

O LONGO CAMINHO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Cláudio Barros Silva*

Resumo: O artigo analisa o longo caminho da Constitucionalização do Ministério Público dentro de uma perspectiva histórica e jurídica, iniciando-se pela Constituição Republicana da França em 1795, passando pelo seu reconhecimento na Constituição do Brasil de 1934, até chegarmos a Carta Magna de 1988, que o eleva a condição de instituição permanente, essencial a função jurisdicional do Estado.

Palavras-chave: Ministério Público. Constituição Federal. Estado Democrático de Direito. Interesse Social. Direitos Indisponíveis.

Abstract: The article analyzes the constitutionalization of the Prosecution service from a historical and a legal perspective. For it, the analysis begins with the Constitution of the French Republican of 1795. After that, it focuses in the Brazilian context, especially from the Brazilian Constitution of 1934, until the Brazilian Constitution of 1988, that establishes it as a permanent institution, essential to the judicial function of the Brazilian State

Keywords: Prosecutor service. Constitution. Rule of Law. Social interest. Inalienable right.

1 Introdução

O Ministério Público foi, sem sombra de dúvidas, a Instituição pública que mais cresceu com o advento da Constituição Federal de 1988 e é uma das Instituições que mais evidência tem na sociedade brasileira contemporânea, o que destaca a desatenção que o relegaram as Cartas Constitucionais anteriores.

* Membro do Conselho Superior do Ministério Público, membro do Órgão Especial do Colégio de Procuradores, atuante no 2º cargo da Procuradoria de Justiça Criminal. Foi também Procurador-Geral de Justiça, Presidente da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, membro do Conselho Nacional do Ministério Público, e professor de Direito Institucional e de Direito Processual Civil. E-mail: claudiobarros@mprs.mp.br.

Ainda que antes não tenha sido ignorado, como Instituição, o Ministério Público passou a ter diferenciado prestígio, com realce de sua importância em nosso País, a partir da Carta de 1988, com o reconhecimento de novas competências, de funções e de atribuições, bem como a afirmação de garantias e de autonomias declinadas aos Poderes de Estado e aos seus membros, com o fim de exercer parcela da soberania estatal.

O que fascina aos estudiosos do Ministério Público é a verificação gradual de um órgão criado para a sustentação dos arbítrios autocráticos de monarcas medievais, transformar-se lenta, mas inexoravelmente, numa Instituição, baluarte da democracia, como uma consequência lógica da transformação da mentalidade política dos povos e da afirmação da cidadania.

Ao iniciarem o seu trabalho de referência institucional, José Paulo Baltazar e Sara Schütz, com propriedade, dizem que “tudo no universo passou por uma evolução, desde sua fase embrionária, quando seria impossível imaginar o perfil que tomaria no devenir. Assim, no seu processo evolutivo, as funções de liderar, governar, legislar, acusar, fiscalizar e conduzir a humanidade estiveram afetos a órgãos comuns, só mais tarde, pela necessidade de melhor definição, vindo a separar-se, dando a cada órgão a sua atribuição própria”.¹

O processo evolutivo impôs um longo, difícil e complexo caminho para a formação de uma instituição vista como um conjunto organizado voluntariamente tendendo a permanência no espaço e no tempo de um grupo social. É indubitável que o Ministério Público é uma típica instituição pública, organização aceita pelo contexto social como defensora dos valores mais relevantes da sociedade contemporânea. “Seu começo perde-se na noite dos tempos e se une às primeiras manifestações da estrutura jurídica da sociedade. Tem uma história, a qual rolou por séculos sobre os ombros de uma massa anônima, cujas individualidades se perderam no anonimato do tempo. Tem também os seus Heróis que garantiram um lugar ao sol da notoriedade, graças à projeção que conseguiram em atividades especificamente jurídicas ou correlatas a esta”.²

A Instituição do Ministério Público é algo que nasceu espontaneamente, em razão do trabalho de seus membros, como fruto de uma determinada necessidade social, em um determinado momento histórico, e que se desenvolveu por meio de novas necessidades em outros momentos, adquirindo, com o tempo, o caráter de permanência durante esse processo de evolução. Na medida em que consolidava as suas funções e o seu papel no contexto social, mais clara ficou a sua importância.

¹ BALTAZAR, José Paulo; SCHÜTZ, Sara. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988, *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, n. 22, Porto Alegre, 1989, p. 11.

² MORAES JÚNIOR, Flávio Queiroz de. Da estrutura filosófica do Ministério Público, *Revista Jus- titia*, APMP, São Paulo, v. 123, p. 25.

Seria ingênuo e temerário admitir que qualquer manifestação individual ou institucional de semelhança ou de traço de ancestralidade pudesse permitir o reconhecimento de uma Instituição que estivesse pronta e apta à defesa da sociedade e à guarda dos direitos fundamentais da cidadania. Mesmo que possamos identificar as raízes estruturais da instituição na França do início da Idade Moderna, no alvorecer do Século XIV, a mentalidade da época, onde prevaleciam regimes marcadamente autocráticos, por si só, nos impediria o estabelecimento de qualquer tentativa no sentido de identificar semelhanças, pois democracia, liberdade, cidadania e direitos fundamentais do cidadão, numa visão contemporânea, eram ideias impensáveis naquela quadra da história.

2 Uma rápida retrospectiva histórica do Ministério Público

Antes de focar o tema no constitucionalismo brasileiro e no Ministério Público contemporâneo, impõe que se realce a árdua tarefa desenvolvida pelos pesquisadores sobre as suas origens, pois essa nunca foi tarefa fácil aos que estudam a Instituição.

A doutrina tem dedicado atenção e pesquisa no sentido de registrar o marco inicial de manifestações individuais ou de organismos assemelhados sobre as matérias e os temas ligados, contemporaneamente, ao Ministério Público. Enquanto Roberto Lyra,³ baseado na autoridade de Berto Valori, elevando o seu olhar, dizia que quarenta Séculos contemplam a história do Ministério Público, identificando, no antigo Egito, a figura do magiaí, funcionário real que tinha atribuições próximas às que são afetas, modernamente, ao Ministério Público (ser a língua e os olhos do rei; castigar os rebeldes, reprimir os violentos; proteger o cidadão pacífico; acolher os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo os malvados e mentirosos; ser o marido da viúva e o pai dos órfãos; fazer ouvir a palavra da acusação, indicando disposições legais em cada caso; tomar parte nas instruções para descobrir a verdade), muitos outros pesquisadores identificam manifestações de semelhança nas mais diversas organizações sociais.

A julgar pelo teor desses textos legais, não será difícil acreditar que, no Egito dos faraós e em outras civilizações, ainda que não houvesse propriamente um corpo organizado, nos moldes atuais do Ministério Público, muitas funções inerentes ao ofício do *Parquet* eram desenvolvidas pelos detentores de comando através de funcionários investidos de poderes para tanto, conforme textos legais.⁴

³ LYRA, Roberto. *Teoria e Prática da Promotoria Pública*. Livraria Jacintho, 1937, p. 9.

⁴ SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 12.

Em razão da organização social e política da antiga Grécia, notabilizada por ser o berço da democracia, ou da antiga Roma, destacada por lograr elaborar o mais completo e racional ordenamento jurídico da época, muitos estudiosos da Instituição fixam o olhar na Antiguidade Clássica para marcar as primeiras manifestações de seguimentos de servidores assemelhados com o ofício e com a atuação moderna do Ministério Público.

No entanto, é consabido que as noções de liberdade e cidadania daqueles povos discrepavam das concepções atuais de democracia. Na Grécia, por exemplo, o governo organizado, após a tirania de Pisístrato, foi concebido com a feição democrática, mas só era integrado por pequena parcela da população, pois apenas um reduzido número de cidadãos tinha acesso à democracia grega e esta só a eles dizia respeito. Na época, um homem grego, não nascido na *polis* de pais gregos, não era considerado cidadão de uma cidade grega.

Mais especificamente, na democracia ateniense, era reconhecida a relação de inferioridade existente entre a classe dos eupátridas e as demais, constituídas por escravos e estrangeiros. Os eupátridas ou cidadãos eram os proprietários de terras, descendentes de pais cidadãos. Os estrangeiros eram considerados os metecos e não possuíam privilégios políticos, embora pudessem exercer qualquer tipo de atividade social ou intelectual. Os escravos também estavam à margem da democracia e, como minoria da população, lhes era possível a alforria e o trabalho assalariado.

Nos primeiros tempos da democracia grega, o sacerdote do culto público era denominado rei e conjugava a esse cargo a função política. Com o estabelecimento do regime republicano, os magistrados assumiram posição de chefes políticos e religiosos da polis. Os gregos os chamavam *daqueles que devem realizar o culto – oi entélei –*, consagrando a eles as funções sacerdotais, de justiça e de comando.⁵

Dessa organização social, constata-se o quão enraizado estava, à instituição da *polis*, o espírito religioso. Durante Séculos, com o resplandecer da democracia ateniense, esse fato transpareceu na organização social grega. A democracia grega manteve as magistraturas, instituídas desde antes do regime republicano, e dentre elas estavam: *Arconte*, que zelava pela perpetuidade dos cultos domésticos; *Rei*, que realizava os sacrifícios; *Polemarca*, que julgava os estrangeiros e chefiava o exército; *Tesmótetas*, que, em número de seis, presidiam os júris; *Hierópoioi*, que consultavam os oráculos e faziam alguns sacrifícios; *Parásitoi*, que acompanhavam o *Rei* e o *Arconte* nas cerimônias; *Atlótetas*, que preparavam as festas em Atenas; e os *Pritanes*, que formavam uma associação perma-

⁵ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Martin Claret, 2005, p. 66.

nente de cinquenta magistrados com função de manutenção e continuação dos ritos sagrados. Além dessas magistraturas, muitas outras foram criadas no período da democracia ateniense.

Os magistrados tinham a função de executar as leis locais e estavam, hierarquicamente, abaixo do Senado, que era uma espécie de Conselho de Estado composto por cinco *prítanes* de cada tribo. Acima do Senado, estava a Assembleia do Povo. Esta designava os chamados Guardas da Lei, em número de sete, que vigiavam a Assembleia em bancos altos e representavam a lei, que era superior ao próprio povo. Se percebessem ofensa à lei, interrompiam os oradores e determinavam a imediata dissolução da Assembleia.⁶ Nessa função, há semelhança à função exercida pelo Ministério Público contemporâneo como *custos legis*. Todavia, não há como se afirmar, a essa função específica na Assembleia do Povo, de fiscal da correta aplicação da lei nos embates travados democraticamente, traços de ancestralidade do Ministério Público.

Ainda, muitos aspectos ressaltam a ausência de liberdade dos cidadãos das antigas civilizações clássicas. A democracia grega não foi criada para levar, numa concepção moderna, o povo ao poder, como sugere a etimologia da palavra, mas para evitar uma nova tirania ou um regime que negasse a liberdade dos cidadãos.

Também, sobre a estrutura da civilização romana foram realizados estudos com o fim de identificar resquícios ancestrais do Ministério Público. Muitos doutrinadores identificam os *procuratores Caesaris* como servidores com funções análogas aos membros do Ministério Público contemporâneo.⁷ Todavia, esses funcionários imperiais não exerciam qualquer atribuição deferida ao Ministério Público dos nossos dias. Exercendo atividade no sistema jurídico em Roma, suas funções estavam reservadas a defesa de interesses privados do governante, bem como à administração de seu patrimônio.

Visto o Ministério Público contemporâneo com funções essenciais como, em nome do Estado, defender os interesses da sociedade, tutelar as liberdades democráticas e fazer cumprir a lei como seu guardião, não há como destacar semelhanças com os procuradores dos Césares. As funções destacadas, hoje, ao Ministério Público não eram reconhecidas a eles. O culto aos valores sociais e à prevalência da lei não se incluía nas virtudes dos romanos.

⁶ COULANGES, Fustel de, ob. cit., p. 353-357.

⁷ RESENDE FILHO, Gabriel José Rodrigues de. *Curso de Processo Civil*. 7. ed. v. I. São Paulo: Saraiva, 1962, p. 79. SANTOS, Moacyr do Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. v. I. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 105. VELLANI, Mário. *Il Pubblico Ministero nel Processo*. Bologna: Zanichelli, 1965, p. 18-19.

Também, como relação ao acusador público, notória função da essência do Ministério Público, os romanos não o conheceram. Em Roma, como nas civilizações antigas, competia à vítima ou à sua família proceder à acusação contra o autor de um crime. Essa não era, como modernamente, função do Estado.

Embora alguns autores busquem as origens do Ministério Público na Antiguidade Clássica, identificando alguns traços de identidade histórica nos éforos de Esparta ou nos *thesmotetis* ou *tesmótetas* de Atenas, ou nas figuras romanas do *advocatus fisci*, do *defensor civitatis*, dos *procuratores caesaris*, do *irenarcha*, dos *curiosi*, *stationari* e *frumentarii*⁸, Roberto Lyra reparou que “os gregos e os romanos não conheceram propriamente a instituição do Ministério Público. Os procuradores dos Césares, mordomos qualificados, defendiam o patrimônio do príncipe, perante juízes afeiçoados. Os procuradores de Augusto, distintos, embora dos advogados do fisco, zelavam, também, pela pecúnia imperial. Ao povo, quando não o ofendido – *cuibilet ex populo* –, competia à iniciativa do procedimento penal e os acusadores eram um César, um Hortêncio, um Ca-tão, que, movidos pelas paixões ou por interesses, abriam caminho à sagração popular em torneios de eloquência facciosa e personalíssima. A técnica da função confundia-se com a arte de conquistar prosélitos pela palavra”.⁹

A observação do contexto político, social e cultural das civilizações clássicas aponta à dificuldade de surgimento de uma instituição ou de um corpo de funcionários que tivessem as características do Ministério Público dos nossos dias. Cabe realce à afirmação de Rousselet e Auboin:¹⁰ “*La justice athénienne, comme d’ailleurs toutes les justices antiques n’a jamais connu le Ministère Public*”.

Alguns autores aprofundaram estudos nas origens e identificaram traços de semelhança, nas funções hoje exercidas, na Idade Média, com os *saions* de origem germânica, que eram funcionários dos visigodos, povo bárbaro que, depois de invadir a península itálica, se fixou no sul da Gália. Também, com os *bailios* e *senescals*, que eram encarregados de defender os interesses dos senhores feudais na Idade Média.¹¹

Para estes historiadores, os *saions* ou *graffion* foram os precursores do Ministério Público, pois praticavam atos hoje a cargo do *Parquet*, como a defesa dos órfãos e a acusação contra tutores relapsos ou criminosos, desde o Século

⁸ RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*. Paris, 1967, p. 7.

⁹ LYRA, Roberto, op. cit. p. 9.

¹⁰ ROUSSELET, Marcel e AUBION, Jean-Michel. *Histoire de la Justice*. Paris: Presses Universitaires de France, 5ème édition, 1976, p. 12.

¹¹ RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public*, ob. cit. p. 11.

VII.¹² Para João Monteiro, os saions significaram uma grande evolução se comparados com os *procuradores Caesaris*, tecendo, sobre eles, importantes comentários: “Ao lado das funções fiscais, propriamente ditas, sentinelas do tesouro, verdadeiros carrascos dos devedores da fazenda pública, tinham os *Saions* franca e permanente ingerência em longa série de atos da mais rigorosa fisionomia civil. Na lição de Scialoja, eram inspetores, diretores e executores de todas as sentenças dos tribunais; presidiam juntos à abertura dos juízos; constringiam os contumazes; punham-se francamente ao lado dos que tinham injustiças a reparar ou injúria a vingar; tutelavam o interesse da lei e o de equidade; faziam restituir bens aos espoliados, indenizar fiadores dos devedores ingratos, ressarcir viúvas pobres e pupilos enganados por tutores desleais”.¹³

No período obscuro da Idade Média, estudos sobre as origens do Ministério Público encontraram pequenas semelhanças entre os *ballios*, corpo de funcionários que atuavam na organização dos povos escandinavos, e os *senescals*, que foram efetivos entre os povos da antiga Gália, no tempo dos réis merovíngios. Esses corpos de funcionários foram criados para defenderem os senhores feudais em juízo e essas funções já foram exercidas pelo Ministério Público na sua história moderna. Todavia, contemporaneamente, essas funções foram repassadas a outras instituições públicas, que têm compromissos de defesa de governo, interesse público secundário, restando definidas, hoje, ao Ministério Público, funções que digam direta e ordinariamente com o interesse público primário, vinculados aos interesses da sociedade. Como destaca Sauwen Filho, “não nos parece próprio, sem embargo das doutas opiniões em contrário, elenca-los aqui como prováveis precursores do Ministério Público, pois a eles, a toda evidência, faltava o desempenho do ofício de interesse público, como ocorre de resto com o *Parquet*, eis que serviam exclusivamente aos senhores feudais e não ao Estado. Não exerciam, portanto, um ‘ministério público’, mas tão-somente um ‘ministério particular’, apesar do poder exercido pelo interessado em seus ofícios, o senhor feudal”.¹⁴

Também, há autores que encontraram similitude nos *missi dominici*,¹⁵ nos *gastaldi* do direito lombardo ou nos *gemeiner anklager* do direito germânico, quando encarregado de exercer a acusação, em razão da inércia do particular.¹⁶

¹² REZENDE FILHO, Gabriel José Rodrigues de, ob. cit. p. 76; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 4.

¹³ MONTEIRO, João. *Teoria do Processo Civil*. Tomo I. 6. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956, p. 195.

¹⁴ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 29.

¹⁵ VELLANI, Mario. *Il Pubblico Ministero*, ob. cit., p. 13.

¹⁶ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 289.

Com a queda do Império Romano, os povos bárbaros de origem germânica se sucederam no controle do território conquistado. Todavia, não foi na península itálica que se estruturou o mais forte estado ocidental daquela época.

Na Gália, foi criado o reino dos Francos pelo legendário Clóvis, que se tornou rei em 481. A expansão do reino ocorreu rapidamente, consolidando o território na França e sul da Germânia, tendo durado nove Séculos. De todos os monarcas que sucederam Clóvis, sem dúvida Carlos, o Magno, foi o mais notável. Nessa época, Carlos Magno efetuou mudanças profundas na forma de governar, eliminando o poder dos feudos e o poder dos duques, introduzindo governos locais, ligados diretamente ao soberano. O monarca passou a centralizar o poder e era o próprio Estado. Como em todo o regime forte e centralizador, na tentativa de fiscalizar e esvaziar os amplos poderes dos duques e dos condes, o Imperador Carlos Magno contava com os *missi dominici* (enviados do Senhor) que, aos pares (um leigo e um clérigo), visitavam vários condados e elaboravam relatórios a respeito do que observavam.¹⁷

É importante destacar que, pela primeira vez, através de um *memorandum*, não se fala mais em pessoas designadas, mas em um corpo organizado de funcionários que seguiam regras escritas ditadas pelo Imperador. O professor Mário Curtis Giordani assevera que “a Instituição dos ‘enviados do Senhor’ já existia na época merovíngia, mas não funcionava com a regularidade que Carlos Magno lhe imprimiu. Um *capitulare* especial no *memorandum* tratou da organização desses fiscais do Imperador, que tão relevante papel passou a desempenhar como intermediária do poder central e de seus delegados”.¹⁸

Os *missi dominici* são apontados por autores que voltaram seus olhos às origens da Instituição como um dos prováveis ancestrais do Ministério Público moderno. Talvez estejam mais próximos de serem ancestrais de estruturas públicas contemporâneas, como a Advocacia Pública e a Defensoria Pública, do que do Ministério Público, embora, até a Constituição Federal de 1988, este exercesse funções gerais que importavam, por vezes, na defesa do governo, na representação judicial e na defesa de direitos individuais disponíveis.

Deve ser feito o realce da importância das investigações históricas e da identificação de semelhanças eventuais de pessoas e de organizações com o que faz, nos dias atuais, o Ministério Público, como reconhecimento à formatação diferenciada de uma Instituição pública. A história identifica muitas semelhanças na atuação de pessoas e, em consequência da organização social e democrática, de organismos entre o passado e o presente. Como referido, semelhanças existem há mais de quarenta Séculos.

¹⁷ FRANCO JÚNIOR, Hilário. *A Idade Média: Nascimento do Ocidente*. 4. ed. Editora Brasiliense, 1992, p. 91.

¹⁸ GIORDANI, Mário Curtis. *História dos Reinos Bárbaros*. v. II. Petrópolis: Vozes, 1971, p. 69.

Todavia, esses autores que aprofundaram estudos sobre as origens do Ministério Público vêm, na Idade Moderna, na Ordenança, de 25 de março de 1302, editada por Felipe IV, o Belo, a primeira manifestação concreta sobre a Instituição. Nela, Felipe IV impôs aos seus procuradores, antes de tudo, que fizessem o mesmo juramento dos juizes, o que os impedia de patrocinar outros interesses que não o do rei. Cabe lembrar que esse ato de Felipe IV foi o resultado da reação dos monarcas contra os senhores feudais que, até então, causavam graves dissabores quanto à soberania. Através dele, o Rei chamou para si o poder supremo, pôs-se acima de todos (*super omnia*). Segundo Mazzilli, “tem-se como certo que Felipe regulamentou o juramento e as obrigações dos procuradores do rei em termos que levam a crer que a instituição já preexistia”.¹⁹

Com a lucidez que emprestou ao seu trabalho, Sauwen Filho sustenta que, “qualquer que seja a opinião que se possa ter quanto à anterioridade de funcionários governamentais em outros estados exercendo funções que hoje são confiadas aos *Parquets*, é certo que, como instituição, o Ministério Público surgiu na França, tendo inclusive data precisa, o dia 25 de março de 1302, quando Felipe, o Belo, através de sua conhecida *Ordonnance*, reuniu tanto seus procuradores, *procureur du roi*, encarregados da administração de seus bens pessoais, quanto seus advogados, *avocat du roi*, que defendiam os interesses privados em Juízo, os quais, em conjunto, eram conhecidos pelo nome genérico de *les gens du roi*, numa única Instituição”.²⁰

Prega Jatahy que, “especificamente, na *Ordonnance* de Felipe IV, o Belo, em 1302, une-se a figura dos *avocat et procureur du roi* também chamados de *les gens du roi*, numa única instituição, sendo certo que tais agentes públicos desempenhavam as funções de persecução penal e de tutela de interesses do Estado e do soberano junto ao Poder Judiciário”.²¹ Por certo, com referido por Hugo Mazzilli, a instituição preexistia, pois a criação dos Tribunais e a investidura de magistrados na função jurisdicional, *en France*, se devem aos chamados de Estatutos de Luiz, de 1270. Ao fazer publicar os seus Estatutos, Luiz IX resgatou as fontes de direito romano com o fim de moralizar a distribuição de justiça em toda a França.

O corpo de funcionários criado na *Ordonnance* de Felipe IV tinha funções de tutelar, na época, os interesses do Estado, separados da pessoa e dos bens do rei, fiscalizando as atividades dos juizes, sendo-lhe outorgadas, também, as mesmas prerrogativas do fiscalizado, com a imposição de vedação de patrocínio

¹⁹ MAZZILLI, Hugro Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 3.

²⁰ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 38.

²¹ JATAHY, Carlos Roberto de Castro, ob. cit., p. 5.

de quaisquer outras causas. No entanto, como advertiu Roger Perrot,²² foi a partir de quando passaram a se dedicar exclusivamente aos interesses do soberano, deixando de servir a cliente particular, que os membros dessa instituição criada passaram a postar-se sobre um estrado nos tribunais para marcar a sua posição de magistrados, mas apartados dos julgadores. Daí a denominação do *Parquet*, que deriva do local onde os representantes dessa instituição atuavam nos Tribunais, sempre de pé, em um exíguo espaço assoalhado, limitado por uma balaústra.

Por essa razão que, na França, a doutrina admite, unicamente, que o Ministério Público é originário do direito francês, fundamentando esta posição em três assertivas básicas. Segundo a doutrina francesa, o Ministério Público teria surgido no início do Século XIV e desenvolveu-se ao longo de dois Séculos para atingir o seu formato institucional, permanecendo imutável depois do Século XVI. Nessa linha, Hélie admite que, no Século XIII, o Ministério Público ainda não existia como Instituição. Mas que, passados quarenta ou cinquenta anos, transportando-nos a meados do Século XIV, encontramos já a instituição formada e “em pleno vigor e funcionamento”. A este propósito, Hélie cita uma *Ordonnance* de 28 de dezembro de 1335, em que, numa disposição abolutiva do direito de presa, se diz: *et jureta le procureur du Roy qui est à présent et quis era pour le temps, que il, sitost qu'il vendra à as cognoissance, pour suivra les dits preneurs au plus rigoureusement qu'il pourra, combien que le partie ne face aucun pourchaz ou poursuite.*²³

Outras *Ordonnances* editadas por monarcas franceses serviram para moldar a Instituição do Ministério Público através dos Séculos, cabendo destaque à emitida, em 28 de dezembro de 1335, por Felipe IV de Valois, a de Carlos VIII, em 1493, a de Luiz XII, em 1498, e a célebre *Ordonnance Criminelle* de Luiz XIV, de 10 de agosto de 1670.

Como refere Sauwen Filho, a Revolução Francesa de 1789 veio encontrar o Ministério Público um tanto desgastado junto à opinião pública, pois, em certas ocasiões, o *Parquet* teria demonstrado uma acentuada tendência a confundir os interesses públicos que representava com as regalias da realeza.²⁴ Como destacou, naquela época não eram poucos os que cogitaram o fim da Instituição. Todavia, a Assembleia Nacional Constituinte de 1789 optou pela manutenção do Ministério Público, determinando a realização de uma ampla reforma na sua estruturação.

²² PERROT, Roger. *Institutions Judiciaires*. 4. ed. Paris: Monichrestien, 2000, p. 263.

²³ HÉLIE, Faustin. *Traité de l'instruction crimminelle*. 2. ed. Paris, 1886, p. 299.

²⁴ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 41.

As modificações foram orientadas no sentido de retirar do Ministério Público a natureza política que, até então, desfrutava, para torná-lo, apenas, em simples órgão judiciário.

Com isso, o Ministério Público, em razão dos ideais democráticos e iluministas da Revolução Francesa, abandonou o seu viés político e passou a consolidar o seu caráter técnico. Um Decreto da Assembleia Nacional Constituinte, de 08 de maio de 1790, que entrou em vigor em 27 de setembro daquele ano, estabeleceu a garantia da vitaliciedade dos membros do Ministério Público, que seriam nomeados pelo rei e que só poderiam ser demitidos por comprovada corrupção. Ainda nesse mesmo ano, em agosto, outro decreto da Assembleia Nacional Constituinte dividiu as funções do Ministério Público em dois órgãos distintos: um seria o Comissário do Rei, nomeado pelo soberano e a quem cabia à missão exclusiva de zelar pela aplicação da lei e pela correta execução das decisões judiciais, e, o outro, o Acusador Público, eleito pelo povo e que tinha a função de sustentar, perante os tribunais, a acusação dos réus.

Sem dúvida, dessas decisões da Assembleia Nacional Constituinte de 1789, restaram nitidamente destacadas as duas mais importantes funções da instituição nos dias atuais: as de *dominus litis* e de *custos legis*. Paulo Frontini destaca o marco da Revolução Francesa como o divisor de águas na formação do Ministério Público, dizendo que “o Estado, que era até então totalitário e arbitrário, viu-se forçado a submeter-se à lei, principalmente a mais graduada delas, a Constituição. Foi nesse momento, também, que os cidadãos, escarmentados da prepotência do estado absolutista, sujeitando-se todos os súditos aos caprichos do monarca (*L’Est c’est moi...*) impuseram o princípio da separação dos poderes, inspirados na célebre fórmula de Montesquieu. Instituiu-se o sistema de freios e contrapesos: quem legisla, não administra, nem julga; quem administra, não legisla, nem julga; quem julga, não administra, nem legisla; e como quem julga manifesta-se por último, não pode julgar de ofício; há que ser provocado pelo interessado. Aqui as raízes do Ministério Público! O Ministério Público é filho da democracia clássica e do Estado de Direito”.²⁵

Proclamada a República, em 1791, os chamados Comissários do Rei tornaram-se Comissários da Assembleia, encarregados por zelar pelo cumprimento da lei e, por um Decreto desta, em 1792, tiveram suprimida a sua intervenção nos processos criminais. Todavia, a Constituição Republicana, de 22 de agosto de 1795, restabeleceu a competência dos chamados Comissários do Governo para intervir em processos criminais e, com a entrada em vigor do Código dos Delitos e das Penas de 03, do Brumário do Ano IV, os Comissários do Governo passaram a ser nomeados e demitidos pelo Diretório Executivo. Por fim, a Cons-

²⁵ FRONTINI, Paulo Salvador. Ministério Público, Estado e Constituição, *Revista Justitia*, APMP, São Paulo, v. 90, p. 251.

tituição do Ano VIII determinou que as funções de Acusador Público junto aos Tribunais Criminais fossem exercidas por um Comissário do Governo, com prerrogativas de inamovibilidade e independente do Poder Executivo. Esclarece Sauwen Filho que, nessa época, a acusação dos indigitados autores de fatos puníveis estava a cargo do Poder Legislativo, do qual o Acusador Público era órgão de atuação.²⁶

No Século seguinte, já no Império, a instituição sofreu profunda reorganização através de uma Lei de 1810, que definiu a forma e especificou a maneira definitiva das funções de representação do Poder Executivo junto à autoridade judicial.

Foram necessários alguns Séculos para que a instituição criada por Felipe IV se transformasse no Ministério Público de hoje. Durante este período, o Ministério Público será lembrado por muitos episódios que, absolutamente, não o ilustram.²⁷ Foi somente no final do Século XIX que o Ministério Público passou a adquirir a sua feição democrática, vinculada ao constitucionalismo, que hoje ostenta em todo o mundo ocidental. Criado e desenvolvido na França, transformado pela evolução da sociedade e pelo fortalecimento dos ideais democráticos, o Ministério Público passou a estar inserido em todas as legislações europeias, inclusive a portuguesa e, por ela, através das Ordenações, chegou até nós, onde consolidou a sua evolução.

Também, não poderia ser deixado de lado a abordagem da instituição análoga ao Ministério Público do sistema romano-germânico, ou europeu continental, prevista no sistema inglês, conhecido como *common law*. Como a tradição jurídica brasileira está ligada ao sistema europeu continental, conhecido como *civil law*, em geral, as pesquisas históricas deixam ao largo qualquer abordagem sobre o Ministério Público como instituição no sistema da *common law*.

²⁶ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 43.

²⁷ Pela oração e gravidade da acusação, a satisfazer a vontade do Rei Felipe, o Belo, em 13 de agosto de 1307, todos os cavaleiros templários foram encarcerados na Torre do Templo em Paris, com a única finalidade de permitir que o Rei se apoderasse dos tesouros da Ordem. Acusado de heresia e sedição, Jacques de Molay e outros chefes templários foram queimados, em março de 1314, na Ilha dos Judeus, sob o olhar do soberano, perseguidos pela Santa Inquisição. Também, pela implacável eloquência de Fouquier Tinville, durante o período do Terror, quando escassearam as cabeças dos nobres que saciavam a voracidade da guilhotina da República, a Revolução passou a devorar a cabeça de seus mais ilustres representantes. Na sequência, ante a acusação do Ministério Público, caíram Desmoulins, o irresponsável, Bailly, o indeciso, Mirabeau, o venal, Bernave, o justo, Herbert, o miserável, Danton, o poderoso, e, finalmente, Robespierre, o incorruptível. Todos, um após outro, deixaram suas valorosas cabeças, a pedido do Ministério Público, no horrendo cesto de Madame La Veuve, enquanto os seus corpos decapitados serviam de degraus a outros mais ambiciosos e oportunistas. Ainda, pela acusação, vendo o Ministério Público auxiliar Napoleão a fuzilar o Duque D'Enghein ou, no final daquele Século, vendo o Ministério Público curvar-se aos poderosos, acusando e omitindo-se no envio do capitão Dreyfus ao injusto e criminoso degredo nos penhascos da Ilha do Diabo.

As raízes do *Attorney General's Office* (Ministério Público no sistema *common law* britânico) estão plantadas na Inglaterra, no ano de 1407, quando o Rei Henrique IV concedeu poderes a Thomas Derhan para agir como procurador da coroa em todos os tribunais da Bretanha. Logo após, destacou-se Sir Francis Bacon (1561/1626), um dos maiores intelectuais de seu tempo, que atingiu ao posto de *Solicitor General, Attorney General e Lord Chancellor* durante o reinado de James I.²⁸

Esse sistema evoluiu e o *Attorney General*, assistido pelo *Solicitor-General*, tornou-se a única pessoa que poderia iniciar procedimentos legais em favor da Coroa. Os membros dessa instituição passaram a ser conselheiros do Rei, sendo que o *Attorney* e o *Solicitor General* concediam aconselhamento legal a todos os departamentos e ramos do Estado, bem como os representavam perante os tribunais. No final do Século XVII, a Instituição passou a adquirir a dimensão e a autoridade que perdura no presente, todavia, ainda, extremamente ligado à Coroa.

Nas colônias britânicas da América do Norte, o *Attorney General Office* foi criado para a proteção dos direitos dos proprietários de terras e do Rei, sendo que, em 1660, foi ele estabelecido em Maryland, em 1685 em New York, em 1693 na Pennsylvania, e, em 1698, na South Carolina. Com a independência e a formação do sistema do Estado federado norte-americano, o Congresso dos Estados Unidos criou o *Attorney General* como *chief administrador of the U.S. Department of Justice*, atuando, inicialmente, como conselheiro legal do Poder Executivo.²⁹

Realça Sacco que “é interessante observar que, em dois sistemas jurídicos com fortes peculiaridades individuais, a figura do Ministério Público, uma originária na França (*les gens du roi*) e outra na Inglaterra (*attorney general*), aparecem originariamente como defensores dos interesses do Estado – Estado este que muitas vezes acabava sendo confundido com a figura do próprio rei ou soberano”.³⁰

Os Estados da Península Ibérica foram territórios do Império Romano e os cidadãos lisboetas chegaram a ter os mesmos privilégios dedicados aos cidadãos romanos. Com o declínio do Império Romano, como em outras regiões da Europa, a Ibéria não tardou a ceder às invasões bárbaras a partir do Século V. Dentre os povos germanos que se fixaram na região, os visigodos se organizaram política e militarmente até formar o Estado nacional português, em

²⁸ HOLDSWORTH, Willian. *History of English Law*. v. III. London: Sweet & Maxwell, 1978, p. 253.

²⁹ OSGOOD, Herbert L. *The american colonies in the seventeenth century*. v. II. Front Matter, New York: Columbia University Press, 1904, p. 307-308.

³⁰ SACCO, Ricardo Ferreira. *Constitucionalismo e Ministério Público*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008, p. 53.

forma monárquica eletiva, onde o sucessor do rei era escolhido por uma assembleia de prelados e nobres. No referente à legislação, as influências do direito romano e do direito canônico na *Lex Romana Wisigothorum* resultaram em fontes históricas das chamadas Ordenações do Reino, que eram compilações legislativas do Estado português.³¹ Por longo tempo, no regime do código visigótico, as regras estabeleciam a forma do processo, a competência dos juízes e a organização judiciária na Península Ibérica. Ao tempo em que o Condado Portucalense ainda fazia parte integrante do reino espanhol, o ordenamento jurídico previa a ação pública contra o homicida, contudo sem designar um magistrado especial para promovê-la. Após a invasão moura, essa compilação vigora até o Século XIII, enquanto parte da população visigótica refugiou-se na região das Astúrias, onde foi fundado o reino de Oviedo e, posteriormente, chamado de Leão, por Afonso I, compondo, mais tarde, em parte, o Estado português. Com a expulsão dos sarracenos, após a memorável vitória de Aljubarrota, foi fundada a monarquia portuguesa, com a ascensão ao trono do Mestre de Aviz, Dom João I, e começou a aparecer, em documentos e textos legais, as referências aos procuradores e advogados do rei, que se ocupavam dos interesses do fisco e da coroa, como na *Ordonnance* de Felipe IV. O Rei Afonso VI reuniu os diversos reinos isolados que compunham a Ibéria (Leão, Castela, Galécia e Lusitânia) e casou-se com a filha de Henrique de Borgonha. Seu filho, Dom Afonso Henriques foi aclamado Rei de Portugal, denominando-se Afonso I da dinastia de Borgonha, em 1139, dando início ao Estado moderno português.

A contar desse marco, inicia a reorganização das instituições estatais em Portugal, sendo que o Rei Afonso II instituiu as chamadas Cortes Gerais, que eram assembleias deliberativas para a aplicação das primeiras leis gerais no país. No reinado de Afonso III, à semelhança do que aconteceu na França, ocorreu o fortalecimento da jurisdição real em detrimento do poder jurisdicional feudal. Foram criados cargos de magistrados régios, como os Procuradores da Coroa, instituídos em 1289, destinados a apreciar, nas regiões portuguesas, questões em que os nobres, arrogando-se competência que não tinham, agiam com erro ou injustiça.³² Assim, quando foram encerradas as lutas pela conquista do território com relação ao reino espanhol, a nação portuguesa passou a preocupar-se com a organização de sua administração e centralizou, de forma incipiente, as funções da justiça nos chamados Procuradores do Rei, Procuradores da Justiça e Procuradores da Casa de Suplicação, bem como nas figuras

³¹ GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 330.

³² ALMEIDA, Fernando H. Mendes de. *Ordenações Filipinas: Ordenações do Reino de Portugal recopiladas por de'l Rei Felipe, o Primeiro*. v. I. São Paulo: Saraiva, 1957, p. 9.

dos Procuradores Régios e dos Procuradores dos feitos da Coroa e da fazenda. Como advertiu Sauwen Filho, o cargo de Procurador do Rei, como função regular e prerrogativa de “chamar à Casa do Rei” as pessoas que tinham questões com o monarca, surgiu em 14 de janeiro de 1289, no reinado de Afonso III, todavia, sem se constituir em magistratura instituída, o que ocorreria mais tarde, com a criação dos tribunais regulares e com a publicação de leis que viariam a substituir o primitivo direito dos forais privativos de cada região.³³ Desde o tempo de Afonso II até dois Séculos depois, Portugal regeu-se praticamente pelos forais, pelo direito dos romanos, pelo direito canônico e pelos usos e costumes. Ressalta daí a diversidade da solução que a multiplicidade de forais estabelecia na época, o que realçava a necessidade de uma compilação que unificasse a aplicação do direito em todo o Reino.

Assim, coube ao Rei Dom João I, da Casa de Aviz, a responsabilidade por instituir o Ministério Público em Portugal, com a criação do chamado “El Ministerio Fiscal”, que já guardava certa semelhança com o Ministério Público atual. Conforme Almeida, a compilação de leis de iniciativa do Reino, no Século XIV, somente foi concluída em 1446, sob o reinado de Afonso V, justificando a designação recebida de Ordenações Afonsinas. Essas regras consolidadas se constituem no mais antigo código de leis portuguesas, que aceitam, subsidiariamente, o direito romano, salvo onde houver pecado, caso que deve ser aplicado o direito canônico.³⁴ O estudo do direito português revela que as relações entre os governantes, antes das Ordenações Afonsinas, estavam fundamentamente contaminadas pelo direito visigótico. Como neste direito, era o rei o chefe supremo de todos os poderes do Estado, exercendo-os pessoalmente ou por delegados. Sua autoridade, porém advinha de Deus, conforme a doutrina esposada do direito divino pelos Concílios de Toledo e neles proclamada sucessivas vezes. Mas foi por via de caminhos absolutamente temporais, que revoltas de nobres o modificaram aqui e acolá, alargando o poder real. Sob esse estado de coisas que foram editadas as Ordenações Afonsinas, em 1446, sem embargo de elas terem preexistido ao registro oficial das leis do reino.

Posteriormente, em razão da necessidade de se criar uma instituição que apoiasse os vassalos que reclamassem justiça, bem como que defendesse o interesse geral, surgiu a figura do Procurador de Justiça, definida e regulada no Título VII do Livro I das Ordenações Afonsinas, publicada em 1446, onde constava como deveres do ofício o seguinte: “E veja e procure bem todos os feitos da justiça e das viúvas e dos órfãos e miseráveis pessoas, a quem a nossa Corte vierem”.

³³ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p.103.

³⁴ ALMEIDA, Fernando H. Mendes de, ob. cit., p. 12-13.

Após as Ordenações Afonsinas, sobrevêm as Ordenações Manuelinas, em 1521, que trazem pequenas alterações às primeiras Ordenações. Dentre as inovações, se estabelece as obrigações relativas aos ofícios dos Procuradores de Feitos do Rei e o Promotor de Justiça da Casa de Suplicações e do Promotor de Justiça da Casa Civil, definidas nos Títulos XI e XII do Livro I. A referência ao Procurador do Rei estava prevista no Alvará de 28 de março de 1514, no reinado de Dom Manuel, o Venturoso, que continha disposições que vedavam a resposta de citação ao monarca sem que lhe fosse apresentado alvará de licença prévia para fazê-lo, o que vale dizer que o Procurador do Rei somente poderia contestar os feitos contra o monarca, quando devidamente autorizado por este. Posteriormente à edição das Ordenações Manuelinas, foi editado o Alvará de 22 de janeiro de 1530, prescrevendo aos Procuradores dos Feitos do Rei, tanto aos da Coroa, quanto aos da Fazenda, a obrigação de promoverem ações para a defesa dos respectivos interesses, sem a necessidade de mandato especial ou autorização régia.

Estudiosos do Ministério Público admitem influências do direito francês nas Ordenações Manuelinas, que estabeleciam a existência na Casa de Suplicação de Lisboa de um Procurador dos Feitos da Coroa e um Procurador dos Feitos da Fazenda. Essa disposição seguia o modelo clássico do *Parquet* francês, onde as “gentes do rei”, no alvorecer da Instituição, deixaram de defender apenas os interesses privados do monarca, mas a essa função somaram a defesa dos interesses do Estado. Muito certamente, as Ordenações Manuelinas foram buscar inspiração no direito francês para normatizar o congênere lusitano.³⁵ Já nas Ordenações Manuelinas, os Promotores de Justiça da Casa de Suplicações e da Casa Civil possuíam atribuições de acusação e de *custos legis*. Essas atribuições definidas anteriormente foram confirmadas nas Ordenações Filipinas de 1603.

Por sua vez, as Ordenações Filipinas acrescentaram, ao formato que se dava ao Ministério Público português na época, mais dois órgãos de atuação às Casas de Suplicação de Lisboa: um Promotor de Justiça e um Solicitador de Justiça. Todavia, esses órgãos não esgotavam o elenco de membros do Ministério Público definidos nas Ordenações Filipinas, pois que, também, deveria funcionar um Promotor de Justiça e um Solicitar de Justiça junto à Casa Cível de Relação do Porto. Posteriormente, com o Decreto de 21 de agosto de 1637, restou proibido que se consultassem matérias referentes à jurisdição, sem que fosse ouvido, previamente, o Procurador da Coroa, figura semelhante ao Procurador-Geral de nossa época.

³⁵ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 105.

Cabe realçar que a evolução do Ministério Público português se fez acompanhar da evolução dos órgãos judiciais junto aos quais atuavam. Por certo, essa evolução nunca esteve restrita a esses órgãos, pois fez parte dos avanços políticos e institucionais do Estado português.

Com a consolidação do sistema monárquico português, ocorreu a centralização das decisões de poder e o conseqüente fortalecimento da justiça, que veio igualmente a ser centralizada. Esses avanços levaram à necessidade de organizar a representação da organização social junto aos tribunais. O aperfeiçoamento das instituições tornou imperativa a criação de funções públicas para a iniciativa dos feitos de interesse da sociedade da época, bem como o exercício da ação pública. Assim, surgiu forte, em Portugal, um Ministério Público com as características das jurisdições junto às quais atuava e que já sofria influência de outros modelos existentes.

Como esclareceu Martés, “foi esta evolução, notoriamente influenciada pelas vicissitudes do poder político e muito colada ao fluir de instituições como a Casa de Suplicações ou a Casa do Cível, que levou os doutrinadores a pensar que a instituição do Ministério Público em Portugal não teve origem francesa, mas que foi uma resultante ‘das necessidades’ da justiça e da preparação de uma época”.³⁶

O Ministério Público português iria passar, ainda, por uma grande reorganização antes de adquirir a feição definitiva que hoje ostenta. A revolução liberal que eclodiu no Porto, em 1820, e que precipitou o regresso a Lisboa do rei Dom João VI, que vivia no Brasil desde 1808, estabeleceu um governo liberal em Portugal. A então outorgada Constituição, somente mencionou o Ministério Público, de passagem, no seu artigo 192, para reconhecer aos Promotores de Justiça a legitimidade para exercer o chamado recurso de revista perante o Supremo Tribunal de Justiça. Todavia, é inegável que os ares iluministas e democráticos da revolução liberal introduziram um novo clima nas relações sociais, muito mais propício a que fosse o Ministério Público organizado em moldes mais modernos e com envolvimento social.

A organização da Instituição, embora não definida na Constituição, se deu pelo Decreto de 12 de novembro de 1822. Todavia, esse Decreto jamais foi aplicado em razão de fortíssima reação absolutista provocada pelo retorno do soberano, Dom Pedro, a Portugal. O Decreto criava e organizava cinco novas relações, sendo que, em cada uma delas, havia um Procurador da Soberania Nacional e da Coroa, um Procurador da Fazenda e um Procurador das Justiças. Os Procuradores da Soberania e da Coroa tinham competência para requerer e responder, em juízo e fora dele, em todos os negócios judiciais em que fos-

³⁶ MARTÉS, Ferrão de Carvalho, *Diário do Governo*, n. 175, de 07 de agosto de 1871, cf. Sauwen Filho, ob. cit. p. 106.

se parte ou tivesse interesse a soberania nacional ou a Coroa portuguesa. Eles tinham responsabilidade perante o governo, que poderia demiti-los “quando o merecessem”. Por sua vez, os Procuradores da Fazenda Nacional tinham competências relacionadas aos “objetos da fazenda”. Esses eram cargos cumulados com os de Procurador da Soberania Nacional ou da Coroa, com exceção de Lisboa, onde podiam ser separados, quando o governo régio entendesse conveniente. Por fim, os Promotores das Justiças tinham competência para prover as acusações criminais e a execução das sentenças, “quando houvesse parte que acusasse ou requeresse”.

Ainda, foi criada por Decreto de 27 de março de 1830, a Junta de Justiça de Angra do Heroísmo, com competência criminal e cível. Para funcionar perante a Junta, foi criado por Decreto de 30 de junho de 1830, o cargo de Procurador Régio, que tinha como funções seguir os termos da acusação de todos os crimes ‘em que tivesse lugar a justiça’, com o fim de promover ‘a execução das condenações. Ainda, esse Decreto determinou nos juízos territoriais de primeira instância, que um Promotor de Justiça deveria atuar com as mesmas funções do Procurador Régio.

O Ministério Público português veio, finalmente, a ser organizado de forma definitiva, adquirindo a feição que hoje está a ostentar, pelo Decreto nº 24, de 16 de maio de 1832, conhecido como “decreto sobre a reforma das justiças”, assinado em Ponta Delgada pelo então Príncipe Regente, Dom Pedro, Duque de Bragança, em nome da Rainha Infante, Dona Maria II de Portugal.³⁷ Cabe realçar que quem assinou o Decreto foi o ex-monarca Dom Pedro IV de Portugal, que havia proclamado a independência do Brasil, e que se tornou Dom Pedro I, “pela graça de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil”. Quanto à Rainha Dona Maria II de Portugal, em cujo reinado foi organizado o Ministério Público português, era ela brasileira, nascida no Paço de São Cristóvão, no Rio de Janeiro, em 04 de abril de 1819, filha primogênita de Dom Pedro com a Princesa Imperial, Dona Maria da Glória.

Sobre o tema, Isabel Lopes-Cardoso afirma que “este Decreto é um marco fundamental na vida do Ministério Público e ficou a dever-se ao impulso criador de Mouzinho da Silveira, então Ministro e Secretário da Repartição dos Negócios da Justiça de Portugal”.³⁸ Por esse Decreto, foi criado o Supremo Tribunal de Justiça e instituído, junto ao Tribunal, o cargo de Procurador-Geral da Coroa, que mais tarde, pelo Decreto nº 27, de 19 de maio de 1832, passou a ser o Chefe do Ministério Público em Portugal, que dispunha que “o Procurador-

³⁷ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit, p. 107.

³⁸ LOPES-CARDOSO, Isabel. *Breve Memória sobre a Procuradoria-Geral da República*, Editora Procuradoria Geral da República, Lisboa, 1980. Gabinete de Relações Públicas, p. 10.

-Geral da Coroa é superior aos Procuradores Régios e entretém correspondência com estes e com o Governo”. Também, criou um cargo de Procurador Régio para funcionar junto a cada um dos Tribunais de 2ª instância, que passaria a ser subordinado ao Procurador-Geral da Coroa. Ainda, instituiu um Delegado do Procurador Régio, da sua confiança e escolha, junto aos Juízos de 1ª instância. O Procurador-Geral da Coroa passou a ter funções consultivas, o que permitia a manifestação prévia sobre temas, quando consultado pelo governo, nas matérias de seu interesse, ou pelas Câmaras, nas matérias legislativas. Cabe realçar que todos esses cargos eram de nomeação e demissão discricionária do Governo do Reino de Portugal.

Importante a observação de Lopes-Cardoso, onde, “pela primeira vez, a Magistratura do Ministério Público nos aparece como um corpo hierarquizado, centrado em torno do Procurador-Geral da Coroa, estruturação logo depois desenvolvida pelo Decreto nº 27 de 19 de maio do mesmo ano de 1832”. Ainda cabe o realce de que, “pela primeira vez, também, nos aparecem delineadas as futuras atribuições consultivas da Procuradoria-Geral: O Procurador-Geral podia ser consultado pelo Governo nos negócios que este julgasse conveniente, dando por escrito a sua opinião. Como podia ser consultado pelas Câmaras em matéria de legislação, respondendo perante estas quando para isso fosse convidado”.³⁹

No Brasil, as raízes do Ministério Público estão vinculadas ao direito português vigente desde o período colonial. Segundo aceitação da doutrina portuguesa, o Ministério Público em Portugal surge como instituição organizada no Século XIV. Segundo Sauwen Filho, a história do Ministério Público brasileiro confunde-se, em suas origens, a toda evidência, com a de Portugal, país do qual herdamos não só as leis e instituições, bem como o estilo de organização sócio-política, colônia portuguesa que fomos desde o nosso descobrimento, ao alvorecer do Século XVI, até a nossa independência política, proclamada por um príncipe da Casa de Bragança, no primeiro quarto do Século XIX, passando pela condição de Vice-Reinado, a partir do Século XVIII e, posteriormente, Reino Unido a Portugal e Algarves, por Decreto do Príncipe Regente, futuro Rei Dom João VI, em 1817, durante a permanência da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro.⁴⁰

Focando na trajetória política de nosso País, a história da organização judiciária pode ser dividida em quatro períodos: período colonial, período do Reino Unido a Portugal, período imperial e período republicano. No período colonial, o Brasil foi governado pelas Capitânicas Hereditárias, no período donatário, pelos Governos Gerais, entre 1534 e 1767, quando ocorreu a criação do

³⁹ LOPES-CARDOSO, Isabel, ob. cit. p. 10.

⁴⁰ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 101.

Vice-Reinado, até a elevação do Brasil a Reino Unido a Portugal e Algarves. Nesse último período, o Ministério Público já se manifestava no Brasil, onde um Procurador da Coroa e um Promotor da Justiça atuavam perante os Tribunais e, perante os juízos singulares, atuavam os Solicitadores da Fazenda e Resíduos, além dos Curadores especiais.⁴¹

Mais especificamente, a presença do Ministério Público no período colonial data do Século XVII, mais precisamente de 07 de março de 1609, quando o Regimento da nossa primeira Relação, instituída na Bahia, sob o império das Ordenações Filipinas, criou o cargo de Procurador dos Feitos da Coroa, da Fazenda e do Fisco, e o de Promotor da Justiça. Era da competência do Promotor da Justiça velar pela integralidade da jurisdição civil contra os invasores da jurisdição eclesiástica. Conforme destacou Roberto Lyra, esses Promotores da Justiça “eram obrigados a ouvir missa, celebrada por capelão especial, antes de despacharem e a usar Opa, em razão dos costumes da época e das imposições religiosas, que impregnavam a sociedade e o governo na Península Ibérica, durante o período de união entre Portugal e Espanha”.⁴² Vale o realce de que a mesma organização inicial do Ministério Público, observada pelo Regimento de 07 de março de 1609, na Relação da Bahia, foi adotada, mais tarde, para a Relação do Rio de Janeiro, quando de sua instalação, em 1751. Também, é importante destacar que o desenho do Ministério Público somente sofreria modificações na segunda metade do Século XIX.

A Carta Constitucional de 1822, conseqüente da Revolução Liberal que eclodiu na Cidade do Porto em 1820, que impôs o retorno da Família Real a Portugal, tinha princípios democráticos e liberais e considerou o Brasil como parte integrante do Reino Unido (art. 193), juntamente com Portugal e Algarves, dispoñdo de normas que regularam a nossa organização administrativa, política e judiciária. Assim, mesmo que essa Carta Constitucional tivesse vigência por poucos meses, em razão da Proclamação da Independência do Brasil, teve ela a importância de ser a primeira Constituição de nossa história a fazer referência sobre o Ministério Público, embora só de passagem, ao reconhecer ao Promotor da Justiça legitimidade para a interposição do recurso de revista perante o Supremo Tribunal de Justiça. Como a concessão da revista só era possível quanto às sentenças proferidas nas Relações, quanto às sentenças proferidas por Juizes de Direito, quando contivessem nulidades ou injustiças notórias, ou nas causas cíveis, quando o valor excedesse à quantia determinada em lei, ou nas causas criminais, nos casos em que a lei estabelecia a diferença pela gravidade, podiam os litigantes e, mesmo, o Promotor da Justiça pedir a Revista,

⁴¹ ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. *Direito Judiciário Brasileiro*. São Paulo: Freitas Bastos, 1960, p. 77.

⁴² LYRA, Roberto, ob. cit., p. 14.

‘dentro do tempo que a lei designar’. A Carta vigorou poucos meses no Brasil, mas, sem dúvida, foi a primeira que fez referência à organização e atribuições do Ministério Público.

Com a proclamação da Independência, o Brasil atravessou longa fase de instabilidade política e institucional, antes da consolidação do regime, situação que foi agravada, pouco adiante, em razão da abdicação de Dom Pedro I.

A Carta Constitucional imperial, de 1824, foi outorgada pelo Imperador e reconhecia, ao monarca, uma soma enorme de prerrogativas e poderes, conferindo-lhe a chefia do Poder Executivo e o exercício do Poder Moderador, que ficou acéfalo com a abdicação e retorno a Portugal. As forças políticas estavam concentradas nas correntes liberais e conservadoras, que foram razoavelmente contidas pela autoridade pessoal do Imperador, mas cujo estado beligerante teve realce após a abdicação, nos turbulentos anos da Regência. A Constituição Imperial, praticamente, passou ao largo do Ministério Público. Apenas a referência constante no artigo 48, no Capítulo do Senado, que havia alusão ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional, reconhecendo-lhe competência para acusar, nos crimes cuja acusação não fosse de iniciativa da Câmara dos Deputados. Nesse cenário, o Padre Diogo Antônio Feijó, à época Ministro da Justiça da Regência Trina, dirigiu-se à Câmara dos Deputados encarecendo a últimação do Código de Processo Penal.

Conforme Tarquínio de Souza, grave era a desilusão de Feijó com a Justiça.⁴³ Ao comentar um relatório do Ministro da Justiça, disse ele que, “do capítulo da ‘Tranquilidade e Segurança Pública’, Feijó passava para o da ‘Administração da Justiça’, salientando o ‘estado de horror e de consternação’ em que se achava o Rio na ocasião em que assumira a pasta, com roubos e assassinios ‘cometidos de dia, nas ruas, à face das autoridades’. Graves eram as queixas de Feijó contra a Justiça, e ele as externava com a franqueza de sempre: ‘os magistrados em grande parte ignorantes, frouxos e omissos deixam que as demandas se eternizem’ em um processo decretado e vista de tudo a acautelar, o que envolve nas trevas da chicana as causas ainda mais simples; a propriedade do cidadão depende do capricho do julgador. ‘Entrando em maiores minúcias, mostrava como era caótica a organização judiciária no Brasil’, ‘o contencioso misturado com o administrativo’. ‘As Relações mal organizadas’, os juízos de primeira instância entregues, em todo o Império, a leigos e manejados por escrivães ignorantes e perversos. ‘A administração a justiça criminal era péssima’, proclamava Feijó. A maior parte dos indivíduos envolvidos nos acontecimentos revolucionários de 14 de julho e de 07 de outubro não fora pronunciada e, dos pronunciados, todos ou quase todos tinham sido absolvidos”. Por certo, o rela-

⁴³ SOUZA, Octavio Tarquínio de. *História dos Fundadores do Império do Brasil*. v. II. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957, p. 192.

tório de Feijó retratava as dificuldades da Regência no controle da administração e das insurreições contra o regime, especialmente em razão da desestruturação da Justiça, mas jamais ansiou pela implementação de instrumentos garantidores do exercício da cidadania.

Tarquínio de Souza destaca que, naquela época, “clamava-se pela república, pela federação, pelo governo do povo para o povo, pela autonomia provincial. Clamava-se pela reforma da Carta de 1824. Mas dentre os elementos que iriam preponderar na direção do país não se admitia qualquer reforma social, nada que afetasse essencialmente o binômio senhores e escravos”.⁴⁴

Num clima como o retratado, era imperiosa a estruturação de um Ministério Público, dotado de meios e de pessoas qualificadas para alcançar resultados no âmbito criminal.

A Instituição, embora o silêncio constitucional, precariamente funcionava em razão da Lei de 18 de setembro de 1828, que determinava funções a um Promotor da Justiça junto a cada uma das Relações, inclusive na Corte, bem como em cada Comarca, atuando junto aos Juízos.

No entanto, não havia organização e, sequer, o sentido de unidade institucional. Os Promotores da Justiça designados atuavam de forma autônoma e desarticulada, sem comando ou controle central. Ainda, as atribuições declinadas eram incertas e não havia norma sobre os seus limites. Também, o recrutamento dos Promotores da Justiça era o mais rudimentar possível. Na época, havia uma carência de bacharéis e de diplomados, sendo que os quadros eram definidos no recrutamento de pessoas leigas, por puro critério político, sem as mínimas condições técnicas ou noções da importância do cargo, o que contribuía para a ineficiência da atuação.

A esses fatos, deve ser acrescida a questão social. O pensamento político brasileiro da época, mais preocupado em manter os privilégios da classe dominante do que garantir o exercício das liberdades democráticas, dificultou, sobremaneira, a organização de um Ministério Público com perfil técnico e voltado às questões sociais.

O Ministério Público, naquela época, funcionava de forma precária, fato que provocou a manifestação de Pimenta Bueno, conforme retrata Roberto Lyra: “o nosso Ministério Público, assim como quase todas as nossas instituições, por ora, é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade, inspeção e harmonia. Sofre de mais a mais as lacunas graves nas atribuições conferidas a seus agentes. Lacunas que muito prejudicam a administração da justiça. Entretanto, como a instituição está criada, ela se aperfeiçoará com o progresso crescente de nossos estudos e melhoramentos legislativos”.⁴⁵

⁴⁴ SOUZA, Octavio Tarquínio de, ob. cit. p. 178.

⁴⁵ LYRA, Roberto, ob. cit. p. 14.

Através do Aviso Imperial de 16 de janeiro de 1838, o Governo deu mostras da feição que reservava ao futuro do Ministério Público, estabelecendo que os Promotores da Justiça fossem considerados os “fiscais da lei”, referindo-se aos Curadores como advogados verdadeiros, e destacando os papéis e funções reservados aos membros do Ministério Público.

Logo depois, a Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, regulamentada pelo Decreto nº 120, de 21 de janeiro de 1843, reformulou o Código de Processo Criminal e dedicou um capítulo à Instituição, nos artigos 22 e 23, com o título “Dos Promotores Públicos”. A leitura dos artigos que definiam as funções do Ministério Público destaca a limitação imposta à tão esperada institucionalização. O Ministério Público restou subordinado ao Poder Executivo e os Promotores Públicos estavam vinculados ao poder de nomeação e de demissão *ad nutum* do Imperador. Também, o Ministério Público estava subordinado ao Poder Judiciário pelo fato de que, em algumas ocasiões, os Promotores Públicos poderiam ser nomeados pelos próprios Juizes de Direito com os quais teriam que atuar. Essas nomeações eram possíveis em duas circunstâncias; ‘na falta ou impedimento’, sem que a lei definisse as situações destacadas, ficando a interpretação a cargo de quem tinha competência para nomear, o que abria caminho à burla e ao arbítrio. A regra prevista no artigo 23 da Lei dava a clara ideia de que os Promotores Públicos, antes de serem independentes e autônomos, eram servidores dos Juízos. Ainda, os Promotores Públicos deveriam servir no seu ofício “pelo tempo que conviesse” a quem os nomeou, o que afastava qualquer possibilidade de autonomia ou independência no exercício das funções. A forma de remuneração se dava por ordenado que era arbitrado, acrescido de ganhos complementares por tarefas, o que descaracterizava a natureza da função pública, reduzindo as suas funções a simples prestadores de serviço que era próprio dos auxiliares da Justiça.

Assim, naquela quadra de nossa história, no Brasil se tinha um Ministério Público exercendo funções sem qualquer independência, funcionando precariamente e de forma subordinada ao Poder Judiciário, onde fazia às vezes de órgão auxiliar e coadjuvante. Seus membros eram nomeados e demitidos livremente pelo Imperador ou pelos Presidentes das Províncias e, em casos especiais, pelos próprios Juizes.

Em 20 de setembro de 1871, foi promulgada a Lei nº 2.033, conhecida como a Lei da Reforma do Judiciário, que efetuou pequenas modificações no perfil institucional, especialmente abolindo o procedimento *ex officio* dos Promotores Públicos e atribuindo ao Promotor Público a função de protetor do fraco e do indefeso, ao estabelecer que a ele coubesse zelar para que os filhos de mulheres escravas fossem devidamente registrados, sem, contudo, modificar

o prestígio e a eficiência na atuação, antecipando normas que foram definidas na Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1981, conhecida como a Lei do Ventre Livre.

Vale, nesse quadro da história do Ministério Público, observar o registro de Hugo Mazzilli, que constatou que, “no Brasil Colônia e Brasil Império, o Procurador-Geral ainda centralizava o ofício, não podendo falar de instituição do Ministério Público nem de independência ou garantia de promotores públicos, que eram meros agentes do Poder Executivo”.⁴⁶

A intransigência temerária do 36º Gabinete, cujo Presidente era o Visconde de Ouro Preto, acelerou o levante militar de 15 de novembro de 1889, que reivindicava melhores soldos e condições de trabalho para os soldados rebelados, precipitando a queda do Gabinete e a derrocada da Monarquia, consagrando nova forma de governo, com a Proclamação da República.

No período do Governo Provisório, ocorreram os primeiros esforços para dotar o Ministério Público de estrutura organizacional eficiente, com o fim de garantir a agilidade necessária ao desempenho de suas múltiplas e dispareas atribuições. A Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, que é fruto de ideais positivistas, procurou elevar a democracia, como regime político, e o federalismo, como princípio de estruturação do Estado. O texto constitucional procurou fortalecer o Poder Judiciário, até então mitigado, sendo definida aos seus membros a garantia da vitaliciedade e da irredutibilidade de vencimentos, tendo sido criado o Supremo Tribunal Federal, por decreto, inspirado na *Supreme Court* americana. O seu artigo 15 dispôs que: “são órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”.

Apesar da Constituição Republicana de 1891 não ter tratado diretamente da instituição do Ministério Público, o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, representou o seu verdadeiro marco. Esse Decreto que, também, criou e regulamentou a Justiça Federal, dispensou ao Ministério Público tratamento diferenciado, deixando consignado, com clareza, a sua independência, iniciando a estruturação da Instituição, que acabou sendo chamada, posteriormente, por Prudente de Moraes, na qualidade de Presidente da Assembleia-Geral Constituinte, de “obra republicana”.⁴⁷ Consta na exposição de motivos do referido Decreto que “o Ministério Público é instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça e está 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 apli-

⁴⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 38.

⁴⁷ SACCO, Ricardo Ferreira, ob. cit., p. 67.

cados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber. A sua independência foi devidamente resguardada”. O Decreto criava, em seu artigo 23, o cargo de Procurador da República, determinando o funcionamento de um procurador em casa seção da Justiça Federal, estabelecendo, ainda, que o provimento desses cargos seria para um período de quatro anos, durante os quais, a seu requerimento, o nomeado poderia ser removido.

Logo após, ainda antes da promulgação da Constituição Republicana, foi editado, em 14 de novembro de 1890, o Decreto nº 1.030, que para muitos estudiosos dedicados ao Ministério Público, foi o primeiro diploma legal que considerou o Ministério Público como Instituição. O Governo Provisório, através do referido Decreto, procurou organizar a justiça do Distrito Federal. O Ministro da Justiça era Campos Sales, que posteriormente ocupou o honroso cargo de Presidente da República. Do artigo 162 do Decreto, se extrai que “o Ministério Público era, perante as justiças constituídas, o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais do Distrito Federal e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito”.⁴⁸ Por sua vez, o Decreto nº 1, de 26 de fevereiro de 1891, que tratou da criação do Supremo Tribunal Federal, estipulou que os juízes dariam posse aos agentes do Ministério Público que atuariam junto a eles. Aparentemente, parece ser um ato de subordinação, em razão da independência. Todavia, a norma afiança, apenas, regras administrativas referentes à posse, sem interferir na nomeação e na atuação. O fato de o Ministério Público aparecer realmente como instituição nos Decretos 848 e 1.030, atos anteriores à Constituição Federal de 1891, é digno de registro e realça a natureza republicana que a instituição veio assumir.

Os Decretos não só reconheceram o Ministério Público como Instituição democrática, bem como lhe deram acentuada importância, inserindo a Instituição no âmbito dos órgãos governamentais, o que permitiu, na época, que houvesse esperança na consolidação da posição institucional como norma constitucional, advinda do processo constituinte que estava instalado e trabalhando.

Todavia, a Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891, ao contrário do que esperavam os que já militavam pelo Ministério Público, silenciou sobre a Instituição, limitando-se a referência ao Procurador-Geral da República, de forma indireta, no § 2º do artigo 58, na Seção reservada ao Poder Judiciário, para determinar ser competência e responsabilidade do Presidente da República a sua nomeação, por escolha discricionária dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal, como a que afirmar a sua dependência ao Poder Judiciário. A regra prevista na Constituição Republicana obedecia à velha prática monarquista, que antes de inovar quedou-se ao passado, subordinando o chefe

⁴⁸ JUNQUEIRA FILHO, Manoel Octaviano. A evolução do Ministério Público. v. I. *Revista Justitia*, 1973.

do Ministério Público aos Poderes Executivo e Judiciário, na mesma forma que constou no Código de Processo Criminal do Império, de 03 de dezembro de 1841.

No período de vigência da nova ordem constitucional, o Ministério Público teve diversos textos legais que procuraram definir e acertar os caminhos institucionais, alguns reproduzindo avanços e outros graves retrocessos, especialmente os que determinavam a vinculação e subordinação do Ministério Público aos Poderes Executivo e Judiciário.

Poder-se-ia referir a Lei nº 18, de 21 de novembro de 1891, que atribuiu ao Ministério Público à tutela de interesses do Estado e daqueles que, por tradição, o Estado diretamente coloca sob sua proteção. Essa Lei entrou em vigor dois dias antes do auge da primeira crise séria da República, onde se deu o fechamento do Congresso Nacional por ato do Presidente, Marechal Deodoro da Fonseca, fato que resultou em sua renúncia e levou ao cargo o seu vive, Marechal Floriano Peixoto. Também, a referida Lei foi alvo de severo parecer do jurista João Monteiro, então Relator do Projeto na Comissão de Justiça do Senado, que criticou a largueza do campo de atuação do Ministério Público, onde alertava para uma hipertrofia que o transformaria em um ‘corpo abundantemente musculoso de potentíssima tutela’, vendo-o como uma intromissão indevida em áreas onde o interesse privado deveria prevalecer em relação aos públicos. O parecer foi baseado em conceitos liberais, pois, para João Monteiro, quanto menor a intervenção do Estado na vida do cidadão, maior seria o grau de liberdade a ser a ele reconhecido, o que realçava o temor e que evidenciava o perigo de o Ministério Público vir a se transformar em mecanismo de sustentação de Governo, podendo ser instrumento de arbítrio ou arrimo de ‘forças autoritárias’.

Ainda, poder-se-ia referir à Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894, do alvorecer do Governo de Prudente de Moraes, que veio sancioná-la quatro dias depois de sua posse. Essa Lei introduzia a organização e funcionamento da Justiça Federal em nosso País e, por conseguinte, alterando disposições sobre o Ministério Público da União, revogando normas anteriores sobre o tema. A Lei impôs modificações na forma de atuação do Ministério Público e, no seu artigo 4º, criou o cargo de Ajudante de Procurador da República, dispondo, a seguir, sobre como poderia se dar o provimento do cargo. No artigo 28, atribuiu ao Procurador-Geral da República a competência para representar os interesses da União nas causas que lhe eram afetas, mesmo diante das justiças estaduais. Os artigos 36 e 37 definiram as funções dos Procuradores Adjuntos e dos Ajudantes de Procurador, bem como regularam as funções dos chamados Solicitadores da Fazenda, quando deveriam auxiliar os Procuradores. Também, o artigo 38 tratou de reconhecer, ao Ministério Público, a função para suscitar

conflitos de jurisdição entre os Estados e a União, perante o Supremo Tribunal Federal, nas questões de sua competência. Mais tarde, o Governo editou nova Lei que alterou a estrutura da Justiça Federal e que se efetivou com a publicação do Decreto nº 2.579, de 16 de agosto de 1897, resolvendo pequenas questões que estavam pendentes e, indiretamente, alternando as funções do Ministério Público, quando devesse atuar perante a Justiça Federal.

No Governo do Marechal Hermes da Fonseca, foi publicado o Decreto nº 9.263, de 28 de dezembro de 1911, que, mais uma vez, alterou a estrutura organizacional do Ministério Público, conservando, todavia, as características e o alcance das atribuições da Instituição, que já passavam a ser reconhecidas pela organização social. Na época, havia graves dificuldades políticas para o Governo, que pretendeu, com o Decreto, adequar o Ministério Público, nas questões relativas à segurança pública, como instrumento de ação governamental. Inegavelmente, o Decreto nº 9.263 procurou, formalmente, fortalecer a Instituição, dispondo, em seu artigo 158, que “o Ministério Público, perante as autoridades constituídas, é o advogado da lei e o fiscal de sua execução, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito”, deixando clara a intenção governamental de fortalecer a ação repressiva, no entanto passando ao largo das funções relativas à defesa dos interesses e das liberdades dos cidadãos.

A fase republicana, em razão da modificação do sistema de governo, deu ao direito brasileiro, no início do Século XX, uma gama enorme de codificações e, especialmente, na primeira fase republicana, o Código Civil de 1917, que conferiu ao Ministério Público funções que, ainda hoje, estão em vigor, como a curadoria de fundações, prevista no seu artigo 26, a legitimidade para propor ações de nulidade de casamento, prevista no artigo 208, § único, inciso II, a atribuição de defesa dos interesses dos menores, com previsão no artigo 394, *caput*, a legitimidade para promover a ação de interdição de incapaz, definida no artigo 447, inciso III, e, dentre outras, a ação para a nomeação de curador ao ausente. Algumas dessas funções não são mais declinadas ao Ministério Público, todavia outras foram aperfeiçoadas e submetidas, nos dias atuais, à tutela ou à fiscalização dos membros da Instituição.

O Decreto nº 9.263 sofreria, ainda, outra alteração, antes de findar a primeira fase republicana, que os nossos historiadores referem como República Velha. No Governo do Presidente Arthur da Silva Bernardes, cujo mandato foi cumprido quase que integralmente em Estado de Sítio, por circunstâncias imperiosas na época, em razão da instabilidade política e das desordens generalizadas. Em 20 de dezembro de 1923, foi publicado o Decreto nº 13.273 que, mais uma vez, alterou a estrutura da Justiça do Distrito Federal, instituindo o novo Código de Organização Judiciária. Na Exposição de Motivos, o Governo enfatizou o seu objetivo de emprestar ao Ministério Público maior eficiência,

para atender às necessidades governamentais. O Decreto conservou, ao Ministério Público, a tarefa preponderante de defender a lei e de ser fiscal de sua execução. Ainda, o novo texto outorgou competência para intervir na disciplina judiciária, assegurando, à Instituição, independência em relação aos Poderes públicos. Procurou, também, delinear as múltiplas responsabilidades da Instituição, bem como estabeleceu as garantias de seus membros e fortaleceu as ações de tutela perante os órgãos do Poder Judiciário.

O Decreto nº 13.273, de modo distinto, foi generoso com o Ministério Público, reafirmando as antigas atribuições e definindo novas funções aos seus membros, que passaram a atuar com liberdade de ação, de forma independente, levando, o então Ministro Alfredo Valadão, a comentar as novas características da Instituição, no novel ordenamento jurídico, onde fez referência à sua conhecida citação no sentido de que, “se Montesquieu tivesse escrito hoje o ‘Espírito das Leis’, por certo não seria tríplice, mas quádrupla a divisão dos Poderes”, deixando claro o seu reconhecimento ao Ministério Público como verdadeiro Poder do Estado.

Não obstante o reconhecimento do Ministro Alfredo Valadão, bem como de quem elaborou o referido Decreto, a nomeação discricionária e a demissão *ad nutum* do chefe do Ministério Público pelo Presidente da República, na forma do comando do artigo 58, § 2º, da Constituição da República de 1891, em vigor, desencorajava qualquer ação independente por parte da Instituição, pois seus membros permaneciam amorfos e sem a garantia da vitaliciedade necessária ao desempenho das suas funções mais nobres. Esses temas eram tratados, pela maioria dos doutrinadores da época, como de pouca importância. Um dos mais notáveis processualistas da época, Affonso Fraga, não via nos órgãos de atuação do Ministério Público a imparcialidade e independência necessárias, mas os via, “unicamente, como representantes do Poder Executivo da Monarquia ou da República, porque a esse cumpre, por via de funcionários especiais, a tutela ou defesa dos direitos e interesses do Estado perante os tribunais singulares ou coletivos”.⁴⁹ Em razão dessa afirmação doutrinária, cabe realce à oportuna reflexão de Sauwen Filho: “a julgar-se pelo comentário do ilustre processualista, somos forçados a acreditar que, fora da defesa dos direitos e interesses do Estado, ineficiente era a ação do Ministério Público, principalmente na defesa de interesses outros que aqueles confrontavam”.⁵⁰

O frágil equilíbrio político da época realçou a crise das instituições em nosso País, com o declínio do poder da classe dominante. Mesmo assim, o poder político tentou, através de Emenda Constitucional, em 1926, adequar a Cons-

⁴⁹ FRAGA, Affonso. *Instituições de Processo Civil do Brasil*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1940, p. 381.

⁵⁰ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 139.

tuição de 1891 à realidade da época, com os reflexos do pós Grande Guerra, mas não impediu que continuasse o descontentamento com o regime oligárquico dominante.

O ambiente político, o resultado que apontavam fraudes nas eleições presidenciais, o desgaste do regime dominante em razão do enfraquecimento das oligarquias, bem como o fortalecimento do desenvolvimento econômico, geraram o ambiente propício à Revolução de 1930, que pôs fim a chamada Primeira República.

O poder central intervém nos Estados, mirando-se na questão social, pondo fim à chamada ‘política dos governadores’, afastando a influência nefasta do coronelismo oligárquico. Logo, através de Decreto de 1932, foi publicado o novo Código Eleitoral, com a criação da justiça eleitoral, com competência para julgar a validade das eleições e proclamar os eleitos, cercanda-a de garantias. Essas novas regras causaram profundas modificações na realidade social, pois retiraram as funções que, até então, eram das assembleias políticas, e sepultaram a chamada ‘política dos governadores’.

Em consequência da Revolução de 1930, Getúlio Vargas assumiu, provisoriamente, o cargo de Presidente, embora revestido de amplos poderes, tendo abolido o funcionamento das casas legislativas, do Congresso Nacional até das Câmaras Municipais, e nomeando, em substituição aos governadores depostos, os interventores de sua confiança. A política governamental desagradou às oligarquias estaduais e aos liberais, que, em regra, tinham apoiado a Revolução. Em julho de 1932, em São Paulo, irrompe a revolta constitucionalista, destacando a necessidade de lutar pela prevalência da democracia e dos princípios que levaram à Revolução sobre o autoritarismo. No ano de 1932, por Decreto, foi marcada a data de 03 de maio de 1933 para a eleição da Assembleia Constituinte, que teria o compromisso de elaborar a nova Constituição.

A Constituição Federal foi promulgada em 16 de julho de 1934, tendo dispensado ao Ministério Público, pela primeira vez reconhecendo a sua constitucionalização, atenção diferenciada, ao tratá-lo na Seção I do Capítulo VI de seu Título I, onde restaram disciplinados os órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais. O texto constitucional desvinculou, inquestionavelmente, o Ministério Público do Poder Judiciário, muito embora, no artigo 95, §§ 1º e 2º, mantivesse a instituição subordinada aos desígnios do Poder Executivo, em razão da escolha discricionária e da demissão *ad nutum* do Procurador-Geral pelo Presidente da República. Ainda, o legislador constituinte determinou que fosse criado, por Lei, os Ministérios Públicos estaduais, bem como que Lei Federal viesse organizar o Ministério Público federal, com atuação nas causas de interesse da União e do Distrito Federal e Territórios. Todavia, o grande avanço estava definido no § 3º do artigo 95, pois durante muito tempo, os membros

da Instituição lutaram pela definição de algumas garantias, já reconhecidas à magistratura, como forma de dar segurança e garantia a atuação do Ministério Público. O legislador constitucional assegurou, aos membros do Ministério Público, a estabilidade funcional a todos que viessem a ingressar na Instituição, por nomeação, após aprovação em concurso público, onde somente poderiam perder o cargo nos termos da lei e por sentença judicial ou decisão proferida em procedimento administrativo, no qual fosse assegurada a ampla defesa. Também, cabe referir que a Constituição Federal tratou de regras sobre o Ministério Público Federal, mas que, em realidade, também, autorizou que as legislações estaduais, que seriam produzidas pelo balizamento constitucional, consagrassem o princípio da estabilidade na carreira, após a nomeação na forma da lei, como estava disciplinado na letra “e” do inciso I do artigo 7º da Carta Constitucional: “*Art. 7º. Compete privativamente aos estados: I – Decretar a Constituição e as leis por que se deve reger, respeitando os seguintes princípios: [...] (e) Garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público*”. Dos vinte Estados da União Federal, na época, apenas Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais não acompanharam as regras gerais em relação às garantias dispensadas aos membros do Ministério Público, sendo que, a maioria dos Estados, adotou o critério de seleção dos membros da Instituição através de concurso público, contribuindo, em muito, para o seu aperfeiçoamento democrático. A questão relativa à garantia da inamovibilidade dos membros do Ministério Público, também, foi objeto de enfrentamento, naquela época, nas normas constitucionais estaduais e na legislação, contribuindo com a estruturação e fortalecimento do Ministério Público.

O grande entrave, lamentavelmente, continuou sendo a dependência da Instituição ao Poder Executivo. Essa dependência era defendida pela doutrina constitucional da época, bem como pelo Presidente Getúlio Vargas, que fora Promotor Público no Estado do Rio Grande do Sul, e constam expressamente nas razões do veto parcial que produziu ao Decreto nº 5, de 24 de janeiro de 1935, que dispunha sobre o provimento dos cargos do Ministério Público eleitoral.⁵¹

⁵¹ Conforme LYRA, Roberto, ob. cit., p 25-26. “Há autores, é certo, que vêm no Ministério Público uma verdadeira magistratura. Mas, mesmo sob o regime da Constituição de 91, sustentava João Monteiro que o referido instituto era ‘realmente órgão do poder executivo’ (Proc. Civ. e Comum, v. I, § 51, p. 235). E Milton, em um de seus comentários ao nosso anterior estatuto, modificando a definição de Carré, dizia que o Ministério Público era uma função exercida ‘em nome do Chefe do Governo’ (A Constituição do Brasil, 2. ed., Comentário ao art. 58, p. 284). Era por meio dos membros do Ministério Público, escreve Carlos Maximiliano, que ‘o Governo influía beneficentemente nos tribunais, provocando-lhes a ação, defendendo o interesse geral e a observância criteriosa das leis’ (Comentários à Constituição, 3. ed., n. 380, p. 622). A nomeação do Procurador-Geral e dos Procuradores da República fazia-a o Chefe do Executivo sem necessidade da indicação de nomes por parte do poder judiciário (art. 109 e 119 da Consolidação das leis referentes à Justiça Federal). Era assim concebido o Ministério Público, posto, no § 2º do art. 58 do estatuto de 91, se de-

O entendimento predominante era de que o Ministério Público, no curto período de vigência da Constituição de 1934, estava vinculado e subordinado ao Poder Executivo. Cabe registrar que “nenhum outro depositário do Poder Executivo, levou tão longe esse entendimento quanto o Presidente Vargas, afirmando que ‘o Ministério Público é um órgão que coopera na atividade de Governo’ e que ‘por Governo se deve entender aqui o Poder Executivo’, deduziu que os órgãos *atuantes da vontade do Estado*, implementando as funções inerentes ao ofício do Ministério Público, ‘são expressões da confiança direta do Governo’ e, como tal, considerou a Instituição, não só no regime da Constituição de 1934, como no império da Carta outorgada de 1937, que instituiria, pouco depois, a ditadura do Estado Novo, como órgão auxiliar da ação política do Governo”⁵². A separação do Ministério Público em face do Poder Judiciário, claramente definido na Constituição de 1934, reforçou a tese na qual o Ministério Público estava vinculado, como ‘órgão de cooperação das atividades governamentais’, e subordinado ao Poder Executivo. A maioria da doutrina da época respaldava este posicionamento, como era ele extremamente confortável ao regime que já se mostrava autoritário.

terminasse fosse o Procurador-Geral da República designado ‘dentre os membros do Supremo Tribunal Federal. A nova Constituição, porém, separou completamente o Ministério Público do Poder Judiciário. Tornou, mesmo, incompatíveis as funções de um e de outro (art. 65, 97 e 172, § 1º). Mais ainda, o Estatuto vigente, além da instituição dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, estabeleceu em Capítulos especiais (V e VI do Título I), a criação de um órgão coordenador dos poderes, o Senado Federal, e a de ‘órgão de cooperação nas atividades governamentais’, entre os quais foi colocado, em primeiro lugar, o Ministério Público. Como se vê, o Senado é um órgão que atua entre os três Poderes políticos; o Ministério Público é um órgão que coopera na atividade de Governo, e por governo se deve entender aqui o Poder Executivo. É verdade que, em face do art. 98 da Constituição, o Ministério Público na justiça eleitoral é organizado por lei especial. Mas a lei há de ajustar-se não só aos princípios explícitos do estatuto, senão aos implícitos. E, entre esses, resurte evidentemente o do caráter não judicial do Ministério Público, já diante dos dispositivos constitucionais acima citados, já em face da natureza jurídico-política desse instituto, considerado pela nossa Lei Fundamental como um órgão de cooperação nas atividades governamentais. Não sendo o Ministério Público um órgão judicial, não se compreende a interferência dos tribunais eleitorais, mediante lista tríplice, na nomeação dos membros do Ministério Público. Estatuindo sobre a nomeação dos representantes do Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, o novo estatuto não alude à exigência da referida lista tríplice. E, no art. 50, nº 14, sem estabelecer de igual modo tal restrição ou qualquer outra índole semelhante, confere ao Presidente da República, competência privativa para prover, em geral, os cargos federais. A indicação de nomes para o provimento de cargos federais seria uma limitação a esta competência do Chefe do Governo. E, como se sabe, neste particular, somente são admissíveis as restrições impostas pela própria Constituição. Afigura-se, assim, que é inconstitucional a exigência das listas tríplices a que aludem os art. 1º e 2º da resolução legislativa de 14 do corrente. Além de inconstitucional, aquela exigência também se me afigura contrária aos interesses nacionais, pois, tratando-se, como se trata, de órgão de ‘cooperação na atividade de Governo’, devem os seus representantes, ser a expressão da confiança direta do Governo. Por todos esses motivos, submeto o presente veto à alta e soberana consideração da DD. Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1935, 114º da Independência e 47º da República. Getúlio Vargas”.

⁵² SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 143.

Essa época retrata, com clareza, as históricas contrariedades que moldaram a Instituição. O Ministério Público, como instituição, é fruto do alargamento democrático e do constitucionalismo, porém não fecundando em regimes autoritários.

Assim, em razão do tratamento diferenciado que lhe dispensou o legislador constituinte, a Carta Constitucional de 1934 avançou com relação à constitucionalização do Ministério Público e, sem dúvida, merece destaque a separação em face do Poder Judiciário, bem como a consagração do tratamento isonômico entre os membros da Instituição e os magistrados, não só quanto à importância e a dignidade funcional, mais especialmente quanto às garantias e aos privilégios institucionais.

A Constituição de 1934, com o fim de evitar as incertezas de interpretações regionais, concentrou no Supremo Tribunal Federal a competência para conhecimento da constitucionalidade das leis, conferindo ao Procurador-Geral da República a tarefa de comunicar ao Senado Federal a inconstitucionalidade de lei declarada pela Corte Suprema. Também, no artigo 76, conferiu ao Ministério Público a legitimidade para exercer, *ex officio*, a impetração de *habeas corpus* e a revisão criminal em benefício dos condenados, fato que colocou os membros da Instituição como tutores de direitos ameaçados ou violados, em defesa da sociedade, e, não apenas mais, direitos em conflito.

Como realçou Sauwen Filho, “pouco faltou para que a Instituição, já sob o império da Carta Constitucional de 1934, gozasse, enfim, da necessária independência institucional e política, indispensável para bem desempenhar o seu papel de defensora da sociedade e dos princípios democráticos, guardiã da lei e garantias de sua fiel execução e órgão tutelar das garantias constitucionais e dos direitos individuais indisponíveis que são a finalidade última dos modernos *Parquets*”.⁵³

Em 10 de novembro de 1937, o presidente Getúlio Vargas, eleito pela Assembleia Nacional Constituinte para um quadriênio, antes do final de seu mandato, deu um golpe de Estado, com apoio das forças militares, dissolvendo violentamente os partidos políticos, o Senado da República, a Câmara Federal, as Assembleias Legislativas nos Estados e as Câmaras Municipais, usurpando a função legislativa desses Poderes e órgãos, passando a governar por decretos, outorgando uma nova Constituição, que introduziu o Estado Novo, conferindo ao Presidente da República poderes ditatoriais amplos. Essa Constituição já vinha sendo elaborada há algum tempo por Francisco Campos, inspirada na Constituição autoritária da Polônia, o que lhe deveu o nome de Polaca. O cenário político era extremamente complexo e propício ao golpe, pois o país estava mer-

⁵³ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 145.

gulado no impacto das contradições ideológicas que cresceram e se consolidaram após a Primeira Grande Guerra. Os integralistas liderados por Plínio Salgado e os comunistas por Luís Carlos Prestes tinham, no ambiente social, espaço para consolidar as ideologias autoritárias que floresciam na Europa.

No preâmbulo da Constituição de 1937 constam os argumentos utilizados para a implantação da nova ordem denominada de Estado Novo: “atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravamento dos dissídios partidários, que, uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação de conflitos ideológicos tendentes, pelo desenvolvimento natural, a resolver 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”. Como ocorria em outros países, a preocupação era a de fortalecer o Poder Executivo, sob o argumento de poder combater, com maior eficiência, as agitações internas. Assim, houve gravíssimas restrições aos direitos individuais, dentre as quais a instituição da pena de morte.

A nova Constituição entrou em vigor revogando integralmente a anterior, promulgada três anos antes, impondo gravíssimo retrocesso ao Ministério Público que dela recebeu referências esparsas. Topograficamente, o Ministério Público era tido como órgão do Poder Judiciário, com a incoerente atividade de representar a Fazenda Federal. Formalmente, os três Poderes foram mantidos, mas tiveram as suas funções esvaziadas, sendo que o Poder Judiciário passou a estar impedido de examinar questões políticas (art. 94), pois estas eram reservadas ao Poder Executivo. Restou ratificada a nomeação e a demissão do Procurador-Geral da República, que atuava perante o Supremo Tribunal Federal, pelo Presidente da República, que decretou “estado de emergência” e passou a concentrar a função de Chefe Supremo do Estado. Assim, a nomeação do Chefe do Ministério Público passou a não estar mais condicionada a aprovação pelo Senado sendo de íntima discricionariedade do Chefe do Estado, bem como a sua demissão.

O Presidente da República, como já se viu, tinha ideias peculiares sobre o Ministério Público, como órgão da confiança e de cooperação com o Governo. Assim, no período ditatorial, o Ministério Público passou a atuar como órgão do Poder Executivo junto aos Tribunais, dependente desse Poder e transformado em simples instrumento de política interna do Governo.

Todavia, é inegável que foi na vigência do regime constitucional do Estado Novo que a Instituição e seus membros passaram a ter reconhecidos avanços e direitos até então desconhecidos ou negados. A Constituição definiu que o

Procurador-Geral da República passaria a ter prerrogativa de se ver processado e julgado privativamente pelo Supremo Tribunal Federal (art. 101, alínea 'b'), bem como foi definido que um quinto das vagas dos Tribunais seria reservado aos advogados e membros do Ministério Público (art. 105). Ainda, passou a ser cometida ao Ministério Público a função de representar em Juízo a Fazenda Federal (art. 109, § 1º).

No âmbito infraconstitucional, foi promulgado em 03 de novembro de 1941, por Decreto, o Código de Processo Penal, vigente até hoje, onde a Instituição foi definida como titular da ação penal pública, hoje função institucional prevista no texto da Carta da República, bem como se abriu ao Ministério Público toda a gama de funções relativas às suas funções criminais e de fiscal da correta aplicação da lei. Por sua vez, o Decreto nº 1.608, de 18 de setembro de 1939, instituiu o Código de Processo Civil, definindo relevantes funções aos membros do Ministério Público, ora como parte autora de ações na tutela dos mais variados interesses, ora como custos *legis*, na sua função fiscalizatória, com o fim de ver a prevalência da lei sobre os interesses em litígio. Assim, foi definida atuação e tutela aos interesses dos incapazes, bem como a fiscalização nas ações de usucapião, nos processos de emancipação e nas fundações. Também, o Código Penal, que foi instituído por Decreto em 1940, fez abordagem sobre uma séria de institutos que devem ser fiscalizados pelo Ministério Público, bem como definiu a ação penal pública e a sua titularidade.

Com o final da Segunda Grande Guerra e a queda no nazi-fascismo, as movimentações sociais tomaram conta das ruas e, logo, os movimentos democráticos prevaleceram. Com a pressão de chefes militares, o Governo deflagrou um processo de redemocratização do país, com a publicação da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, que, dentre outros assuntos, previa a eleição direta para Presidente da República e para o Congresso Nacional. Todavia, o Governo não cogitou em convocar uma nova Assembleia Constituinte. Havia suspeita de um novo golpe de Getúlio Vargas, o que determinou a sua deposição em 20 de outubro de 1945. Em dezembro, foram realizadas as eleições convocadas pelo Governo e eleito o general Eurico Gaspar Dutra. Logo houve a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, integrada pelos congressistas eleitos naquele pleito. A Assembleia Constituinte foi instalada em 02 de fevereiro de 1946 que se preocupou, desde o início dos trabalhos, com o restabelecimento do regime representativo, com a harmonia e independência dos poderes e, principalmente, com a busca do equilíbrio político no Brasil pela “redução das possibilidades de hipertrofia do Poder Executivo”.⁵⁴

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 85.

A promulgação da Constituição Federal ocorreu em 18 de setembro de 1946, tendo clara inspiração democrática, com respeito às garantias fundamentais, autonomias dos poderes e instituições, bem como dos Estados-membros e dos Municípios. A Carta da República restabeleceu o processo de organização do Ministério Público, colocando a Instituição em título próprio e definindo garantias constitucionais, conferindo aos seus membros, ainda, prerrogativas para o exercício funcional.

No Título III, em seus artigos 125 a 128, o legislador constitucional traçou os contornos institucionais e o novo perfil de seus membros. Foi reestabelecida regra de ingresso à carreira, tanto na esfera federal, como nos Estados, que voltou a se dar por aprovação prévia em concurso público. Ainda, foram restauradas as garantias constitucionais da estabilidade e da inamovibilidade dos membros da Instituição, que haviam sido suprimidas na Carta outorgada. Cabe observar que a inamovibilidade (remoção apenas mediante representação motivada) foi o caminho da consolidação da mais importante garantia contemporânea dos membros do Ministério Público, a independência funcional. Sob a orientação da Constituição Federal de 1946, Frederico Marques disse que “o Ministério é funcionalmente independente. Embora órgão da administração pública, o funcionário do Ministério Público não é instrumento do Executivo, de forma que, no domínio da ação pública, que se lhe delega em toda plenitude, indébita é intromissão estranha. O poder do Ministério Público é espontâneo, autônomo e originário”.⁵⁵ Pela norma constitucional, ficou clara a definição da garantia da independência funcional, pois o texto constitucional, em Título próprio, deixou límpido o afastamento do Ministério Público, por suas garantias e autonomias, da influência política do Poder Executivo, afiançando, à Instituição, a inexistência de qualquer vínculo de subordinação, bem como o afastamento topograficamente do Poder Judiciário.

Ainda, a Constituição Federal, no seu artigo 128, instituiu o princípio da promoção de entrância a entrância, que muito contribuiu para a estabilidade da carreira no âmbito da Instituição. Também, cometeu ao Procurador-Geral da República a representação por inconstitucionalidade de lei perante o Supremo Tribunal Federal, disciplinou como deveria ocorrer a escolha da chefia da Instituição, com a aprovação de seu nome pelo Senado Federal, e reconheceu, ao Procurador-Geral, o foro especial por prerrogativa de função, quando da prática de crimes comuns, sendo processado e julgado pela Corte Suprema, e o direito de ser processado e julgado, em razão da prática de crime de responsabilidade, pelo Senado da República. Cabe o destaque, ainda, sobre a reafirmação da participação nos quintos constitucionais, bem como a indicação para estruturação do Ministério Público, nos Estados, com o mesmo perfil, com autonomias e com garantias.

⁵⁵ MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*. 2. ed. v. III. São Paulo: Saraiva, 1966, p. 360.

A localização institucional na Carta da República, em Título próprio, inédita até então, representou a consolidação de uma nova Instituição republicana, filha dileta da democracia, que passou a atuar como agente do Estado e não de governo. O Ministério Público ganhou uma organização constitucional consistente, passando a estar estruturado com perfil institucional através de lei especial.

Em razão na nova ordem constitucional, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951, que veio a organizar o Ministério Público Federal. Pelo novo texto legal, o Procurador-Geral da República, nomeado nos termos do artigo 126 da Constituição Federal, deveria atuar perante o Supremo Tribunal Federal, desempenhando todas as funções declinadas ao Ministério Público na Corte Suprema, como ainda defendendo e fiscalizando os interesses da União, onde seria auxiliado por Procuradores da República adjuntos. Junto ao Tribunal Federal de Recursos, criado pela nova ordem constitucional, nas mesmas situações e condições, atuavam os Subprocuradores Gerais da República.

Nos estados, os membros do Ministério Público Federal foram classificados em três categorias funcionais, para efeitos da carreira na Instituição. Ainda, a defesa do interesse da União era, em regra, efetivada pelos Procuradores Regionais, que exerciam as funções inerentes à Instituição. Na falta dos Procuradores Regionais, a Lei Federal autorizava que várias de suas atribuições fossem cometidas por membros do Ministério Público estadual, que agiam representando o Ministério Público Federal junto às unidades federadas.

A Lei Federal nº 1.341/51, também, definiu as funções do Procurador-Geral do Trabalho, que atuava perante o Superior Tribunal do Trabalho, enquanto que, perante a Justiça Militar da União, a chefia era exercida pelo Procurador-Geral da Justiça Militar, que atuava perante o Superior Tribunal Militar. Perante as Auditorias Militares, os Promotores militares exerciam as atribuições definidas aos membros do Ministério Público no processo penal militar. Com relação à Justiça Eleitoral, a Lei definiu que, perante o Superior Tribunal Eleitoral, deveria exercer as funções do Ministério Público o Procurador-Geral da Justiça Eleitoral e que os Procuradores Regionais Eleitorais atuariam perante os Tribunais Regionais Eleitorais.

Foi a Lei Federal que, pela primeira vez, organizou sistematicamente a justiça eleitoral em nosso País. Em razão das características peculiares do processo eleitoral, não era possível se pensar em quadros permanentes na sua organização, pois as eleições eram referentes a períodos restritos. O Procurador-Geral da República exercia as funções de Procurador-Geral da Justiça Eleitoral e os Procuradores Regionais Eleitorais eram designados, discricionariamente, pelo Procurador-Geral. O mesmo ocorria com relação aos Promotores Públicos estaduais que eram designados para atuar perante as Juntas e Juízos Eleitorais.

Com o advento da Constituição da República de 1946 e, posteriormente, da Lei Federal nº 1.341/51, ficou claro o caminho adotado pelo legislador no sentido de afirmar as autonomias da Instituição, bem como a carreira, as prerrogativas e as garantias dos seus membros. Como realçou Sauwen Filho, “infelizmente o *Parquet* continuou e continuaria, ainda por muitos anos, dependente do Poder Executivo, por força da nomeação e demissão discricionária de seu chefe, tanto na esfera federal, quanto na área estadual, pelo Chefe do Governo”, acrescentando que, “para se ter uma ideia da situação de dependência que o Ministério Público se achava em face do Executivo, basta lembrar que um simples Promotor de Justiça, que agia na esfera de atuação da Instituição, sem dispor de parcela de poder do Estado, tinha mais estabilidade do que o Procurador-Geral da República, que poderia a qualquer tempo ser substituído por alguém mais afinado com a política de Governo”.⁵⁶

Sob a égide da Carta Constitucional de 1946, o País mergulhou em gravíssimos conflitos constitucionais de poderes e crises políticas, que ganharam vulto com o fim do mandato de Eurico Gaspar Dutra e o retorno ao poder do novo presidente eleito pelo voto popular, Getúlio Vargas, em janeiro de 1951. O ambiente democrático contrastava com o regime autoritário anterior. Nesse ambiente, passou a ter destaque o papel da oposição e o das minorias. Ocorreram diversos episódios, como o atentado ao jornalista Carlos Lacerda, feroz opositor do Governo, o pedido de afastamento do Presidente e o seu suicídio, a posse do Vice-Presidente Café Filho, que se afastou por doença, e a posse do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Carlos Luz. Logo após, a eleição de Juscelino Kubitschek de Oliveira e a necessidade da intervenção militar para a sua posse. A eleição de Jânio Quadros e a sua renúncia sete meses depois, com as dificuldades políticas para a aceitação da assunção do Vice-Presidente, João Goulart. A crise foi contornada com a adoção do sistema parlamentarista pela Emenda Constitucional nº 4, de 02 de setembro de 1961. Em 07 de setembro de 1961, João Goulart assumiu a Presidência e provocou o plebiscito realizado em 06 de janeiro de 1963, sobre o sistema de governo, do qual saiu vitorioso, tendo o País, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 6, posto fim à experiência parlamentarista, retornando ao sistema presidencialista em 23 de janeiro de 1964. A situação política era tensa, com amotinamento de sargentos e praças, agitações no campo, nas cidades, no meio estudantil, político, sindical e militar. O ambiente era apropriado à ruptura do ordenamento jurídico. Em 31 de março de 1964, os militares assumiram o poder e, dois anos mais tarde, determinaram a transformação do Congresso Nacional, ou o que restou dele, em razão da cassação de mandatos parlamentares e da suspensão de direitos políticos, em Assembleia Nacional Constituinte, com poderes limitados.

⁵⁶ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 153.

Em 02 de fevereiro de 1967, foi promulgada a nova ordem constitucional. O Poder Constituinte emerge da vontade popular, todavia o texto da Constituição de 1967 resultou de um ato de força e não da vontade livre do povo reunido em Assembleia Nacional Constituinte.

A nova Carta da República colocou o Ministério Público dentro da abrangência do Poder Judiciário, tratando-o em Seção própria dentro do Capítulo daquele Poder do Estado (art. 137 a 139). Cabe realçar que, mais uma vez, o Ministério Público restou separado, com a estrutura do Ministério Público Federal (art. 137) e as estruturas de organização nos Estados (art. 139). Ainda, a Carta Constitucional reafirmou a organização da carreira, definindo norma sobre o ingresso por concurso público de provas e títulos, assegurando aos seus integrantes as garantias de estabilidade e inamovibilidade. O Procurador-Geral da República era da escolha e nomeação do Presidente da República, com o referendo do Senado Federal, com os requisitos de exigência idênticos aos de Ministro do Supremo Tribunal Federal, conservando, ainda, a demissão ao *nutum* de quem tinha competência para nomear. A regra continuou perversa à Instituição, pois todos os seus membros estavam revestidos de garantias, enquanto que, ao Chefe do Ministério Público Federal, lhes eram negadas. A regra sofreu crítica de Pontes de Miranda, que advertiu ser ela inconveniente a uma concepção de Ministério Público com indispensável independência, afirmando que “órgão que fica exposto à vontade de outro órgão não tem independência que fora de mister à concepção do Ministério Público”, e que propôs a eleição direta dos Procuradores-Gerais, quando pregou que “futura emenda constitucional faça eleitos e, por eleição direta ou indireta, pelo menos”, os chefes dos Ministérios Públicos da União, dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.⁵⁷

No referente às atribuições, o legislador repetiu as regras da Constituição anterior. A Carta Constitucional avançou com relação algumas prerrogativas, dentre as quais se destacam os dispositivos que estenderam aos membros do Ministério Público as regras de aposentadoria, de vencimentos e de vantagens definidos à Magistratura (art. 108, § 1º, e 134, § 4º).

É inegável que, mesmo privando o Ministério Público de título próprio, submetendo a organização a Seção do Capítulo do Poder Judiciário, e da indispensável independência, submetendo a nomeação e a demissão da Chefia ao Chefe do Poder Executivo, a Instituição saiu fortalecida, crescendo em importância na estrutura dos órgãos do Estado, fato que despertou, na geração de membros do Ministério Público da época, consciência de classe e unidade de

⁵⁷ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 407-408.

aspirações, que se manifestariam fortemente nos trabalhos de elaboração da Lei Complementar nº 40/81, da Lei da Ação Civil Pública e nos trabalhos preliminares da Constituinte de 1988.

No final do mês de agosto de 1969, o Presidente Costa e Silva foi acometido de grave enfermidade que o inabilitou para o exercício do cargo. Os chefes militares, então, decidiram que o Vice-Presidente, que era civil, deveria ser impedido de assumir em seu lugar. Em razão disso, uma junta governativa, composta pelos três ministros militares, assumiu o Governo, em caráter provisório, até a escolha de um novo Presidente dentre os chefes militares. A escolha recaiu no General Emílio Garrastazu Médici, que fora chefe do Serviço Nacional de Inteligência, em cuja gestão recrudescer a repressão às reações adversas à política do regime.

Logo, em 17 de outubro de 1969, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 1, foi outorgada nova Carta pelo Alto Comando da Revolução, dando nova redação ao texto da Constituição Federal de 1967, reformando-a integralmente.

A nova Carta Constitucional dedicou atenção ao Ministério Público (art. 94 a 96), colocando-o, topograficamente, na Seção VII do Capítulo referente ao Poder Executivo, com a clara intenção de transformar a Instituição em órgão de atuação da política autoritária de Governo. O Procurador-Geral da República passou a ser nomeado, sem intervenção do Senado Federal, e demitido pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de 35 anos, dotados de notável saber jurídico e ilibada reputação. O Procurador-Geral da República tinha iniciativa para requerer a declaração de inconstitucionalidade de lei (art. 119, inc. I, letra 'l'), bem como para requerer a suspensão dos direitos políticos (art. 154). Os membros do Ministério Público Federal exerciam as suas funções perante os juízes e tribunais federais, sendo que, os Estados, teriam autonomia de organizar as estruturas do Ministério Público, seguindo o balizamento da norma constitucional federal. O ingresso na carreira se dava mediante concurso de provas e títulos, garantindo a permanência na carreira após dois anos de efetivo exercício do cargo, podendo ser demitido em processo administrativo, assegurada a ampla defesa, ou por decisão judicial. As remoções dos membros passaram a estar condicionadas à vontade do Procurador-Geral, sempre em razão da necessidade do serviço. Nas comarcas do interior dos Estados, os interesses da União poderiam ser tutelados pelos membros do Ministério Público dos Estados.

Só o dispositivo que conferia ao Procurador-Geral da República legitimidade concorrente para requerer a suspensão dos direitos políticos seria capaz de demonstrar as contradições impostas à Instituição. Não há, por certo, como conciliar as funções que colocam o Ministério Público como salvaguarda dos

direitos e interesses sociais e indisponíveis, com a iniciativa de privar o cidadão do pleno exercício dos direitos políticos. Mais uma vez, a palavra escrita de Pontes de Miranda reflete crítica dura à forma de tratamento dispensado ao Ministério Público. Disse ele que o Ministério Público era um ofício particularmente ativo, no qual não cabia, ‘sem grave deformação semântica’, trata-lo como órgão de coordenação ou de cooperação em atividades governamentais. Insiste o autor, ‘o Ministério Público não ordena, nem tampouco coordena, qualquer atividade governamental, pois ele promove, isto é, postula, impetra, litiga, em resumo, age. Não cabe introduzir na estrutura e no regime do Ministério Público o princípio da oportunidade’. O exercício das funções inerentes ao Ministério Público ‘não pode depender de considerações de oportunidade’.⁵⁸

A evolução do Ministério Público teve avanços e retrocessos na sua consolidação institucional.

Como sustentou o Ministro de Celso de Mello, “regimes totalitários e governos ditatoriais temem um Ministério Público independente, pois este, longe de curvar-se aos desígnios ilegítimos de quem se apropria, autoritariamente, do poder, tem a percepção superior de que somente a ordem democrática revela-se digna de ser protegida por sua atuação institucional”.⁵⁹ Mazzilli completa dizendo que “é verdade que em muitos modernos Estados democráticos não existe um Ministério Público forte nem independente; também é verdade que em Estados totalitários é comum que haja Ministério Público forte para ser usado como instrumento de opressão – mesmo entre nós, esse recente exemplo não pode ser esquecido. A nosso ver, porém, no primeiro caso, um Ministério Público forte e verdadeiramente independente em nada empeceria as liberdades e as garantias democráticas; ao contrário, contribuiria seriamente para assegurá-las e até ampliá-las. No segundo caso, um Ministério Público forte, mas não independente, nada mais seria do que uma volta ao passado, aos agentes do réi, aos agentes do governo ou dos governantes, passado de que hoje precisa distanciar-se, com certeza, o Ministério Público definido pela Constituição Democrática de 1988”.⁶⁰

O legislador, nas Cartas Constitucionais democráticas, afirmou avanços e consolidou garantias, prerrogativas e funções institucionais. Todavia, o seu reconhecimento pelo constitucionalismo refluíu quando as Cartas Constitucionais foram outorgadas. Muitos princípios que informam à administração e sempre estiveram ligados a sua formação institucional, mais especialmente,

⁵⁸ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, ob. cit., p. 406.

⁵⁹ MELLO, Celso. Conferência proferida na abertura do II Congresso Estadual do Ministério Público de São Paulo, em 28/05/1997.

⁶⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro, ob. cit., p. 77.

desde a Carta de 1934, se destacam na formação da Instituição, especialmente os princípios da independência funcional, da legalidade e o da constitucionalidade, que caracterizam o caráter ativo e obrigatório de seu ofício e justificam a inserção do Ministério Público, como Instituição, no âmbito das Constituições.

O trabalho consciente e efetivo de seus membros, especialmente nos períodos mais sombrios de nossa história constitucional, permitiu o reconhecimento dos avanços definidos pelo legislador e da sua necessidade pelo poder político.

Em 1977, o Governo arrimado por ato institucional, editou a Emenda Constitucional nº 7, que introduziu modificações no texto da Carta Constitucional outorgada em 1969, com reflexos diretos na Instituição do Ministério Público, dentre outras, estabelecendo a possibilidade de o Governo enviar, ao Congresso Nacional, um projeto de lei complementar estabelecendo normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos estaduais. Mais uma vez, a mobilização dos membros da Instituição foi essencial ao definir a aprovação da Lei Complementar nº 40/81, legislação de organização importantíssima, que serviu de referência à posição constitucional da Instituição e de caminho a ser trilhado pela nova Carta Constitucional que estava sendo gestada.

Como realça Sauwen Filho, “era patente a hipertrofia do Poder Executivo, pela via do fortalecimento do Ministério Público, que, vinculado ao Chefe do Governo, não dispunha da necessária independência para o exercício de suas funções mais nobres, o que não só causava grande constrangimento em suas fileiras, como serviu para motivar seus mais ilustres integrantes, cujos trabalhos e teses apresentados em congressos, simpósios, seminários e outros eventos afins, promovidos pelas entidades da classe, propiciaram uma conscientização maior de seus integrantes no sentido de dar, ao Ministério Público, um caráter mais democrático e independente, o que iria resultar no modelo da Instituição adotado na Constituição Federal de 1988”.⁶¹

Em 15 de março de 1985, o regime militar chegou ao fim com a eleição, pelo Colégio Eleitoral, de Tancredo Neves para presidir a República, que, antes de tomar posse, veio a falecer. Em seu lugar, assumiu José Sarney, político conhecido e que sempre esteve ao lado, dando apoio, das forças autoritárias que dirigiram o país nos seus anos de escuridão democrática. Tancredo Neves pregou, na sua campanha, a Nova República, que deveria ser democrática e social, criando um novo Estado, a partir de uma nova Constituição, elaborado por uma Assembleia Constituinte livre e soberana. Ainda, prometeu a convocação imediata de eleições para a instituição da Assembleia Nacional Constituinte, bem como que nomearia uma Comissão de Estudos Constitucionais, com o fim de elaborar um anteprojeto a ser apresentado como colaboração à Constituinte.

⁶¹ SAUWEN FILHO, João Francisco, ob. cit., p. 165.

Depois de tomar posse, então, Sarney nomeou, “não com boa vontade, a comissão referida, que começou seus trabalhos sob intensa crítica da esquerda. Por muito tempo, a comissão foi o único foro de debates sobre os temas constituintes e constitucionais. Logo que seu anteprojeto se delineava, viu-se que era estudo sério e progressista”.⁶²

Assim, através da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que restaurou o processo democrático e convocou a Assembleia Nacional Constituinte, com a finalidade de criar e promulgar o futuro texto constitucional, a partir de 1º de fevereiro de 1987. A Emenda Constitucional foi fruto dos compromissos de transição, determinando que o Presidente do Supremo Tribunal Federal presidisse a Assembleia Nacional Constituinte, até que ela, depois de instalada, elegeisse o seu novo Presidente. Instalada a Constituinte, essa elegeu como Presidente o deputado Ulysses Guimarães, que também presidia a Câmara dos Deputados. Os trabalhos iniciaram em 1º de fevereiro de 1987, dando origem a um texto constitucional avançado, moderno e inovador, considerado um marco no constitucionalismo contemporâneo. O legislador constituinte criou um Estado em que a democracia passou a qualificar o direito, o ajustando, necessariamente, às regras e aos limites constitucionais estabelecidos. Assim, fruto da evolução do constitucionalismo, a Constituição de 1988 nasceu já preparada para enfrentar situações em que uma suposta ação da maioria poderia oprimir a minoria, impondo, por esta razão, em seu texto, as chamadas ‘cláusulas pétreas’ (art. 60, § 4º). O legislador constituinte caminhou na construção do Estado Democrático de Direito, que supera em muito a pura e simples democracia, e que não se resume a eleições periódicas.

Este domínio da maioria através do princípio democrático poderia acarretar a violação de outros princípios, no dizer de Jorge Miranda, como, por exemplo, a violação de direitos fundamentais ou, ao extremo, ‘o princípio da liberdade poderia recusar qualquer decisão política sobre sua moderação’. O equilíbrio, por sua vez, é atingido através de esforços de conjugação, renovado e atualizado de princípios, valores e interesses, assim como uma conjugação complexa e articulada de órgãos políticos e jurisdicionais, com gradações determinadas constitucionalmente. O ‘Estado de Direito Democrático’ está intimamente ligado à democracia econômica, social e cultural, cuja realização é objetivo da democracia política. ‘Afirmando a decisão de assegurar o primado do Estado de Direito Democrático, a Constituição reitera do mesmo modo o primado do Direito – do Direito que justifica e organiza um Estado democrático e, concomitantemente, reflete e conforta uma sociedade que se aspira de pessoas livres e iguais. O Estado e a sociedade são, assim, qualificados pela

⁶² SILVA, José Afonso da, ob. cit., p. 89.

sua integração pelo Direito e este é, por seu turno, posto perante a vivência de fatores de vária ordem decorrentes daquela perspectiva'.⁶³ Cabe realçar o destaque de Canotilho, para quem, 'qualquer que seja o conceito ou a justificação do Estado – e existem vários conceitos e várias justificações – o Estado só se concebe hoje como Estado constitucional'.⁶⁴

A Carta Constitucional de 1988 deu especial atenção à Instituição do Ministério Público, incumbindo-lhe de 'defender a ordem jurídica e o regime democrático'. Topograficamente o Ministério Público não foi mais colocado como apêndice do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, mas como Instituição permanente e autônoma, com funções essenciais à justiça e ao regime democrático, com obrigação de tutelar os interesses sociais e individuais indisponíveis, passando a exercer, sem ser Poder do Estado, parcela de sua soberania. A sua conceituação prevista no artigo 127 traduz a afirmação do Estado Democrático de Direito, que enseja o Estado Constitucional e que, por sua vez, deve se reger por normas de rigor democrático e com respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais e sociais assegurados na Constituição. Assim, com as mesmas autonomias e garantias dedicadas aos Poderes do Estado, o Ministério Público restou posicionado na Carta da República ao lado dos Poderes constituídos, para fiscalizá-los e para agir na defesa do Estado, 'parta a ofensa de onde partir'.

O legislador constitucional, o originário e o derivado, tem dado singular atenção ao Ministério Público em razão de sua grandiosa responsabilidade democrática. À Instituição foram cometidas autonomias funcional, administrativa, financeira e orçamentária (art. 127, § 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, e art. 168), expressamente dispostas no texto constitucional, com a finalidade clara do legislador de alçar a Instituição em patamar diferenciado, desvinculando-a de qualquer influência dos Poderes Executivo ou Judiciário.

A constitucionalização do Ministério Público fluiu, deliberadamente, do reconhecimento social, do seu status institucional e da sua importância na nova ordem democrática. Além da conceituação e das garantias, o Ministério Público passou a ter iniciativa de leis, fundamental ao exercício de suas funções, bem como passou, nos Estados, pelo voto direto de seus membros, a escolher as suas chefias, formando listas tríplexes entre os seus membros (128, § 3º). No âmbito da União, o Procurador-Geral da República passou a ser indicado pelo Presidente, dentre os membros do Ministério Público da União, sendo seu nome submetido à aprovação no Senado da República, para ser, depois, nomea-

⁶³ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Tomo I. Lisboa: Coimbra, 2003, p. 211-213.

⁶⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 87.

do (art. 128, § 1º), muito embora a reserva inconstitucional feita pela Lei Complementar nº 75/93, restringindo a indicação aos membros do Ministério Público Federal. As duas situações indicam claríssimos avanços e respeito à autonomia da Instituição. Escolhidas as chefias nos termos previstos na Constituição Federal, para mandato certo, também a Carta reserva regras quanto à demissão. O legislador constitucional, ainda, dedicou aos membros do Ministério Público o mesmo tratamento que havia conferido aos magistrados (art. 129, § 4º). Carreiras idênticas, princípios semelhantes, total independência funcional de todos os membros, da chefia ao membro do Ministério Público em estágio probatório, direitos, prerrogativas e vedações, caracterizando, sem dúvida, a expectativa da sociedade para com a Instituição (art. 129, 2º e 3º).

Além das regras que definiram a essencialidade da Instituição e a garantia de atuação independente de seus membros, o legislador definiu funções institucionais essenciais ao cidadão e à afirmação democrática. Depois da Carta Constitucional de 1988, passou o Ministério Público a exercer parcela da soberania do Estado, assumindo a titularidade exclusiva da ação penal pública (art. 129, inc. I). Ainda, passou a exercer a função constitucional de Defensor do Povo ou Ombudsman, zelando pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, com a incumbência de promover as ações necessárias à garantia desses direitos e à concretização das políticas de Estado (art. 129, inc. II). O legislador deu foro de constitucionalidade, com maior extensão ainda, às regras previstas na Lei da Ação Civil Pública de 1985, determinando que o Ministério Público promova 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 (art. 129, inc. III). Aqui, cabe realçar a amplitude da norma inserida como função institucional do Ministério Público, pois o legislador já lhe conferiu legitimidade para instaurar inquéritos civis e ajuizar ações civis públicas com relação a todos os ‘outros interesses difusos e coletivos’. Assim, a Instituição está legitimada a tutelar os interesses que conhecemos e novos interesses que, sequer, conhecemos, mas que, se surgirem e forem ‘difusos ou coletivos’, poderão ser destacados e defendidos. Além dessas regras que afirmam a amplitude de suas atribuições, a leitura do artigo 127 confere funções de tutela do regime democrático, de todo o ordenamento jurídico e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para poder, de forma independente e autônoma, exercer na plenitude as suas funções, como visto, foram conferidas autonomias, garantias, direitos e prerrogativas na Carta da República, mas, especialmente, para o exercício das

funções, restou definido o monopólio do inquirido civil, com uma série de atribuições constitucionais que permitem as investigações e a requisição de informações necessárias ao exercício funcional (art. 129, inc. VI, VIII e IX).

Ainda, o legislador constituinte tratou de preservar, como ‘petreas’, alguns dos direitos tutelados pelas funções institucionais do Ministério Público (art. 60, § 4º), definindo que é crime de responsabilidade atentar contra a Constituição Federal e, especialmente, o livre exercício do Ministério Público (art. 85, inc. II).

Não só o legislador constituinte originário ou derivado percebeu a importância constitucional do Ministério Público, como também o legislador ordinário que passou a reconhecer, em toda a legislação que trate de questões públicas ou sociais, a necessidade de participação ativa ou de fiscalização da Instituição.

Inegavelmente que, nesses trinta anos de consolidação da Carta Constitucional de 1988, afirmativa de um Estado Democrático de Direito, pela necessidade e reconhecimento, ocorreu a constitucionalização do Ministério Público, Instituição de Estado e não de Governo, colocada ao lado dos Poderes do Estado, com autonomias e garantias, para, de forma independente e efetiva, exercer parcela de sua soberania.

3 Considerações finais

Na sua longa trajetória histórica de construção institucional, o Ministério Público nasceu se revelando defensor do rei, passando a defender o Estado em um segundo momento, quando a figura do rei se confundia com o próprio Estado. Evolui para defensor da Lei e de sua fiel execução (*custos legis* e *custos juris*), chegando, pelo reconhecimento constitucional, no momento atual para constituir-se em instituição de defesa do interesse público em geral, especialmente de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (*custos societatis*), que deve atuar como órgão democrático da sociedade civil, não mais do aparelho do Estado, agindo, quando necessário, até mesmo contra o Estado, na realização dos interesses maiores da sociedade.

Inegavelmente, houve uma nítida mudança do paradigma constitucional com o advento da Constituição Federal em 1988. Ao Estado foram reconhecidas demandas para as quais o sistema constitucional convencional, até então empregado, não mais poderia oferecer respostas. A nova visão dos direitos fundamentais, dos direitos sociais e da proteção efetiva dos direitos coletivos e difusos, passou a reconhecer a necessidade de criação de mecanismos institu-

cionais e de direito formal, que permitissem a operacionalização dos direitos dos cidadãos e da sociedade. A realização desses novos direitos realçou a necessidade de um novo olhar sobre o Ministério Público, a quem o legislador constituinte identificou ser pertinente conferir um novo *status* institucional que importou na sua constitucionalização, bem como na elaboração de um arsenal normativo infraconstitucional necessário à realização de uma gama enorme de novos direitos. Comparato esclarece que, “no Estado contemporâneo, o Ministério Público exerce, de certo modo, esse poder impediente, pela atribuição constitucional que lhe foi dada de impugnar, em juízo, os atos dos demais poderes, contrários à ordem jurídica e ao regime democrático. A isto se acresce, ainda, a nova atribuição de promover a realização dos objetivos fundamentais do Estado, expressos no art. 3º da Constituição, pela defesa dos interesses individuais e sociais indisponíveis, consubstanciados no conjunto dos direitos humanos. A conjugação dessas atribuições, a impediente e a promocional, faz do Ministério Público um órgão eminentemente ativo, que nunca pode recolher-se a uma posição neutra ou indiferente diante da violação de direitos fundamentais, mormente quando esta é perpetrada pelos poderes públicos. Quando, sobretudo, a inércia ou a deliberada omissão do Ministério Público se manifesta na chefia do órgão e provém de sua submissão à chefia do Governo, encara-se a mais flagrante prevaricação”.⁶⁵

O legislador constitucional de 1988 modificou o conceito que se tinha sobre o Ministério Público, reservando-o com funções institucionais bem definidas no texto constitucional e impondo-lhe, como o maior desafio, a promoção da aplicação correta da lei, a defesa do regime democrático, estabelecido no novo modelo de Estado brasileiro, reconhecendo como Instituição permanente e afirmando a sua essencialidade para a defesa dos interesses da sociedade, da legalidade e da moralidade na administração pública.

Como se sabe, o constitucionalismo nasceu na Inglaterra quando, em 1215, os nobres obrigaram o Rei João, o Sem Terra, a assinar a Magna Carta, aceitando as limitações ao seu poder imposto pela nobreza. Em 1689, a Revolução Inglesa, com forte influência de John Locke e do protestantismo, fez surgir o *Bill of Rights*, que estabelecia limitações ao poder dos monarcas, dando caráter universal aos direitos à vida, à liberdade e à propriedade. O constitucionalismo sofreu influência de Montesquieu e Rousseau, com destaque aos ideais iluministas e liberais que fomentaram a Revolução Francesa. Todavia, os pensamentos de Locke, Rousseau e Montesquieu influenciaram, primeira e principalmente,

⁶⁵ COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 254.

a América Inglesa no Século XVIII, onde encontraram campo fértil para o real crescimento do constitucionalismo. A ideia de uma Carta Magna passou a fomentar os movimentos sociais do final daquele Século e, progressivamente, foi sendo adotada no mundo ocidental.

Foi na Constituição Republicana de 1795, ainda no ambiente da Revolução Francesa, que, pela primeira vez, o Ministério Público foi alçado ao um texto constitucional. No Brasil, pela primeira vez houve o seu reconhecimento na Constituição de 1934, com as peculiaridades e necessidades daquela época, um século e meio após a afirmação francesa. Nos cinquenta e quatro anos de história constitucional do Ministério Público no Brasil, de 1934 até 1988, com a promulgação ou outorga de seis Constituições, a Instituição e os seus membros tiveram grandes avanços e graves dissabores, em razão dos períodos democráticos e autoritários.

Com a Constituição de 1988, o Ministério Público experimentou radical mudança, recebendo uma gama enorme de novas atribuições, que alteraram profundamente o seu perfil, aproximando-a sobremaneira da sociedade civil, consolidando-se como Instituição permanente, comprometida com o aprimoramento da democracia, com a defesa dos interesses sociais e com respeito ao primado da supremacia da Constituição.

Não é dever do Ministério Público, num regime democrático, servir aos desígnios dos governantes. Na realidade, o Ministério Público é órgão propulsor do respeito às leis justas e legítimas, aquele que pugna pelo império da liberdade, que age com independência e equilíbrio, e que luta em favor dos que sofrem a opressão e o desrespeito aos mais elementares direitos, sejam estes ditados pelo arbítrio ou pela omissão Estado, ou, ainda, gerados pela iniquidade da exclusão social ou pelo descaso com o cidadão.

Este o caminho apontado no texto constitucional e destacado pelo Ministro Celso de Mello, ao enfatizar que, “um Ministério Público independente e consciente de sua missão histórica e do papel institucional que lhe cabe desempenhar, constitui a certeza e a garantia da intangibilidade dos direitos, da ampliação do espaço das liberdades públicas e do prevalectimento da supremacia do interesse social, especialmente em um País, como o nosso, em que se evidenciam – num plano de quase insuperável polaridade dialética – relações antagônicas e conflituosas, que tendem a patrimonializar a coisa pública, confundindo-a com a esfera privada de terceiros, ou que submetem pessoas indefesas ao arbítrio do Estado onipotente, vilipendiando os seus direitos, ou, ainda, que expõem essa massa enorme de explorados e despossuídos à avidez predatória daqueles que criminosamente desprezam, com insensível desrespeito às leis, à consciência moral, à solidariedade social e à Constituição, os valores básicos so-

bres os quais se funda qualquer sociedade digna, justa e fraterna”⁶⁶. Esse novo contexto político, histórico e social revela-se fator que aumenta o irrenunciável encargo que incumbe ao membro do Ministério Público de velar, com intransigência, pela preservação da integridade da ordem normativa que emerge do texto democrático da Constituição Federal.

O Ministério Público contemporâneo emergiu de uma Carta Constitucional de cunho humanista e marcadamente voltada para a consagração da prevalência das liberdades públicas e direitos fundamentais do cidadão, em confronto com a própria organização política do Estado, pela amplitude de suas atribuições e pela largueza de sua liberdade institucional. O grande desafio que se apresenta ao Ministério Público consiste em preservar a supremacia da ordem constitucional e viabilizar a execução e concretização da Constituição da República, para que esta, deixando de qualificar-se como simples repositório de proclamações teóricas e retóricas, converta-se em peça essencial e efetiva da estabilidade institucional, como documento normativo fundamental à segurança jurídica e em instrumento básico de defesa das liberdades civis e de proteção dos espaços democráticos construídos.

Ninguém está acima da Constituição. Ninguém dispõe de autoridade superior à força normativa que emerge de norma constitucional. Tampouco, nenhum Poder da República tem autoridade para desrespeitá-la.

Neste contexto, o Ministério Público é uma Instituição de Estado, constitucionalmente organizada, absolutamente necessária e indispensável à preservação do regime democrático, a quem incumbe à defesa incondicional da supremacia da Constituição e de tudo que ela significa para a causa da cidadania, da liberdade e da manutenção da ordem democrática.

Referências

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. *Direito Judiciário Brasileiro*. São Paulo: Freitas Bastos, 1960.

ALMEIDA, Fernando H. Mendes de. *Ordenações Filipinas: Ordenações do Reino de Portugal recopiladas por de'l Rei Felipe, o Primeiro*. v. I. São Paulo: Saraiva, 1957.

BALTAZAR, José Paulo; SCHÜTZ, Sara. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988, *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, n. 22, Porto Alegre, 1989.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

⁶⁶ MELLO, Celso, op. cit.

O longo caminho da constitucionalização do Ministério Público

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. Martin Claret, 2005.

FRAGA, Affonso. *Instituições de Processo Civil do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1940.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. *A Idade Média: Nascimento do Ocidente*. 4. ed. Brasília: Brasiliense, 1992.

FRONTINI, Paulo Salvador. Ministério Público, Estado e Constituição, *Revista Justitia*, APMP, São Paulo, v. 90, 1975.

GIORDANI, Mário Cunha. *História dos Reinos Bárbaros*. v. II. Petrópolis: Vozes, 1971.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HÉLIE, Faustin. *Traité de L'instruction crimminelle*. 2. ed. Paris, 1886.

HOLDSWORTH, Willian. *History of English Law*. v. III. London: Sweet & Maxwell, 1978.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

JUNQUEIRA FILHO, Manoel Octaviano. A evolução do Ministério Público, *Revista Justitia*, v. I, APMP, São Paulo, 1973.

LOPES-CARDOSO, Isabel. *Breve Memória sobre a Procuradoria-Geral da República*. Lisboa: Procuradoria-geral da República, 1980.

LYRA, Roberto. *Teoria e Prática da Promotoria Pública*. Rio de Janeiro: Jacintho, 1937.

MARQUES, José Frederico. *Tratado de Direito Penal*. 2. ed. v. III. São Paulo: Saraiva, 1966.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

MELLO, Celso de. *Conferência de abertura do II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo*, em 28/05/1997.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Tomo I. Lisboa: Coimbra, 2003.

MONTEIRO, João. *Teoria do Processo Civil*. 6. ed. Tomo I. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956.

MORAES JÚNIOR, Flávio Queiroz de. Da estrutura filosófica do Ministério Público, *Revista Justitia*, APMP, São Paulo, v. 123.

OSGOOD, Herbert L. *The american colonies in the seventeenth century*. v. II. Columbia University Press: Front Matter, 1904.

PERROT, Roger. *Institutions Judiciaires*. Editor LGDJ. 4. ed. Paris Monichrestien, 2000.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo III. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*. Paris, 1967.

RESENDE FILHO, Gabriel José Rodrigues de. *Curso de Processo Civil*. v. I. 7. ed. São Paulo: Saraiva 1962.

ROUSSELET, Marcel; AUBION, Jean-Michel. *Histoire de la Justice*. Paris: Presses Universitaires de France, 1976.

SACCO, Ricardo Fereira. *Constitucionalismo e Ministério Público*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

SANTOS, Moacyr do Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*. v. I. São Paulo: Saraiva 1977.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Octavio Tarquínio de. *História dos Fundadores do Império do Brasil*. v. II. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1982.

VELLANI. *Il Pubblico Ministero nel Processo*. Bologna: Zanichelli, 1965.