

## PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: precedentes históricos e o seu lugar na Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>

Alaíde Sampaio Costa<sup>2</sup>

### RESUMO

O perfil constitucional do Ministério Público é fruto de um processo histórico, o qual pode ser estudado a partir de dados históricos que tratam sobre os precedentes da instituição e do momento de transição que antecedeu a atual Constituição Federal de 1988, tendo-se como resultado do processo histórico um Ministério Público considerado instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cujas atribuições devem observar a interpretação que melhor lhe garantam efetividade.

**Palavras-chave:** Perfil constitucional. Ministério Público. Precedentes históricos.

### ABSTRACT

The constitutional profile of the Ministério Público is the result of a historical process, which can be studied from historical data that deal with the precedents of the institution and the transition moment that preceded the current Constitution of 1988, having as a result of historical process one Ministério Público considered permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, whose duties are to observe the interpretation that best ensure effectiveness.

**Key-words:** Constitutional profile. Ministério Público. Historical precedents.

<sup>1</sup> O presente artigo será parte integrante de dissertação de mestrado com possíveis adaptações.

<sup>2</sup> Mestranda no programa de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela UFMA. Especialista em Direito Constitucional pela UNIDERP. Graduada em Direito pela UFMA



## 1 INTRODUÇÃO

O presente texto objetiva fazer uma análise sobre o atual perfil constitucional do Ministério Público, considerando seu lugar na Constituição Federal de 1988, com atribuições, garantias e objetivos institucionais, ponderando, porém, precedentes históricos da instituição e o momento de transição para o perfil atual. Para isso, optou-se por dividir a temática em três itens: precedentes históricos, transição para a Constituição Federal de 1988 e atual perfil constitucional do Ministério Público.

No primeiro momento serão expostos, de forma não exaustiva, precedentes históricos do Ministério Público, remotos e próximos. Os remotos figuram mais para demonstrar que a instituição não surgiu de um momento para o outro em um determinado lugar. Esses precedentes, de modo geral, assim são considerados apenas por realizarem outrora uma função assemelhada a alguma das atribuições atualmente conferidas ao Ministério Público.

Os precedentes próximos, por outro lado, revelam o surgimento da instituição, de forma gradual, com o Estado Moderno como reação à excessiva concentração de poderes em um único agente. Especificamente quanto ao Ministério Público brasileiro, informa a doutrina<sup>3</sup> ter ele origem portuguesa, e, além de citar essa referência, buscou-se observar o lugar da instituição nas demais Constituições existentes no Brasil.

Passado esse momento de análise histórica, inicia-se o segundo item com a busca por elementos que caracterizaram a transição do anterior para o atual perfil constitucional do Ministério Público. Nesse item, a legislação infraconstitucional mostra-se relevante para a expressão dos valores que passaram a ser objeto de especial atenção no país, com a marca da redemocratização do Brasil.

Por fim, o último item destina-se a refletir sobre o atual perfil constitucional do Ministério Público, seu lugar na Constituição Federal de 1988, considerando suas atribuições, garantias e vedações destinadas aos membros, tudo isso levando em consideração a busca pela maior efetividade da incumbência conferida à instituição de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

<sup>3</sup> Nesse sentido, José Henrique Pierangeli (2004) e Hugo Nigro Mazzilli (1991), consoante será exposto adiante.



## 2 PRECEDENTES HISTÓRICOS

Como precedente da análise do atual perfil constitucional do Ministério Público é oportuno lembrar, de forma não exaustiva, os antecedentes históricos apresentados pela doutrina, que se dividem, basicamente, em remotos e próximos e, especificamente quanto ao ordenamento jurídico brasileiro, tem origem lusitana e como referências principais as Constituições brasileiras.

De início, a própria origem da expressão “Ministério Público” merece nota. Não se trata de uma locução nova, mas, ao contrário, já se encontrava em textos romanos clássicos em um sentido genérico, “referindo-se a todos que, de qualquer forma, exercitam uma função pública” (MAZZILLI, 1991, p. 3).

Especificamente em sentido mais próximo da instituição em análise, a expressão “*minisète public*” é observada, consoante informa Hugo Nigro Mazzilli (1991, p.4), “em diversos provimentos legislativos do século XVIII, ora designando as funções próprias daquele ofício público, ora referindo-se a um magistrado específico, incumbido do poder-dever de exercitá-lo, ora, enfim, dizendo respeito ao ofício”.

Quanto à origem do Ministério Público, sob uma perspectiva histórica, várias teses são lançadas pela doutrina, tendo fontes mais remotas em um corpo de funcionários do Egito<sup>4</sup>; em instituições gregas, como os *tesmotetas* ou *desmodetas*, do século IX a.C; ou romanas, como o *advocatus fisci* e o *Procurator Caesaris* da época imperial (PIERANGELI, 2004, p. 167-168).

Entretanto, o que se percebe é que nessas instituições antigas não se observa o real perfil moderno do Ministério Público, mas tão somente alguma das atividades atualmente exercida ou semelhante a uma atividade exercida pelo *parquet*, de modo que o existente nos dias de hoje é fruto de um processo histórico paulatino. Nas palavras de José Henrique Pierangeli (2004, p. 169), “os dados históricos servem, apenas, para informar que a instituição não nasceu em lugar e em um determinado momento”.

Na Idade Média também são indicados antecedentes do Ministério Público, em especial na Baixa Idade Média, entre os séculos XIV e

<sup>4</sup> Nesse sentido, Roberto Lyra em sua obra *Teoria e prática da promotoria de pública* (1937) apud José Henrique Pierangeli (2004, p. 167) informa que escavações levadas a efeito no Egito teriam descoberto um corpo de funcionários com atividades que poderiam se relacionar a algumas do Ministério Público, sendo os documentos relacionados datados, possivelmente, de 4000 a.C..



XV, como, por exemplo, o *avogatori del comun*, de Veneza; o *conservatori della legge*, em Firenze; o *pesquisador* ou *ome del Rey*, na Espanha (PIERANGELI, 2004, p. 170).

Há ainda quem indique como antecedentes mais próximos o promotor fiscal na Corte de D. Juan II, em 1433; ou, ainda no *Vindex Religionis*, do direito canônico dos séculos XIII e XIV, que realizavam fiscalização dos processos; e, destacadamente, *la cour du Roi*, com o caráter inicialmente de *procuradores ad lites* do Rei, na França desde 1287, e posteriormente, no século XVI, como órgão de perseguição de crimes perante juízes e tribunais (PIERANGELI, 2004, p. 171).

No Estado Moderno, o Ministério Público teria surgido como uma “reação contra a excessiva concentração de poderes na figura do monarca” (MACEDO JUNIOR, 1997, p.38), com a orientação de superar a vingança privada, realizar a ação penal, tutelar os interesses da coletividade, entre outras.

Quanto à origem especificamente do Ministério Público brasileiro, diz-se que está relacionada de forma mais direta ao direito português. Nesse sentido, José Henrique Pierangeli (2004, p. 176):

Do exposto, duas conclusões principais se apresentam nitidamente:

a) O Ministério Público tem sua origem próxima no direito lusitano, em que, mesmo antes da Ordenança de Felipe, o Belo, já se definiam as atribuições do procurador da coroa, a quem se atribuía funções de promotor de justiça, tudo dentro da própria estrutura do Estado português, onde o procurador não defendia interesses particulares do soberano, mas sim interesse público; b) O Ministério Público brasileiro originou-se da criação lusa, cujos efeitos se fez sentir durante todo o período imperial, pois, como bem lembra Galvão de Souza, é “muito significativo o fato de terem sido sempre aplicadas no Brasil as mesmas leis de Portugal. As Ordenanças do Reino aqui ficaram vigorando mesmo depois da separação política e ainda durante a República, até a promulgação do Código Civil”.

Hugo Nigro Mazzilli também compartilha a ideia de que o Ministério Público brasileiro possui origens lusitanas, destacando dentre as ordenações as Ordenações Afonsinas de 1447, a partir da qual alguns traços foram desenvolvidos nos provimentos posteriores (1991, p.4).



Na mesma linha, Ronaldo Porto Macedo Júnior (1997, p. 46) asserto que “a evolução da definição do Ministério Público está associada à forte tradição lusitana de nosso sistema judicial”.

Feito esse apanhado histórico, inicia-se a referência nas Constituições brasileiras. Com efeito, o Ministério Público não encontrou previsão como instituição na Constituição Política do Império do Brasil de 1824, nem na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, tendo esta última se limitado a aludir ao Procurador-Geral e à sua iniciativa de revisão criminal *pro reo*, embora diplomas legais já fizessem referência à instituição desde o Império (BRANCO; MENDES, 2012, p. 1078).

Exemplo de norma que tratava sobre o Ministério Público como instituição é o Decreto n.º 848, de 11 de outubro de 1890. Sobre essas normas, José Henrique Pierangeli (2004, p. 180) reproduz a lição de Castro Nunes (1043, p. 556), informando que os Procuradores Seccionais da República eram nomeados com a cláusula “enquanto bem servirem”, que significava um meio termo entre a livre demissibilidade e a vitaliciedade:

Os Procuradores Seccionais da República eram nomeados com a cláusula de “enquanto bem servirem”, cujo entendimento na tradição do nosso direito administrativo equivalia à demissibilidade *ad nutum*, mas que veio a ter significado diverso, que lhe deu o Supremo Tribunal Federal, já então sinônima de estabilidade, meio termo entre vitaliciedade e a livre demissibilidade.

Com isso, resta clara a inexistência, à época, da atual prerrogativa da vitaliciedade conferida aos membros do Ministério Público pela Constituição Federal de 1988. Assim, as Constituições de 1824 e de 1891 não traziam previsão sobre o *parquet* e o perfil normativo da instituição ainda se mostrava tímido, com base em normas infraconstitucionais, e sem as prerrogativas e atribuições que atualmente possui.

Na sequência, a Constituição de 1934 tratou expressamente sobre o Ministério Público, no Título I, Capítulo VI, Seção I, como órgão de cooperação nas atividades governamentais. Segundo o art. 95, §1º, o Procurador-Geral da República era nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, porém, era demissível *ad nutum*.

A norma constitucional de 1934 previa também que os membros do Ministério Público Federal que servissem nos Juízos comuns seriam



nomeados mediante concurso e só perderiam os cargos, “nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa” (BRASIL, 1934, art. 95, §3º).

A Constituição de 1937, por sua vez, não reservou seção específica ao Ministério Público, limitando-se a breves passagens, dentre as quais a do art. 99 localizado no item reservado ao Supremo Tribunal Federal, no qual previa que o “Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 1937).

Quanto ao pouco destaque à instituição na Constituição de 1937, relevante observar que se trata de uma carta outorgada<sup>5</sup>. A conjuntura política da época era pouco propícia a atuações que pudessem ir de encontro a eventuais abusos de poder, de modo que o perfil constitucional do Ministério Público mostrou-se enfraquecido. Nesse sentido, José Henrique Pierangeli (2004, p. 182) destaca:

Assim, o desenvolvimento do Ministério Público está ligado estreitamente à situação política reinante. Se vige uma democracia plena, com as responsabilidades bem fixadas, maior é a gama de poderes outorgada ao Minis-

<sup>5</sup> O Preâmbulo da Carta de 1937 diz muito sobre o momento histórico e político vivido no momento em que foi decretada, em razão do que é trazido à colação:

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL,**  
ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

Com o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;

Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País:

**CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**



tério Público, pois que esses poderes se dirigem sempre contra os desvios de poder e abusos da autoridade, em defesa do primado da lei e do interesse coletivo.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1946 trouxe aos membros do Ministério Público as garantias da estabilidade e da inamovibilidade, consoante previsão do art. 127, segundo o qual o ingresso dos membros estaria sujeito ao concurso público e eles, após dois anos de exercício, “não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa” e também não poderiam ser “removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço” (BRASIL, 1946).

Tais previsões, no entender de Hugo Nigro Mazzilli (1991, p. 8), significava que estava “começando a brotar uma consciência nacional em torno da instituição”. De fato, a mudança do perfil constitucional do Ministério Público da Constituição de 1946 passou por um incremento comparativamente ao previsto da anterior Carta de 1937.

Em seguida, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 o Ministério Público era previsto na Seção IX intitulada “Do Ministério Público” do Capítulo VIII “Do Poder Judiciário”, cabendo aos Procuradores da República, na forma do art. 138, §2º, a representação da União em Juízo, e a lei poderia cometer esse encargo, nas comarcas do interior, ao Ministério Público local.

Assim, o Ministério Público foi colocado em posição de órgão do Poder Judiciário, tendo como atuação demarcada a defesa da União em Juízo. Além disso, excluiu a previsão de demissibilidade *ad nutum* do Procurador-Geral da República.

Verifica-se nesse momento um perfil constitucional conferido ao Ministério Público semelhante ao de advogado da União, com contornos mais voltados para uma atuação em defesa do Estado que em defesa da sociedade e da lei.

Ainda assim, oportuno mencionar algumas atividades conferidas ao Ministério Público, como a possibilidade de provocar o Tribunal de Contas ao verificar ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões (art. 73, §5º); e, ainda, a de ser ouvido antes de pagamentos devidos pela Fazenda federal em razão de decisão judicial (art. 112, §2º).

Com a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, o perfil constitucional do Ministério Público tem nova alteração, sendo



a instituição retirada do Poder Judiciário e vinculada ao Poder Executivo, na Seção VII (Do Ministério Público) do Capítulo VII (Do Poder Executivo).

Ainda assim, a norma não trouxe a previsão de demissibilidade *ad nutum* do Procurador-Geral da República, e manteve as garantias da estabilidade e da inamovibilidade por meio do art. 95, §1º, segundo o qual:

Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. (BRASIL, 1969)

Naquele momento, silenciou-se sobre o Ministério Público nos Estados, porém, posteriormente, com a Emenda Constitucional n.º 7 determinou-se que o Ministério Público dos Estados seria organizado em carreira por lei estadual e que as normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual seriam estabelecidas por Lei Complementar de iniciativa do Presidente da República.

Essa Lei Complementar viria a ser editada em 14 de dezembro de 1981, sob o n.º 40, publicada em 15 de dezembro de 1981, a qual, apesar de enviada ao Congresso pelo Presidente da República, uma vez que a ele competia a iniciativa da lei, sofreu alguns vetos em relação a artigos considerados importantes pela doutrina, a exemplo de José Henrique Pierangeli (2004, 184), que assim observou a questão:

O projeto original remetido pelo Governo ao Congresso atendia aos postulados da doutrina moderna, dentro do que lhe era permitido pela Constituição, reconhecendo, inclusive, a similitude de funções entre a Magistratura e o Ministério Público, como ocorre, aliás, em



muitas legislações de países mais adiantados. Aprovado o projeto com algumas emendas que não desnaturavam aquele que fora remetido pelo Poder Executivo, estranhamente, o Presidente da República, General João Batista de Oliveira Figueiredo, vetou parcialmente artigos importantes, de iniciativa do próprio Governo, desnaturando o projeto original.

Consequentemente, com o veto, ficou o legislador brasileiro a dever à sociedade brasileira o Ministério Público por ela reclamado, como órgão garantidor das instituições democráticas, guardião das responsabilidades de governantes e governados e da própria paz social. Como assinala-se na obra de Michèle-Laure Rassat, *'dans un pays, un État et un ministère public peuvent suffire au bonheur des citoyens'*.

Desse modo, vê-se que o perfil constitucional do Ministério Público até então já havia passado por uma série de transformações, porém, caracterizava-se por estar atrelado ao Poder Executivo, com atividades voltadas especialmente à defesa da União em juízo.

Nesse contexto, algumas prerrogativas já seriam conferidas aos membros e seu ingresso observava a necessidade de concurso público. Entretanto, os moldes da instituição ainda teriam forte necessidade de norma legal que ainda não conferia à sociedade um órgão com possibilidade de atuar como garantidor face atuações de governantes.

Embora se observe isso, ao Ministério Público eram conferidas atividades fiscalizadoras, como a de provocar o Tribunal de Contas ao verificar ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões (art. 72, §5, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969), e a de representar perante o Tribunal de Justiça para a intervenção nos municípios (art. 15, §3º, d, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969).

Outrossim, diplomas infraconstitucionais conferiam outras atribuições ao *parquet*, como, por exemplo, o Código Penal de 1940 (ainda vigente), por meio do qual foi estabelecido que a ação pública seria promovida pelo Ministério Público (art. 102, §1º, do texto original do Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940).

O Código de Processo Penal, de 1941, também previa (e ainda prevê), exemplificativamente, que o inquérito policial será iniciado de ofício, ou mediante requisição da autoridade judiciário ou do Ministé-



rio Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo (art. 5º, I e II).

Também no Código de Processo Penal, observa-se a possibilidade do *parquet* requisitar diligências à autoridade policial (art. 13, II), e a atribuição para promover a denúncia nos crimes de ação pública (art. 24). Além disso, o Ministério Público foi previsto como instituição acessível à sociedade, com a possibilidade de qualquer pessoa provocar a sua iniciativa (art. 28).

Assim, tem-se uma visão dos precedentes históricos (remotos e próximos) do Ministério Público, bem como referências da instituição no Brasil, sem, contudo, esgotar o tema. Nessa linha, verifica-se o perfil constitucional do Ministério Público em momento anterior à Constituição Federal, bem como alguns de seus contornos institucionais com legislação infraconstitucional que trouxeram atribuições à instituição.

Esses elementos afiguram-se como parte de um processo histórico da instituição que, consoante pontuado em linhas anteriores, não surgiu em um tempo e lugar previamente definidos, mas passou por paulatina transformação. Nessa perspectiva de paulatinas transformações, o perfil constitucional do Ministério Público não migrou automaticamente para o atual, mas foi também fruto de um processo histórico. É o que se passa a analisar no item subsequente.

### 3 A TRANSIÇÃO PARA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Feita essa apresentação inicial, passa-se a observar a transição entre o modelo anterior, exposto no tópico inicial, e o atualmente vivido pelo Ministério Público. Isso porque o atual perfil constitucional da instituição não surgiu em um dado momento e um dado lugar, como feição pronta e posta pelo Constituinte, mas sim se desenvolveu com uma série de transformações e mudanças ao longo dos anos que antecederam a Constituição Federal de 1988, tendo na Lei Maior a sua consolidação constitucional.

O Ministério Público, consoante ilustram Ferraz e Guimarães Júnior (1997, p. 19), “transformou-se de órgão encarregado de promover a ação penal e de intervir, na qualidade de *custos legis*, em algumas causas cíveis de reduzida repercussão social, em ‘instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado’”.



Saiu também o *parquet* de órgão vinculado ao Poder Executivo para a posição de instituição com independência e autonomia em relação aos outros Poderes do Estado, incumbindo-se, inclusive, a atribuição de movimentar o Judiciário e poder se insurgir contra ilegalidades cometidas pela Executivo.

Toda essa mudança que deu lugar à atual feição institucional do Ministério Público é fruto de um processo histórico. Para Rogério Bastos Arantes (2002, p.22) ela tem, em grande parte, caráter endógeno, segundo suas palavras:

Em síntese, o se pretende salientar é que o Ministério Público de hoje é resultado, em grande medida, do que desejaram e fizeram seus próprios integrantes para além ou aquém das tendências do meio ambiente institucional e a despeito de visões internas divergentes terem ficado pelo caminho. Embora se reconheça que essas outras duas dimensões sejam importantes, orientar-se por elas seria perder de vista o que temos de mais precioso nessa história (ARANTES, 2002).

O citado autor se liga a uma corrente segundo a qual a atuação dos próprios membros do Ministério Público junto aos agentes políticos do Congresso Nacional foi o elemento principal para que as alterações constitucionais e infraconstitucionais posteriormente ocorridas observassem uma lógica de evolução institucional, com o fortalecimento por meio de atribuições, bem como de prerrogativas e até mesmo de vedações.

A feição de mudança defendida por essa corrente está atrelada ao momento político em que ocorrera, mas marcadamente pela atuação dos próprios integrantes do Ministério Público, ao que se dá o nome de voluntarismo político, de acordo com a qual “as sucessivas mudanças sofridas pela instituição nos últimos anos foram intencionalmente perseguidas pelos seus próprios integrantes” (ARANTES, 2002, p. 21).

No que diz respeito a um aspecto histórico, defende o supramencionado autor que “no curso da redemocratização do país, o Ministério Público lutou para se desvincular do Poder Executivo e para construir uma imagem de agente da sociedade na fiscalização dos poderes políticos” (ARANTES, 2002, p. 24).

Com efeito, essa mudança de posição, saída do Executivo para a independência e autonomia institucional, foi conquistada e implicou



em desvinculação hierárquica do Ministério Público em relação àquele que muitas vezes viria a figurar no polo passivo de demandas coletivas propostas pelo *parquet*.

Quanto às atribuições, o Ministério Público passou a adotar uma postura de defensor social, em razão do que foi chamado de “hipossuficiência da sociedade” em face, especialmente, do Estado em situações em que este é o agente requerido por não garantir direitos ou mesmo por agir em desacordo ao previamente estipulado normativamente.

Alguns elementos caracterizadores dessa hipossuficiência da sociedade são apresentados por João Lopes Guimarães Júnior (1997, p. 91), como o rápido crescimento da população brasileira no período de 1940 a 1980, passando de 41 milhões para 119 milhões; o processo de urbanização e industrialização que gerou uma sociedade de massas, trazendo maior complexidade à sociedade; o surgimento da agroindústria provocando o êxodo rural; a deficiente distribuição de renda, intensificada no período entre 1960 e 1990, quando a participação de renda nacional dos 50% mais pobres caiu de 18% para 12%, ao passo que os 20% mais ricos elevaram de 54% para 65% seu controle de renda no país.

Guimarães Júnior (1997, p. 92) também aponta que, durante esse período de transição, 50,4% das propriedades rurais tinham menos de dez hectares, porém representavam apenas 2,5% da área total de terras, ao passo que os estabelecimentos rurais com mais de 10 mil hectares correspondiam a 16,5% das terras, mas apenas 0,1% das unidades, na década de 1980; por fim, da população brasileira com mais de 15 anos 58% não possuíam além da sexta série, sendo a população do Brasil composta por 22% de analfabetos.

Assim, esses dados esboçam o que se traduz como sociedade hipossuficiente no momento de transição aqui apresentado (período entre a Constituição de 1967 – Emenda Constitucional n.º 1, de 1969 e a Constituição Federal de 1988). A população não dispunha de formação e condições, em muitos casos, para pleitear interesses sociais e individuais indisponíveis, em diversos âmbitos, ao passo em que a necessidade de fazê-lo estava latente pelos próprios elementos que a caracterizavam hipossuficiente – ensino deficiente, concentração de terras, distribuição de rendas e outros elementos relacionados à falta de políticas públicas e de implementação de direitos – reforçando a importância de uma instituição que viesse a defender os interesses coletivos face grupos econômicos mais fortes ou mesmo face o Estado.



Dessa maneira, ante essa dificuldade, ou por vezes mesmo impossibilidade de a sociedade atuar, em várias oportunidades o Ministério Público posicionou-se antagonicamente ao Estado, apesar de fazer parte dele, em defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, como o patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

À parte tal hipossuficiência em diversos aspectos, como os acima apresentados, na transição do Regime Militar para a redemocratização do país e para as transformações nas instituições do sistema de justiça, a sociedade civil teve papel importante, se organizando em movimentos sociais, por vezes com participação da igreja, em alguns momentos com destaque a minorias.

Todos esses elementos contribuíram, de forma sinérgica, para o processo histórico de transformação política e institucional vivida no Brasil durante sua redemocratização apresentando debates em torno da necessidade de mudanças legislativas para a garantia de novos direitos individuais e coletivos. Sobre a ação desses outros atores sociais, Cátia Aida Silva (2001, p. 30) acentua:

Refiro-me ao amplo espectro de movimentos sociais – envolvendo organizações de defesa dos direitos humanos, comunidades eclesiais de base, associações de moradores, movimentos urbanos que reivindicavam a oferta e melhoria dos serviços públicos, movimentos feministas e organizações negras – que havia emergido no cenário político dos anos de 1970 e 1980, passando a interagir com partidos políticos, sindicatos, organizações não-governamentais e instituições como a igreja católica. Defendendo direitos humanos e sendo portadores de reivindicações por emprego, terra, habitação, saúde transporte, educação, esses movimentos contribuíram para o debate em torno da necessidade de mudanças legislativas e institucionais que garantissem novos direitos individuais e coletivos, sobretudo direitos para a população marginalizada e para as minorias.

Os pontos apresentados de hipossuficiência e atuação da sociedade civil podem parecer conflitantes, porém, sua coexistência é compreensível. A população brasileira, apesar de ter diversas características desfavoráveis sobre o aspecto da educação, distribuição de renda, e outros, o que esboça a hipossuficiência referida, era palco de movimentos



sociais diversos que lutavam por mudanças sociais e políticas, para garantia de direitos.

Em razão disso, estavam presentes a dificuldade de atuação em diversos aspectos e a necessidade de melhorias quanto à garantia de interesses sociais e individuais indisponíveis, e ao lado desses fatores o crescimento de uma consciência social sobre a busca por implementação de direitos, o que perpassa por movimentos sociais e pela procura por mecanismos legislativos e institucionais.

Nesse contexto, o Ministério Público atraiu para si, num processo de voluntarismo político, várias atribuições que viriam lhe conferir perfil de defensor de interesses da sociedade, ao mesmo tempo em que implicavam em fortalecimento institucional.

Sobre essa assimilação de atribuições, a legislação infraconstitucional do período de transição aqui analisado traz um quadro elucidativo da transformação institucional que se iniciava, a exemplo do Código de Processo Civil, da Lei n.º 6.938/81, Lei Complementar 40/81, e Lei n.º 7.347/85.

Quanto ao Código de Processo Civil (Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973), este trouxe o Título III específico sobre o Ministério Público, conferindo à instituição o direito de ação nos casos previstos em lei; bem como a intervenção em causas em que há interesses de incapazes; nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade; nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse a terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade das partes:

### TÍTULO III DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 81. O Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes.

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

- I – nas causas em que há interesses de incapazes;
- II – nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade;



III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

Art. 83. Intervindo como fiscal da lei, o Ministério Público:

I – terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo;

II – poderá juntar documentos e certidões, produzir prova em audiência e requerer medidas ou diligências necessárias ao descobrimento da verdade.

Art. 84. Quando a lei considerar obrigatória a intervenção do Ministério Público, a parte promover-lhe-á a intimação sob pena de nulidade do processo.

Art. 85. O órgão do Ministério Público será civilmente responsável quando, no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude. (BRASIL, 1973)

Vê-se que as causas em que a intervenção ministerial foi prevista referem-se a dois pontos em especial, hipossuficiência e interesse público. Nessa linha de raciocínio, o inciso I é claramente voltado à defesa do incapaz (hipossuficiente), o inciso II tem aspecto híbrido, pois tanto é possível pensar na tutela de hipossuficiente na relação apresentada, pátrio poder, tutela, curatela, como se podem vislumbrar interesses públicos em contato com o campo privado, com matérias privadas reguladas por disposição pública, nas quais a vontade privada sofre limitações e regulações pelo campo público, como a declaração de ausência, o casamento, e as disposições de última vontade.

Por fim, o inciso III é marcado por matérias de interesse público, seja por tratar de dissídios coletivos pela posse da terra rural, seja por trazer de forma expressa as causas de interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

Exemplo de interesse público em relação ao qual a intervenção do Ministério Público foi prevista é a Política Nacional do Meio Ambiente normatizada por meio da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, segundo a qual:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no



País, condições de desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

[...]

Art. 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

§1º - Sem obstar a aplicação das penalidade previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Na Política Nacional de Meio Ambiente o papel do Ministério Público não se restringe à atuação como *custos legis*, prevendo-se sua participação como instituição legitimada a propositura de ação para responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, matéria de interesse coletivo.

No mesmo ano em que foi editada a Lei n.º 6.938, ou seja, em 1981, foi decretada a Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981, por meio da qual foram estabelecidas normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, em atendimento ao determinado pelo art. 96, parágrafo único, da Emenda Constitucional n.º 1/69, incluído pela Emenda Constitucional n.º 7/77.

Nessa Lei Complementar o Ministério Público já foi conceituado como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis (art. 1º).

Com tal previsão, está clara uma nova postura da instituição (ainda infraconstitucional), como parte do processo histórico a contribuir para o atual perfil constitucional do Ministério Público – passou a figurar como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado e defensora da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade.



Dito de outro modo, o Ministério Público não estava mais como defensor do Estado em juízo, mas sim como defensor dos interesses da sociedade e agente de guarda da Constituição, das leis, da ordem jurídica.

Além disso, a Lei Complementar n.º 40/81 previu uma série de garantias e prerrogativas para os membros do Ministério Público, como regime jurídico especial, independência funcional, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição.

Quanto às funções institucionais, previu-se a de velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução; promover a ação penal pública; promover a ação civil pública, nos termos da lei (art. 3º, *caput*, I, II e III, da LC n.º 40/81).

Nesse ponto, destaca-se a promoção da ação penal pública e da ação civil pública, considerando dois aspectos, o verbo empregado e conteúdo da ação, cível e penal. Em relação ao primeiro aspecto, o verbo empregado (promover) tem-se expressão de um papel ativo do Ministério Público, um agir movimentador do sistema de justiça, notadamente do Poder Judiciário. Quanto ao conteúdo da ação, cível e penal, observam-se as previsões legislativas relacionadas.

Sobre o penal, exemplificativamente, o Código de Processo Penal, de 1941, já previa (e ainda prevê) que o inquérito policial poderia ser iniciado mediante requisição do Ministério Público (art. 5º, I e II), bem como a possibilidade do *parquet* requisitar diligências à autoridade policial (art. 13, II), e a atribuição para promover a denúncia nos crimes de ação pública (art. 24).

Ainda no campo penal, a Lei n.º 6.938/81, consoante já exposto, previa atribuição do Ministério Público para propor ação de responsabilidade criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Com efeito, a atribuição penal do Ministério Público talvez seja sua função mais tradicional e está diretamente relacionada ao sistema penal acusatório ao qual se filia o Brasil, embora não se trate do sistema acusatório puro e embora o período de transição aqui exposto incluísse o regime ditatorial no qual os direitos individuais foram amplamente violados.

De outro giro, no que concerne o conteúdo cível da ação prevista na Lei Complementar n.º 40/81, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, veio disciplinar a ação civil pública, destinada a promover a responsabilização por danos causados ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e a direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;



a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica; e à ordem urbanística.

Na Lei n.º 7.347/85 supramencionada, o Ministério Público foi expressamente previsto como um dos legitimados para a promoção da ação civil pública, sendo que nas causas em que não intervier como parte atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, e em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, poderá assumir a titularidade ativa.

A ação civil pública foi considerada tão relevante que o art. 8º da Lei n.º 7.347/85 previu que “para instruir a inicial, o interessado poderá requer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias” (art. 8º, *caput*).

Conferiu no ponto a possibilidade de o Ministério Público “instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis” (art. 8º, §1º).

Dessa maneira, as normas em questão foram conferindo aos poucos ao Ministério Público um papel mais protagonista na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, conferindo-lhe também a atribuição de fiscal da lei, além da promoção da ação penal pública, com possibilidade de requisitar diligências e a instauração de inquérito.

Mesmo com essas mudanças já ocorridas, ainda havia muito a avançar quanto ao perfil propriamente constitucional do Ministério Público. A transição para o novo governo foi momento propício para, com o compromisso de convocar uma nova assembleia constituinte, serem apresentadas as aspirações institucionais do *parquet*.

Nesse contexto, o Ministério Público apresentou suas sugestões e contribuições no que dizia respeito às suas atribuições, garantias e impedimentos a formar o futuro perfil constitucional da instituição, observando-se aqui novamente o voluntarismo político comentado anteriormente.

A proposta apresentada pelo Ministério Público recebeu o nome de Carta de Curitiba, tendo sido aprovada no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público, ocorrido em 1986. Hugo Nigro Mazzilli (1991, p. 22) informa que o mencionado anteprojeto final conhecido como Carta de Curitiba foi resultado de cinco fontes:



O anteprojeto final, nacionalmente conhecido com o nome de Carta de Curitiba, foi resultado, basicamente, do trabalho de harmonização de cinco fontes: a) os principais diplomas legislativos então vigentes (Carta de 1969 e LC federal n. 40/81); b) as teses aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público (Ministério Público e Constituinte, *Justiça*, São Paulo, 131 e 131-A, jun. 1985); c) as respostas dos membros do Ministério Público do País a uma pesquisa, sob forma de questionário-padrão, elaborada em outubro de 1985, pela Conamp; d) o anteprojeto apresentado por José Paulo Sepúlveda Pertence à Comissão Afonso Arinos; e) o texto provisório, elaborado por comissão designada pela Conamp, preparatório para a reunião final de Curitiba, realizada em junho de 1986.

A Constituição de 1969 e a Lei Complementar n.º 40/81 já foram tratadas, em razão do que as próximas considerações se referem às demais fontes. O VI Congresso Nacional do Ministério Público ocorreu em 1985 e teve o objetivo de preparar propostas preparatórias para os trabalhos da Constituinte. A pesquisa da Conamp visava saber a opinião dos membros do Ministério Público sobre questões como qual deveria ser a posição constitucional do Ministério Público, a forma de escolha do Procurador-Geral da República, as garantias, prerrogativas e vedações que deveriam ser destinadas aos membros do *parquet*, etc (MAZZILLI, 1991, PL 22-25).

Por fim, foi elaborado um chamado “Anteprojeto Síntese” por parte da Conamp, o qual contemplava as fontes anteriormente referidas, tentando condensar os pontos mais relevantes em busca de um consenso quanto ao projeto a ser apresentado à Constituinte. Esse “Anteprojeto Síntese” foi levado à votação no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e de Presidentes de Associações do Ministério Público, ocorrido em junho de 1986, tendo sido aprovada a Carta de Curitiba, juntamente com a Monção de Curitiba que encaminhava à Assembleia Constituinte o texto aprovado.

Na Carta de Curitiba alguns pontos principais merecem destaque. O primeiro deles é a conceituação apresentada, no seu art. 1º, *caput*, constava que o “Ministério Público, instituição permanente do Estado, é responsável pela defesa do regime democrático e do interesse público, velando pela observância da Constituição e da ordem jurídica” (BRASIL, 1986).



Foram elencadas atribuições ao Ministério Público e garantias como a independência funcional, a vitaliciedade, a irredutibilidade de vencimentos, e a inamovibilidade (art. 5º), e previstas vedações como exercer a advocacia (art. 7º).

Muito do texto da atual Constituição Federal de 1988 advém da Carta de Curitiba, porém, em alguns aspectos, a Lei Maior foi mais arrojada que o projeto apresentado, estabelecendo, por exemplo, a nomeação do Procurador-Geral da República pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira.

Assim, verifica-se a ocorrência de um processo histórico que contou com a participação dos membros do Ministério Público e da sociedade civil organizada para a busca de mecanismos de tutela, especialmente a coletiva, que resultaram no fortalecimento da instituição.

Como expressão desse progressivo fortalecimento, tem-se um conjunto legislativo no período de transição que antecedeu a Constituição Federal de 1988, no qual foram previstas atribuições, garantias e prerrogativas ao Ministério Público, várias sugeridas à Assembleia Constituinte pela própria instituição por meio da Carta de Curitiba, o que revela que o atual perfil constitucional do Ministério Público (que será objeto do item subsequente) foi fruto de um processo histórico, com participação dos membros do *parquet*, e da própria sociedade, e firmado paulatinamente com base infraconstitucional para, posteriormente, ser consolidada constitucionalmente.

#### 4 O ATUAL PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: o seu lugar na Constituição Federal de 1988

O processo histórico analisado nos tópicos anteriores teve sua consolidação na Constituição Federal de 1988, a qual não vinculou o Ministério Público a nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário), mas teve lugar em capítulo destinado a tratar das “Funções Essenciais à Justiça” (Capítulo IV).

Esse primeiro elemento já traz uma profunda mudança no perfil constitucional do Ministério Público, pois ele deixou de estar vinculado ao Executivo, como na anterior Emenda Constitucional n.º 1/69, com o que se expressa caráter de independência sob o ponto de vista funcional.

De igual modo, a inclusão como função essencial à justiça é por si reveladora de importância ímpar conferida à instituição na Constitui-



ção Federal de 1988. Sobre o assunto, Mendes e Branco (2012, p. 1077) destacam:

O Poder Judiciário desempenha papel capital para reter os Poderes Legislativo e Executivo nas fronteiras dispostas constitucionalmente às suas ações. Como meio de limitação do próprio Poder Judiciário, entretanto, recusa-se que ele possa agir por iniciativa própria. A jurisdição depende de provocação externa para ser exercida. A prerrogativa de movimentar o Judiciário mostra-se, desse modo, crucial; daí a importância da ação dos entes e pessoas que oficiam perante os juízos e que, por isso, exercem funções essenciais à justiça.

Quanto à redação constitucional, o art. 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988, traz a seguinte conceituação: “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”.

Vê-se que, além de essencial à função jurisdicional do Estado, a instituição foi criada em caráter permanente, o que, na visão de Pierangeli (2004, p. 185), significa ter sido prevista como órgão por meio do qual o Estado exerce a sua soberania:

Ao estabelecer ser o Ministério Público uma instituição permanente, a Constituição o consagrou como um dos órgãos mediante os quais o Estado exerce a sua soberania, com a destinação de defender a ordem jurídica, o próprio regime democrático e, ainda, os interesses sociais e individuais, inclusive e principalmente perante o Poder Judiciário.

O fato de incumbir ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis confere à instituição mais que um caráter organizacional, mas traz a ela objetivo para seu atuar, traduz o *parquet* como um escudo de alguns dos valores considerados mais caros sob o ponto de vista constitucional.

Note-se na questão que esses objetivos estão diretamente ligados às cláusulas pétreas estipuladas no art. 60, §4º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir alguns determinados valores previstos nos



incisos que lhe seguem. São eles a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico, os quais estão diretamente relacionados ao regime democrático, objeto de defesa do Ministério Público; a separação dos Poderes, que se relaciona à ordem jurídica prevista no art. 127; e os direitos e garantias individuais, os quais se relacionam com os interesses sociais e individuais.

Ou seja, em uma análise interpretativa, é possível considerar o Ministério Público como instrumento protetor de cláusulas pétreas, o que, de certo modo, explica o próprio caráter de instituição permanente. Dito de outro modo, a caracterização de instituição permanente tem razão de ser no fato de que se destina a proteger cláusulas permanentes (pétreas), as quais traduzem os valores constitucionais eleitos como mais caros – limitações materiais explícitas ao poder de reforma.

A junção desses elementos, desvinculação dos Poderes, caráter de função essencial à justita e incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis já dão marca ao novo perfil constitucional do Ministério Público. Nas palavras de Branco e Mendes (2012, p. 1079), “a instituição foi arquitetada para atuar desinteressadamente no arrimo dos valores mais encarecidos da ordem constitucional”.

Outrossim, em uma interpretação sistemática há que se considerar que as próprias funções do Ministério Público devem ser desenvolvidas de forma que mais efetividade dê ao comando constitucional de resguardar os valores cuja proteção lhe incumbe, ponto em relação ao qual serão tecidas outras considerações adiante. Sobre o tema, Gregório Assagra de Almeida (2012) ressalta:

A Constituição Federal brasileira de 1988 está inserida no que é denominado neoconstitucionalismo. Nela foi consagrado um novo perfil do Ministério Público brasileiro, atrelado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*).

Com isso, no Brasil, o Ministério Público tornou-se uma das grandes instituições constitucionais de promoção social, de forma que a sua atuação funcional está atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos expressamente no art. 3º da CF/88, tais como a criação de uma sociedade justa, livre e solidária; a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais etc.



Ainda no art. 127, foram previstos no parágrafo 1º os princípios institucionais do Ministério Público, quais sejam, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, significando que os membros integram um só órgão, sob a direção de um único chefe, o Procurador-Geral da República; que um membro da mesma carreira pode substituir outro, na forma da lei; e que o entendimento jurídico do membro deve ser respeitado.

O artigo em comento possui ainda os parágrafos 2º a 4º com mecanismos que resguardam a independência funcional, administrativa e financeira da instituição, podendo elaborar sua proposta orçamentária e propor a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 previu as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios aos membros do Ministério Público, com o objetivo de que não estando sujeitos a possíveis retaliações, possam atuar da melhor maneira possível.

De outro giro, foram previstas também vedações, quais sejam receber a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária; receber a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei (art. 128, II, *a a f*, da Constituição Federal de 1988).

Historicamente, essas vedações se relacionam à profissionalização na carreira, encabeçada especialmente pelo Ministério Público de São Paulo. Isso porque, anteriormente, os membros da instituição podiam exercer outras atividades, como a advocacia, ficando divididos entre suas atribuições públicas e seus compromissos privados.

Nessa sequência, a Lei Maior prevê no art. 129, de forma não exaustiva, as funções institucionais do Ministério Público. Inicialmente, sobre tais funções, consoante exposto em linhas anteriores, deve-se dar cumprimento da forma que mais efetividade seja conferida aos objetivos buscados pela instituição.

Em razão disso, o elemento interpretativo norteador dessas funções deve ser a efetividade, pois esta irá permitir o verdadeiro alcance da incumbência de proteção dos valores previstos constitucionalmente, e dão sustentação ao caráter de função essencial e de instituição permanentemente conferidos no atual perfil constitucional.



São essas funções que conferem ao Ministério Público lugar destacado na organização política e na proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse sentido, Silva (2004, p. 582) observa que “o Ministério Público vem ocupando lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado o alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos”.

As funções são, em síntese, a expressão do novo perfil constitucional do Ministério Público, vez que conferem relevância à instituição, instrumentalizam as incumbências do *parquet*, e, reflexamente, justificam seu lugar como permanente e essencial à justiça, nas palavras de Filomeno (1997, p. 136), pelo enunciado das atribuições “fica evidente que o Ministério Público é *um dos instrumentos de efetivação da cidadania*, porque certamente haverá outros órgãos públicos com atuação interfacial, sem falar-se da atuação do próprio Estado da tentativa de consecução do bem comum”.

A previsão constitucional das atribuições do Ministério Público está no art. 129 da Constituição Federal de 1988:

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 jurídica de entidades públicas.

No citado artigo, o inciso IX informa que o rol apresentado não é taxativo, uma vez que permite que o Ministério Público exerça outras funções que forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade. Note-se que, atualmente, é vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas, atribuição esta que outrora já pertenceu ao Ministério Público e que, neste momento, pertence à Advocacia da União.

Avançando no assunto funções, o inciso primeiro confere ao Ministério Público a atribuição de promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei. Branco e Mendes (2012, p. 1085) afirmam que “a regra apresenta consequências relevantes. Por conta dela, não mais se admite que a ação penal pública seja deflagrada por autoridades outras, do Executivo ou do Judiciário”.

Essa atribuição, juntamente com a do controle externo da atividade policial (inciso VII), e a de requisitar diligências investigatórias (VIII), geram muitas discussões sobre a possibilidade de delas decorrer (ou não) a função de investigação criminal própria realizada pelo Ministério Público. Considerando que as atribuições previstas constitucionalmente devem ter a maior efetividade possível e que, consoante a teoria dos poderes implícitos, a quem se confere uma atribuição se confere também os meios de realizá-la, vê-se que a possibilidade de realizar investigações decorre diretamente da Constituição, fazendo parte do atual perfil constitucional da instituição.

Mario Fonseca Andrade (2010, p. 122-123) relaciona a atribuição com o sistema penal acusatório e trata do assunto como o princípio de que “quem acusa investiga”:

Quando se analisa as descrições relativas ao que seria o sistema acusatório clássico o que se observa é que



nenhum autor aponta a quem cabia a atividade de investigação preparatória para a formulação da peça acusatória.

Entretanto, vimos que a praxe era conceder essas atividades de preparação da acusação a quem se propunha a apresentá-la em juízo, ao invés de existir um magistrado ou outro tipo de funcionário público destinado a tal fim. Particularmente no processo romano, havia um nítido protecionismo à figura do acusador-investigador, com importantes reflexos no próprio desenvolvimento do futuro processo.

Se a regra, no direito clássico, era de a investigação ser uma atividade exclusiva do acusador, então se pode dizer que o caminho seguido pelo sistema acusatório contemporâneo não foi diferente. Os países pertencentes ao direito continental, que adotaram tal sistema, também conferiram legitimidade investigatória ao acusador, que agora era um representante do Estado (leia-se, Ministério Público).

Essa realidade nos faz levar em consideração uma característica pouco explorada pela doutrina, mas que é um ponto de contato entre os dois modelos de sistema acusatório citados, além de ser uma unanimidade naquelas culturas antigas. Por isso, e ante a falta de apoio doutrinário, podemos chamar tal característica de princípio ou regra de que *quem acusa investiga*.

Além disso, a instrumentalização das atividades do Ministério Público, para conferir maior efetividade na realização do seu mister foi reforçada também por meio do inciso VI do artigo em análise, ao possibilitar ao *parquet* expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los. Vê-se aqui novamente a preocupação do constituinte em dar ampla instrumentalidade às atividades do Ministério Público para que alcance a maior efetividade possível.

Desse modo, apresenta-se nesse novo perfil constitucional do Ministério Público, além da autonomia, da não vinculação a nenhum dos três Poderes, da essencialidade e do caráter permanente da instituição, uma busca por conferir efetividade na guarda dos valores que lhe foi incumbida.

Outro inciso que merece destaque na atuação do Ministério Público é o IV, por meio do qual se previu a atribuição de promover a ação



de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição. O controle de constitucionalidade visa a garantir a supremacia da Constituição e é instrumento para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, sempre que estes estiverem ameaçados por lei ou ato normativo que contrariem a Lei Maior.

Trata-se de atribuição da maior relevância, pois está vinculada a defesa da própria Constituição, não como órgão julgador (o que é próprio do Poder Judiciário), mas como órgão de atuação, que movimenta o Poder Judiciário, isso porque, ao contrário deste, o Ministério Público caracteriza-se pela ação (promoção), pela iniciativa.

Essa e outras atuações do Ministério Público podem ser iniciadas através de representação de qualquer pessoa, em razão do que ele é órgão receptor de denúncias e pleitos da sociedade em matérias relacionadas às suas atribuições.

Renato P. Macedo Júnior (1997, 52) entende sobre o aspecto aqui destacado que “pode-se perceber que o promotor de justiça passou a definir-se fundamentalmente por suas atribuições como *órgão agente em favor dos interesses sociais*. Nesse sentido, tornou-se uma espécie de *ombudsman* não eleito da sociedade brasileira”.

Na esfera cível, a atividade do Ministério Público, além de receber representações, assemelhando-se ao *ombudsman* referido por Macedo Júnior, dispõe do inquérito civil público e da ação civil pública – inciso III - (embora não com caráter privativo) para instrumentalizar a sua atuação. Novamente, vê-se que o constituinte se ateve a buscar a maior efetividade da realização das incumbências da instituição.

Com o auxílio desses instrumentos, inquérito civil público e ação civil pública, o Ministério Público também tem a função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (inciso II).

Nesse ponto, a judicialização de demandas é uma possibilidade para a atuação, porém, além dela, o Ministério Público dispõe de mecanismos extrajudiciais para buscar a resolução de problemáticas que se lhe apresentam. Como exemplo desses mecanismos tem-se a recomendação, o termo de ajustamento de conduta, as audiências públicas, e outros.

Gregório Assagra Almeida (2012) chama esses dois vieses de demandista e resolutivo, esclarecendo que “o Ministério Público deman-



dista, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual”, ao passo que o “Ministério Público resolutivo é o que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social”.

Essa atuação está diretamente ligada aos direitos transindividuais e já vinha sendo realizada pelo Ministério Público com a regulamentação por normas anteriores à Constituição Federal de 1988, como a Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) e Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81), já referidas em linhas anteriores.

Ainda assim, a Constituição Federal consolidou essa atribuição conferindo ao Ministério Público um perfil constitucional voltado a essa finalidade, em razão do que a análise interpretativa dessa atividade, assim como as demais, deve ser feita em conjunto com os objetivos atribuídos à instituição e tomando como norte a busca pela efetividade de direitos e de ações. Nesse sentido, Rogério Bastos Arantes (1999) leciona:

Mediante mudanças legislativas, ao longo das duas últimas décadas o MP veio acumulando novas e importantes atribuições, dentre as quais se destaca a promoção da ação civil pública. Por intermédio desse instrumento, o MP tem a possibilidade de acionar o Poder Judiciário para promover a defesa de direitos transindividuais, recentemente instituídos por lei e mais conhecidos como direitos *difusos e coletivos*.

A Sociologia Jurídica tem dedicado amplo espaço à discussão desses novos direitos. De uma forma geral, o debate jurídico tem enfatizado não só a novidade da normatização legal e constitucional desses direitos, mas também o fato de representarem uma nova categoria dentro do ordenamento jurídico tradicional, de matriz liberal e princípios de organização essencialmente individualistas.

Na verdade, mais do que uma renovação de atribuições do MP, pode-se dizer que nestas duas últimas décadas constituiu-se no Brasil uma nova arena judicial de solução de conflitos que até então não tinham acesso ao sistema de justiça.

Embora, no debate jurídico, seja comum identificar a Constituição de 1988 como marco inicial da mudança do papel institucional do MP e da normatização dos di-



reitos difusos e coletivos, uma análise de textos legais anteriores é capaz de demonstrar que a nova Constituição apenas consolidou em norma fundamental o que já vinha sendo instituído, através de leis ordinárias e complementares, nas esferas federal e estadual.

Por fim, oportuno pontuar que ficou mantida a função de *custos legis* do Ministério Público, porém, com esse novo perfil constitucional, que previu caber à instituição a defesa da ordem jurídica, há quem defenda tratar-se tal atribuição de *custos societatis* e *custos juris*, o se traduz como o “papel de guardião da sociedade (*custos societatis*) e, fundamentalmente, o papel de guardião do próprio direito (*custos júris*)” (ALMEIDA, 2012).

Assim, vê-se que a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público lugar de destaque, com um perfil constitucional novo, ao prevê-lo como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, sem vinculação a nenhum dos Poderes, com autonomia institucional.

Nessa perspectiva, confiou ao Ministério Público funções de extrema relevância que dão tom ao seu novo perfil constitucional, relacionando-se aos valores considerados mais caros socialmente, tanto quanto aos interesses sociais e individuais indisponíveis, quanto a atuações que fazem da instituição um instrumento de proteção da própria Constituição, um escudo dos valores nela estabelecidos, inclusive, como cláusulas pétreas.

Hodiernamente, quanto ao aspecto social, o Ministério Público é uma instituição do sistema de justiça considerada uma das três mais confiáveis pela população brasileira. Esse dado foi obtido por pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, durante a qual foram ouvidas 1.550 pessoas, de diferentes estados do País, entre eles Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul e São Paulo, além do Distrito Federal, e apresentou como resultado que 51% da população brasileira confiam no Ministério Público<sup>6</sup>.

Em razão disso, a interpretação das funções estabelecidas deve observar a maior efetividade possível na busca pelos objetivos constitucionais, que se expressam na defesa que incumbe ao Ministério Público da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

<sup>6</sup> Disponível em: < <http://www.mp.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=2208> > . Acesso em 13 jan. 2013.



## 5 CONCLUSÃO

O atual perfil constitucional do Ministério Público é marcado, com amparo no art. 127 da Constituição de 1988, pela autonomia institucional, desvinculada dos Poderes do Estado, com caráter permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, caracterizada como agente ativo, promotor de medidas judiciais e extrajudiciais, para a defesa dos valores mais caros da ordem constitucional, quais sejam, ordem jurídica, regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis.

Entretanto, não foi sempre assim. Esse perfil é resultado de um processo histórico ocorrido especialmente antes da Constituição Federal de 1988, mas que teve nesta sua consolidação. Nas palavras de Rogério Basto Arantes (1999), a partir de 1988, o Ministério Público “passou a invocar a Constituição como uma espécie de certidão de (re) nascimento institucional, suficiente para habilitá-lo a ultrapassar suas funções tradicionais e reforçar sua responsabilidade pela defesa dos direitos coletivos e sociais”.

A análise sobre esse perfil faz oportuno considerar seus precedentes históricos, os quais de modo geral relacionam-se a proteção desinteressada de bens públicos, coletivos ou de hipossuficientes.

Além disso, considerando precedentes mais próximos, viu-se que o fortalecimento do Ministério Público está ligado à situação política reinante, a democracia mais desenvolvida proporciona a maior fiscalização das responsabilidades e aumenta a gama de possibilidades de atuação do Ministério Público, uma vez que ele pode, frequentemente, se dirigir contra o desvio de poder, abuso de autoridade, ou cobrar a implementação de direitos junto ao próprio Estado, além de se instrumento de fiscalização da própria lei em defesa de interesses coletivos, da sociedade e do próprio direito (ordem jurídica).

Na sequência, viu-se que a transição para o atual perfil constitucional está atrelada à redemocratização do país. Desse modo, esse atual perfil foi fruto de um processo histórico que contou com a atuação da sociedade e dos próprios membros do Ministério Público, o que alguns atores chamam de voluntarismo político.

Como resultado dessa transição tem-se um lugar de destaque para o Ministério Público na Constituição Federal de 1988, não atrelada a nenhum dos Poderes do Estado, o que lhe permite mais liberdade de atuação e revela forma de dar maior efetividade no desempenho de suas atribuições para a defesa dos valores previstos no art. 127.



Além disso, viu-se um conjunto de garantias, atribuições, e mesmo vedações que objetivam possibilitar o melhor desenvolvimento da instituição e realização de seu mister constitucional, o que se traduz tanto em atuação no campo cível quanto penal, em razão do que o nota do atual perfil é a busca pela efetividade do desempenho de atribuições para a defesa que incumbe ao Ministério Público da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim, viu-se uma profunda modificação do perfil constitucional do Ministério Público, culminando nos dias de hoje como uma instituição permanente do sistema de justiça considerada constitucionalmente como essencial à função jurisdicional do Estado.

O estágio atual em que se encontra a instituição Ministério Público foi fruto de um processo histórico que tem contornos que antecedem a Constituição Federal de 1988 e que teve como elemento de consolidação a própria Lei Maior vigente. Como resultado, o perfil constitucional do Ministério Público lhe trouxe independência funcional, o desvinculou dos Poderes do Estado e lhe trouxe uma gama de atribuições, garantias e vedações, as quais devem ter interpretação conjunta e que lhe tragam maior efetividade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social.** In: ALVES, Leonardo Barreto Moreira. FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público.* Salvador: Juspodivm, 2012.

ANRADE, Mario Fonseca. **Sistemas processuais penais e seus princípios reitores.** Juruá: Curitiba, 2010.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil.** São Paulo: Sumará, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** Vol.14 n. 39. São Paulo Feb. 1999.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012.



**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia e Juliana Nicoletti. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

**BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm) > . Acesso em 26. jan. 2013.

**BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** decretada em 10 de novembro de 1937. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm) > . Acesso em 26. jan. 2013.

**BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm) > . Acesso em 26. jan. 2013.

**BRASIL. Emenda Constitucional n.º 1:** publicada em 17 de outubro de 1969. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm) > . Acesso em 26. jan. 2013.

**BRASIL. Lei n.7.347. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil:** publicada em 25 de julho de 1985. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347compilada.htm) > . Acesso em 26. jan. 2013.

**BRASIL. Lei n.6.938. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil:** publicada em 2 de setembro de 1981. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm) > . Acesso em 26. jan. 2013.

**BRASIL. Lei n.º 5.869. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil:** publicada em 11 de janeiro de 1973. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm) > . Acesso em 26. jan. 2013.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. **A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional.** In: Ministério Público: instituição e processo. Coord: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1997.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Ministério Público como guardião da cidadania.** In: Ministério Público: instituição e processo. Coord: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1997.



DIREITO CONSTITUCIONAL

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **Evolução institucional do Ministério Público brasileiro**. In: Ministério Público: instituição e processo. Coord: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Manual do promotor de justiça. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

NUNES, Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Revista Forense: Rio de Janeiro, 1943.

PIERANGELI, José Henrique. **Processo penal**: evolução histórica e fontes legislativas. 2. ed. São Paulo: IOB Thomson, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

