucional, e possuem um escopo social que marca o caráter público de suas atividades.

Três são os planos distintos para os quais há que se considerar as respectivas distinções: o plano da titularidade de interesses, a legitimação para fazê-los valer em juízo e a capacidade técnico-processual de postular a defesa destes interesses.

O interesse pelo tema abordado deu-se em razão de sua atualidade e pela diversidade de modo que o tema vem sendo abordado no contexto nacional e internacional.

Para seu desenvolvimento lógico o trabalho foi dividido em três capítulos.

O primeiro, tratou de abordar a Evolução Histórica do Ministério Público Brasileiro. Nas considerações finais apresentam-se breves sínteses de cada capítulo e se demonstra se as hipóteses básicas da pesquisa foram ou não confirmadas.

Conforme disposto daquele capítulo, comparou-se as diferenças das previsões normativas, de constituições passadas, sobre a Instituição.

O segundo capítulo, foi destinado a tratar Atuação do Ministério Público Conforme os Moldes Constitucionais.

Para encerrar o segundo capítulo, analisamos a atuação dos agentes do Ministério Público e a respectiva adaptação aos preceitos contidos na Constituição da República.

No terceiro e último capítulo, estudou-se a Instituição do seguinte prisma: O Quarto Poder, Importância da Atuação Ministerial, Divulgação Social do Ministério Público, Futuro Institucional e O Conselho Consultivo (Plano Geral de Atuação).

Demonstrou-se, em consonância com a Lei, que o Ministério Público se encontra atual e interligado à sociedade brasileira, apto a defendê-la dentro do Regime Democrático de direito.

Por fim, retoma-se as três hipóteses básicas da pesquisa: a) no que foi demonstrado, há sustentação em Lei de que o Ministério Público vem desenvolvendo sua atuação de forma gradativa e mais benéfica para a sociedade; b) Comprovou-se a hipótese de que a atuação do Ministério Público como representante da sociedade, com as prerrogativas que lhe foram conferidas após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, visam a paz social e o bem estar da coletividade, integrando-o de forma direta e indireta como um defensor dos bens e direitos da comunidade; c) A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 127 *usque* 130 –

capítulo IV, Das Funções essenciais à Justiça, seção I, Do Ministério Público, ampliou os poderes conferidos ao Ministério Público, respectivamente ao Promotor de Justiça, aumentou o número de atribuições ministeriais objetivando a melhoria das condições sociais, tornando-o um agente interligado à sociedade e às questões atuais existentes entre os jurisdicionados. Então, as hipóteses as quais nos referimos foram integralmente confirmadas.



## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ATO PGJ Nº 088/MP/03, Florianópolis, 28 de agosto de 2003. Pedro Sérgio Steil Procurador-Geral De Justiça, [http://www.mp.sc.gov.br/legisla/normas\\_institucionais/atos/2003/ato088.htm](http://www.mp.sc.gov.br/legisla/normas_institucionais/atos/2003/ato088.htm), acessado em 15.09.03

BRASIL. Lei 5.869/73, Código de Processo Civil, 11 jan. 1973. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.**

BRASIL. Lei Federal 8625/93, Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, 12 fev. 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.**

BRÜNIG, Jacó Raulino. **História do Ministério Público Catarinense.** Florianópolis, SC: Habitus, 2002. p. 88-89.

CAMPOS, Ronaldo da Cunha. **Ação Civil Pública.** Rio de Janeiro: Aide Editora, 1989. 116 p.

COLZANI, V.F. **Guia para redação do trabalho científico.** 1.ed. Curitiba: Juruá, 2001. 233 p.

COSTA MACHADO, Antônio Cláudio. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil.** São Paulo: Saraiva, 1989. p. 17-18.

FERNANDES, Tycho Brahe. **A Legitimação do Ministério Público na Tutela dos Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos.** [www.acmp.org.br/tj0026.html](http://www.acmp.org.br/tj0026.html), p. 13.

FERREIRA, Sérgio de Andréia. Princípios Institucionais do Ministério Público. **Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros**, Rio de Janeiro, v.VII, 1973.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **O Ministério Público como Guardião da Cidadania.** Disponível em: <[www.fmu.br/direito/nac/07minist.html](http://www.fmu.br/direito/nac/07minist.html)>, p. 6

GONÇALVES, Vinícius Rios, *apud* FERNANDES, Tycho Brahe. A Legitimação do Ministério Público na Tutela dos Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos. [www.acmp.org.br/tj0026.html](http://www.acmp.org.br/tj0026.html), p. 12-13.

GUASQUE, Luiz Fabião, GUASQUE, Denise Freitas Fabião. **O Ministério Público e a Sociedade.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002. p. 1.

IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo). **Uma Introdução ao Estudo da Justiça**. São Paulo: Sumaré, 1995. p. 39. Série Justiça.

João Lopes Guimarães Júnior, In O Futuro do Ministério Público - O Desafio da Profissionalização Promotor de Justiça em São Paulo., <http://www.conamp.org.br/eventos/teses/tese017.htm>, acessado em 11.09.03.

LIEBMAN, Manuale di Diritto Processuale Civile, Giuffrè, Milão, 1973, 3ª ed., vol. I, p. 108 [http://www.mp.sp.gov.br/justitia/\(5\)Acident%C3%A1rias.html](http://www.mp.sp.gov.br/justitia/(5)Acident%C3%A1rias.html), acessado em 11.09.03

LYRA, Roberto. **Teoria e Prática da Promotoria Pública**. 2.ed. São Paulo: Ed. Sérgio Antônio Fabris, 1989. p.15.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Foucault: o poder e o direito. In: Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**, v. 2, 1º sem. 1990, p. 151-176.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo, Saraiva, 1989. p. 5-6.

MILARÉ, Edis. **O Ministério Público e a Defesa do Meio Ambiente**. Texto aprovado na reunião de curadores do meio ambiente do Brasil. 1992 mimeo.

MPRG – MINISTÉRIO PÚBLICO RIO GRANDENSE. **Subsídios para a sua história**. Porto Alegre: Imprensa Oficial, 1943. p. 13.

PAULA PESSOA, Vicente Alves de. **Código de processo criminal de 1º instância e processual comparado**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1951. p. 63.

SALLES, Carlos Aberto de. **A legitimação do Ministério Público para defesa de Direitos e Garantias Constitucionais**. São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Processo Civil) – Departamento de Processo Civil, Faculdade de Direito da USP. p.28.

SANTA CATARINA. Lei Complementar Estadual nº 197/2000, Institui a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público, 13 jul. 2000. **Diário Oficial de Santa Catarina**.

SAUWEM FILHO, João Franciso. **Ministério Público Brasileiro e O Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.190.

SILVA, José Afonso. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. 150 p.

TORNAGHI, Hélio. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976. v. 1, p. 277-278.

<http://www.prt22.mpt.gov.br/trabmarc4.htm>. Acessado em 11.09.03

## **ANEXO**

**ATO PGJ N° 088, de 1° de setembro de 2003.**

## **ATO PGJ Nº 088/MP/03**

### ***Institui o Plano Geral de Atuação.***

O Procurador-Geral de Justiça, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 18, X, da Lei Complementar Estadual no 197/2000; e Considerando que compete ao Procurador-Geral de Justiça estabelecer o Plano Geral de Atuação do Ministério Público, segundo dispõe o art. 81, caput, da Lei Complementar acima referida;

Considerando que o Ato no 066/MP/2003, por meio do seu art. 8o, dispôs que o Plano Geral de Atuação será instituído por Ato do Procurador-Geral de Justiça;

Considerando que o Plano Geral de Atuação é um importante instrumento de democratização das decisões internas da Instituição, especialmente no que se refere à definição de prioridades, permitindo uma atuação eficaz e integrada de todos os órgãos da Instituição;

#### **RESOLVE:**

Art. 1o Instituir o Plano Geral de Atuação do Ministério Público de Santa Catarina, conforme Anexo que integra este Ato.

Art. 2o O Plano Geral de Atuação de que trata o artigo anterior terá vigência, por 12 (doze) meses, a partir de 1o de setembro do corrente.

Florianópolis, 28 de agosto de 2003.

PEDRO SÉRGIO STEIL

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

---

## **ANEXO DO ATO Nº 88/MP/03**

### **PLANO GERAL DE ATUAÇÃO**

#### **I - ASPECTOS INTRODUTÓRIOS**

As instituições não existem sem uma razão de ser, tampouco existem para si mesmas. Todas têm a sua finalidade social, às vezes até, legalmente estabelecida. Assim também é o Ministério Público, que, historicamente, sempre teve ao seu cargo a defesa do interesse público.

Em outra época, a atuação do Ministério Público dava-se, sobretudo, na área criminal e, na cível, em defesa dos incapazes, dos menores, dos interesses individuais indisponíveis e do interesse público, este traduzido, em regra, no interesse patrimonial da Fazenda Pública. Na década de 80, o Ministério Público sofreu modificações importantes no seu elenco de atribuições, com o advento de diversos diplomas legais, que ampliaram consideravelmente a dimensão e o alcance de sua missão social. O primeiro foi a Lei no 7.347/85, que instituiu a ação civil pública e confiou ao Ministério Público a defesa de direitos difusos e coletivos. Depois, a Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988, que, emancipando o Ministério Público do papel de defensor do Estado, erigiu-o à condição de defensor da Sociedade, atribuindo-lhe a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

Nos dias de hoje, tamanho é o leque de atribuições a ele confiadas, que se faz imperioso traçar políticas e definir prioridades, notadamente diante das limitações de ordem estrutural e financeira com que historicamente tem convivido. Daí porque a Lei Complementar Estadual no 197, de 13 de julho de 2000, estabeleceu, nos seus arts. 80 e 81, a necessidade da elaboração de um Plano Geral de Atuação, assegurando, a despeito da iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, a participação dos Centros de Apoio Operacional, dos Órgãos de

Execução do Ministério Público e de um Conselho Consultivo, democraticamente composto pela classe.

Além de permitir a definição das políticas e prioridades institucionais, o Plano Geral de Atuação representa o amálgama que orientará as ações e a união de esforços do Ministério Público em torno de propostas comuns de atuação de seus órgãos e agentes, dando consistência ao princípio da unidade, eficaz instrumento de aglutinação de forças para o resgate dos compromissos sociais e políticos que recaem sobre a Instituição.

Assim, após a edição do Ato no 56/MP/03, que instituiu o Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais e definiu a sua composição e atribuições, e do Ato no 66/MP/03, que regulamentou o procedimento do Plano Geral de Atuação, esta Procuradoria-Geral de Justiça, dando cumprimento aos ditames da Lei, após ter elaborado um Anteprojeto, possibilitou que esse fosse amplamente discutido pelos demais Órgãos participantes, que sobre ele se debruçaram e apresentaram sugestões, diretamente ou por intermédio do Conselho de Políticas e Prioridades Institucionais, que, por sua vez, formulou sugestões em documento apresentado ao Procurador-Geral de Justiça em 29 de julho do corrente.

Analisadas as sugestões, a Procuradoria-Geral de Justiça efetuou a respectiva sistematização, elaborando um Projeto de Plano Geral de Atuação, que foi submetido à apreciação do Conselho de Políticas e Prioridades Institucionais, que o aprovou integralmente, em reunião realizada no dia 25 de agosto do corrente, conforme Ofício no 02/03.

Em síntese, o que se pretende com este Plano é apresentar aos membros e servidores do Ministério Público catarinense e à Sociedade em geral as políticas e prioridades institucionais que, sob a ótica da Procuradoria-Geral de Justiça, devem orientar as ações ministeriais ao longo do próximo ano.

A elaboração dos programas e o detalhamento das ações relacionadas a cada uma das políticas e prioridades mencionadas são tarefas que ficarão a cargo dos respectivos Centros de Apoio Operacional, nos termos do art. 54, III, a, da Lei Complementar Estadual no 197/00, razão pela qual este Plano limitou-se, por uma questão de praticidade, a mencionar os objetivos e as linhas gerais de atuação relativos a cada política e prioridade.

## **II - POLÍTICAS E PRIORIDADES INSTITUCIONAIS**

### **1. ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE**

#### **1.1 PROTEÇÃO À VIDA, À SAÚDE E À INTEGRIDADE CORPORAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Implementar ações visando a zelar e a garantir a efetivação do direito à vida e à saúde de crianças e adolescentes, inclusive reprimindo a prática de abuso sexual e maus tratos, buscando, também, prevenir e erradicar os casos de desnutrição grave, em qualquer circunstância, em crianças com idade de até 5 (cinco) anos.

#### **1.2 ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL**

Dar continuidade às ações já desencadeadas, visando a garantir a permanência na escola de crianças e adolescentes, de 8 a 18 anos, para que concluam o ensino fundamental, bem como a promover o regresso à escola de crianças e adolescentes que a abandonaram sem concluir o ensino fundamental.

#### **1.3 PREVENÇÃO DE ATOS INFRACIONAIS E JUSTIÇA TERAPÊUTICA**

Implementar ações destinadas à conscientização da população infanto-juvenil a respeito do fenômeno da violência como resultante das múltiplas espécies de intolerância, bem como ao atendimento de adolescente autor de ato infracional que seja dependente de substâncias químicas, estendendo esse atendimento aos seus familiares, quando apresentarem a mesma dependência, por meio de aplicação de medidas de proteção.



## **1.4 ADEQUAÇÃO DO ABRIGAMENTO E DO CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS**

Implementar ações visando a adequar as entidades que oferecem abrigo a crianças e adolescentes, em atenção ao preconizado nos artigos 90 a 94 do ECA, por meio da promoção da fiscalização, da avaliação e do reordenamento operacional de tais entidades, inclusive do seu pessoal e dos seus procedimentos, de modo a garantir a excepcionalidade da medida, bem como ações que objetivem a adequação da aplicação e da fiscalização do cumprimento das medidas sócio-educativas, nos moldes estabelecidos pelo ECA.

## **2. ÁREA CRIMINAL**

### **2.1 PREVENÇÃO DE DELITOS**

Implementar ações integradas com os organismos policiais, bem como com os demais órgãos públicos correlatos, visando à identificação de situações causadoras de condições para a prática de delitos ou de quaisquer outros comportamentos indesejáveis ou socialmente negativos, inclusive no âmbito dos estabelecimentos penais, e, após, à eliminação dessas situações por meio de medidas administrativas dos órgãos públicos competentes, fomentadas pelo Ministério Público, bem como por intermédio de medidas cíveis e penais de natureza preventiva e repressiva.

### **2.2 REPRESSÃO À CRIMINALIDADE ORGANIZADA, À MACROCRIMINALIDADE E À CRIMINALIDADE DE ELEVADA REPERCUSSÃO SOCIAL**

Implementar operações integradas, inclusive entre os órgãos do Ministério Público, buscando identificar e coibir a macrocriminalidade e as ações de organizações criminosas, cujas atividades estejam centradas, sobretudo, no tráfico de drogas; furto, roubo e receptação de veículos e cargas; crimes empresariais e os que envolvem agentes da Administração

Pública etc.,

### **2.3 EXECUÇÃO PENAL**

Promover o diagnóstico do sistema carcerário estadual, implementar ações visando à adequação da execução das penas privativas de liberdade, das penas alternativas e das medidas transacionadas e decorrentes da suspensão condicional do processo, especialmente as de prestação de serviços à comunidade, e estimular a criação de Conselhos da Comunidade e Patronatos, para que as penas possam ser aplicadas de forma pedagogicamente adequada à reabilitação do infrator.

### **2.4 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**

Implementar ações ordenadas no sentido de dar efetividade ao exercício da função constitucional do Ministério Público no controle externo da atividade policial, bem como buscar uma maior integração entre o Ministério Público, como órgão de controle externo, e os órgãos policiais encarregados do controle interno, com a perspectiva de contribuir para a diminuição da impunidade e corrupção policial, melhorar os níveis de cooperação e solidariedade funcional entre as instituições policiais e o Ministério Público, e potencializar a efetividade da Justiça.

## **3. ÁREA DA ORDEM TRIBUTÁRIA**

### **3.1 REPRESSÃO AOS CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA**

Efetivar a articulação entre o Ministério Público - inclusive por meio de Promotorias de Justiça regionalizadas - e os órgãos responsáveis pela fiscalização tributária do Estado e dos Municípios catarinenses, bem como entre aquele, a Secretaria da Receita Federal e o Ministério Público Federal, com vistas a uma efetiva repressão às infrações penais tributárias

e à identificação, inclusive em feitos de natureza civil, de focos de conluio entre o poder público e a iniciativa privada, que, com inobservância dos princípios que norteiam a atividade tributária, resultam em corrupção e lesão ao erário e em prejuízo de toda a população.

## **4. ÁREA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

### **4.1 PREVENÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Implementar ações que visem à conscientização de agentes públicos, especialmente por meio da realização de encontros e oficinas regionais, voltados a parlamentares e administradores públicos, com efetiva participação dos Promotores de Justiça que na região atuem na área da defesa da moralidade administrativa, com vista à prevenção de atos de improbidade.

### **4.2 REPRESSÃO DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Dar continuidade às ações já desencadeadas e intensificá-las, visando à integração com o Tribunal de Contas do Estado, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Poder Executivo e Câmaras de Vereadores, no sentido de serem ampliadas as fontes alimentadoras da Instituição, especialmente no combate às fraudes em procedimentos licitatórios; enriquecimento ilícito de agentes públicos; desvios de verbas públicas e gastos indevidos; superfaturamento de obras, produtos e serviços; fraudes em concursos públicos; desvios de finalidade e abuso de poder; contratações irregulares de funcionários; publicidade irregular; e controle dos bens imóveis doados pelos entes públicos.

## **5. ÁREA DO MEIO AMBIENTE**

### **5.1 PROTEÇÃO RECURSOS HÍDRICOS**

Dar continuidade às ações já desencadeadas, visando, por

meio de cooperação técnica e operacional com os entes públicos e privados envolvidos, à eliminação dos focos de contaminação e poluição, bem como à proteção e à recuperação das matas ciliares, prioritariamente, dos mananciais de abastecimento público e dos recursos hídricos subterrâneos, objetivando prevenir os danos ambientais causados pela exploração desordenada desses recursos naturais e, bem assim, induzir o licenciamento das atividades exploradoras, seu cadastramento e controle, e a intensificação da fiscalização por parte dos órgãos competentes.

### **5.2 SANEAMENTO BÁSICO**

Implementar ações buscando a cooperação técnica e operacional dos órgãos, direta ou indiretamente, envolvidos, com vistas à instalação de sistemas individuais ou coletivos de tratamento de esgoto sanitário e a superação dos problemas originários da destinação inadequada de esgotos sanitários, prevenindo eventuais danos à saúde da população e ao meio ambiente em todos os municípios de Santa Catarina.

### **5.3 PREVENÇÃO E REPRESSÃO DA POLUIÇÃO POR RESÍDUOS SÓLIDOS**

Dar continuidade às ações já desencadeadas, buscando a implementação de aterros sanitários, usinas de reciclagem e outras formas de destinação adequada de resíduos sólidos industriais, hospitalares, residenciais e agrícolas, entre estes especialmente as embalagens de agrotóxicos, bem como a fiscalização, proteção e recuperação das áreas já degradadas, inclusive com vistas à prevenção de danos aos mananciais.

### **5.4 ORDEM URBANÍSTICA**

Implementar ações buscando a cooperação dos órgãos que,

direta ou indiretamente, estejam envolvidos na questão da organização dos espaços urbanos habitáveis, como pressuposto essencial de uma convivência social saudável e democrática, inclusive o regular funcionamento dos estabelecimentos onde se propagam sons, vibrações e ruídos, utilizando-se, como ponto de partida, a elaboração, a reforma e o cumprimento dos planos diretores municipais, compatibilizados com os princípios e as normas do Estatuto da Cidade.

## **6. ÁREA DO CONSUMIDOR**

### **6.1 PROTEÇÃO DA SAÚDE E SEGURANÇA DO CONSUMIDOR**

Implementar ações visando a resguardar a saúde e a segurança dos consumidores de produtos, inclusive a água potável e os de origem animal, e de serviços, especialmente os de lazer (estádios, ginásios de esportes, cinemas, teatros e outros).

### **6.2 AMPLIAÇÃO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR**

Implementar ações visando a incentivar a instalação de serviços de proteção ao consumidor (Procons) nos Municípios catarinenses, a fim de possibilitar ao consumidor a defesa extrajudicial e judicial de seus direitos, minorando-lhe as angústias, reduzindo os níveis dos conflitos e contribuindo para a paz social, bem como visando a ampliar os serviços de vigilância sanitária estadual e municipais.

## **7. ÁREA DA CIDADANIA**

### **7.1 PROTEÇÃO À SAÚDE**

Implementar ações de conscientização, controle e fiscalização dos serviços de saúde prestados à coletividade pelas instituições públicas e privadas, inclusive aos portadores de transtornos mentais, buscando garantir ao cidadão o acesso universal, integral e gratuito à promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a

erradicação da cobrança indevida por serviços prestados no âmbito do SUS.

### **7.2 PROTEÇÃO ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA**

Implementar ações visando a fiscalizar e fazer cumprir os preceitos constitucionais e infraconstitucionais de proteção e garantia de acesso, por parte das pessoas portadoras de deficiências, aos edifícios e equipamentos públicos, bem como aos meios de transporte coletivo.

### **7.3 PROTEÇÃO AOS IDOSOS**

Dar continuidade às ações já desencadeadas, visando a zelar pela correta aplicação das normas relativas ao idoso, evitando a ocorrência de abusos e lesões a seus direitos e contribuindo com o seu bem-estar, especialmente por meio de vistorias em entidades asilares e de ações articuladas com outros organismos e instituições.

## **8. ÁREA DO CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE**

### **8.1 CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Implementar ações visando a harmonizar o exercício da legitimidade ativa dos diversos órgãos de execução do Ministério Público, no aforamento de ações diretas de inconstitucionalidade, em face de atos normativos estaduais e municipais, facilitando e estimulando o intercâmbio entre os órgãos da Instituição e buscando garantir a subsunção do ordenamento jurídico estadual e municipal aos princípios e normas constitucionais.

## **III - CONCLUSÃO**

Como se vê, amplos são os campos e as possibilidades de atuação do Ministério Público, e muitas podem ser as políticas e

prioridades institucionais passíveis de serem desencadeadas. Sem a pretensão de arvorar-se em pauta definitiva, este documento, que se convencionou chamar de Plano Geral de Atuação, é a síntese do que esta Procuradoria-Geral de Justiça e o Conselho de Políticas e Prioridades Institucionais entendem devam ser as políticas e prioridades que nortearão a instituição do Ministério Público de Santa Catarina nos próximos 12 (doze) meses, tudo orientado, logicamente, pelos princípios da razoabilidade e da efetividade, sem arroubos ou delírios capazes de colocar em risco a credibilidade e, sobretudo, a exeqüibilidade do Plano.

Florianópolis, 28 de agosto de 2003.

PEDRO SÉRGIO STEIL  
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA