

I Prêmio Monografia Jurídica do Ministério Público do
Estado do Rio Grande do Sul

“O papel do Ministério Público na defesa da ordem
jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais
indisponíveis”

Pricila Barbieri

Outubro/ 2008

Pricila Barbieri = Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, cursando o 9º semestre. Monografia que concorreu ao I Prêmio Monografia Jurídica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

Sumário

1. Introdução.....	04
2. Origens e evolução históricas do Ministério Público.....	05
3. Contornos atuais do Ministério Público.....	07
4. Unidade do Instituição Ministerial.....	09
5. A Existência do Ministério Público como Cláusula Pétrea.....	11
6. O Dever de Defesa da Ordem Jurídica e do Regime Democrático.....	12
7. O Dever de Defesa dos Interesses Sociais.....	14
8. Interesses Tutelados pelo Ministério Público.....	15
9. Atuações Ministeriais.....	20
10. Conclusão.....	24
11. Referências Bibliográficas.....	25

1. Introdução

A Carta Magna de 1988 representa um marco jurídico e político em nosso país. Ela consolidou normas fundamentais na área dos direitos difusos e coletivos, além de fornecer as bases para a ampliação da codificação de novos direitos transindividuais. Arremessou também as instituições judiciais à esfera política quando ampliou as formas de controle judicial da constitucionalidade de atos normativos do Executivo e de leis do Parlamento. Foi, ainda, nesse sentido quando retirou o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, conferindo-lhe autonomia administrativa e independência funcional, deslocando-o da tarefa de defender o Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade.

Assim, ao se refletir sobre a indisponibilidade dos interesses sociais e individuais nota-se, de plano, que o legislador constituinte quis dar ao Ministério Público a função de garantir a consagração desses interesses independentemente de sua natureza, ou seja, desvinculados da natureza da relação jurídica nos quais foram gerados. Tanto é indisponível o direito privado quanto o direito público regido por lei de ordem pública. COSTA MACHADO é claro em estabelecer que “*o que importa é a essencialidade social do direito, o que não é exclusividade de nenhum ramo jurídico. Logo, qualquer direito indisponível merece a tutela processual do Ministério Público*”¹. O que se deve levar em consideração, então, é a essencialidade social do direito.

No entanto, como a proposta desse trabalho volta-se diretamente para o papel do *Parquet* na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis ficará afastada, por ora, a análise dos interesses individuais indisponíveis, que também são garantidos constitucionalmente.

¹ COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro**, 2^a edição revisada e atualizada, Ed. Saraiva, 1988. p.52.

2. Origens e evolução históricas do Ministério Público

Com base na análise de registros históricos, verifica-se a presença de agentes exercendo funções semelhantes ao que se veio posteriormente denominar Ministério Público, em âmbito estatal, há mais de quatro mil anos, na pessoa do *magiat*, funcionário real do Egito. De igual forma, encontram-se características análogas a função institucional desempenhada pelos membros do *Parquet*, tanto na Antiguidade Clássica quanto na Idade Média e até no Direito Canônico.

O *magiat* era uma espécie de “*funcionário do rei*”, incumbido das atribuições de: castigar os culpados; reprimir os violentos; proteger os cidadãos pacíficos; colher os pedidos do homem justo e verdadeiro; perseguir os malvados e mentirosos, ser marido da viúva e pai dos órfãos; fazer ouvir as palavras da acusação, indicando os dispositivos legais que se aplicavam ao caso e tomar parte das instruções para ouvir a verdade².

No entanto, o perfil moderno do Ministério Público começou a ser esboçado somente a partir da Ordenança de Felipe IV, o Belo, datada de 25.03.1302, na Franca. Hugo MAZZILI³ refere que a Ordenança Felipina impôs aos seus procurados: “*que prestassem o mesmo juramento dos juízes vedando-lhes patrocinar outros que não o rei*”.

No que concerne as primeiras aparições das funções ministeriais no Brasil, temos presente que essas funções ficaram a cargo do Procurador da Coroa, com vinculação direta ao Rei ou ao imperador, seguindo a tradição portuguesa, sob a égide das Ordenações Afonsinas. Naturalmente que não se tratava de um órgão público autônomo, eram apenas “*a língua e os olhos do rei*”.

Nota-se que somente no princípio da República no Brasil que esse adquiriu o *status* de instituição, graças a Manoel Ferraz de CAMPOS SALLES, à época Ministro da Justiça, que se consagrou, com isso, o seu mais legítimo patrono. Com base nos ideais de CAMPOS SALLES, o governo editou o Decreto 848, de 11.10.1890, que traçou pela primeira vez no Brasil, um arquétipo institucional do nosso *Parquet*.

A Constituição de 1891 não o mencionou expressamente, somente disse que um dos membros do Supremo Tribunal Federal seria designado pelo Presidente da República como Procurador-Geral da República (art. 58, § 2º), porém a Lei n.º 1.030, de 1890, já o organizava como instituição. A Constituição de 1934 o considerou como órgão de cooperação nas atividades governamentais. A de 1946 reservou-lhe título autônomo, enquanto a de 1967 o

² MAZZILI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. Editora Saraiva, 2ª. ed., São Paulo – SP, 1991, p.01.

³ Ibidem, 1991, p. 03.

incluiu numa seção do capítulo do Poder Judiciário e sua Emenda 1/69 o situou entre os órgãos do Poder Executivo, consoante considerações de José Afonso da Silva⁴.

Desde então, o órgão ministerial enfrentou grandes e diversos paradigmas. Apresentou avanços a retrocessos, mas felizmente seguiu uma trajetória ascendente, rumo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ressalta-se, contudo, que a grande transformação deveu-se ao Constituinte originário de 1988 que atribuiu-lhe um legado de imensas e complexas atribuições com nítida destinação social. Essa mudança alcançou tamanha proporção que hoje o Ministério Público vem ocupando, em todos os seus níveis e em todas as suas áreas de atuação, espaços cada vez maiores, no exercício de funções de grande relevo à manutenção do equilíbrio jurídico da sociedade, seja como órgão fiscal da legalidade, seja como agente da proteção dos valores da ordem jurídica e, conseqüentemente, dos direitos individuais e coletivos, conforme esclarece Edilson Santana GONCALVES⁵.

⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 26ª edição revisada e atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2005 p.598.

⁵ GONCALVES, Edilson Santana. **O Ministério Público no Estado Democrático de Direito**. Editora Juruá, 1ª. ed., Curitiba - PR, 2000, p. 37.

3. Contornos atuais do Ministério Público

Há quem diga que a instituição seria um quarto poder do Estado, porque suas atribuições mesmo ampliadas pela CF/88, são ontologicamente de natureza executiva, sendo, pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo⁶, funcionalmente independente, cujos membros integram a categoria dos agentes políticos, e, como tal, deverão atuar “*com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e nas leis especiais*”⁷.

Atualmente o Ministério público está atendendo brilhantemente as disposições constitucionais. Apesar da população não ter bem presente quais são as atribuições dessa instituição, lhe conferem grande credibilidade, conforme depreende-se da pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Encomendou-se essa pesquisa ao IBOPE para que se esclarecesse qual é a imagem do *Parquet* junto à população, em cotejo com a de outras importantes instituições públicas.

De acordo com a pesquisa, que foi levada a efeito entre os dias 7 e 11 de fevereiro de 2004, envolvendo duas mil pessoas, em cento e quarenta e cinco municípios, o Ministério Público é a quarta instituição com maior credibilidade, superada apenas pela Igreja Católica, Forças Armadas e Imprensa.

Outro ponto significativo revelado na pesquisa é que a maciça maioria dos entrevistados não só aprova a sua atuação, como entende que ela deve ser ampliada⁸.

Também concluiu-se na pesquisa que a Instituição acaba sendo mais associada ao âmbito criminal do que a esfera cível. Indiscutível é a vocação histórica da instituição em promover privativamente a ação penal pública, visto que à legislação penal era atribuída a tutela dos direitos sociais, como a saúde, a família, a classe trabalhadora, o consumidor, a criança, o adolescente e os incapazes. Porém esses interesses atualmente são postos em nível de interesses coletivos, determinando, com isso, o surgimento de atuação ministerial na área cível.

GONÇALVES⁹ atribui essa nova forma de atuação do órgão ministerial ao grande desenvolvimento tecnológico, a industrialização, a concentração das massas, a urbanização e

⁶ FREDERICO MARQUES, José. **A reforma do Poder Judiciário**, São Paulo, Saraiva, 1979, p. 291.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 18^a edição, São Paulo, Malheiros Editores, 1993, 31^a ed., 2005, p.72.

⁸ Pesquisa de Opinião sobre o Ministério Público no Brasil, realizada pelo IBOPE em fevereiro de 2004, CONAMP, Produção Editorial de José Acácio de Campos, Rio de Janeiro, 2004.

⁹ GONÇALVES, Edílson Santana. **O Ministério Público no Estado Democrático de Direito**. Editora JURUÁ, 1^a. ed., Curitiba - PR, 2000, p.39.

as sofisticadas relações de consumo e trabalho. Dessa forma, a Instituição foi levada a atuar nas áreas judicial e extrajudicial, em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Essa amplitude de legitimação foi conferida pela Constituição Federal de 1988 com a finalidade de ser utilizada como instrumento democrático visando corrigir desníveis sociais e econômicos. Clarividente é a intenção do legislador constitucional em delinear objetivos com fins democráticos. No artigo 3º da CF/88 estão elencados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: *I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e; IV- promover o bem de todos, preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

Para que efetivamente esses objetivos sejam alcançados é mister que toda a sociedade contribua positivamente para esse fim. Caso ocorram afrontas a algum desses interesses cabe ao *Parquet*, como parte ou como fiscal da lei, impedir que essa irregularidade se perpetue. E a competência do Ministério Público para combater essas afrontas foi conferida pela CF/88, em seu artigo 127, *caput*, que diz: “*O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.

4. Unidade da Instituição Ministerial

Grandiosas modificações foram introduzidas pela CF/88 no plano organizacional do *Parquet*. O art. 128 diz que o Ministério Público abrange: *1) o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; 2) o Ministério Público dos Estados*. Porém, o art. 130 admite um Ministério Público especial, não mencionado no art. 128, junto aos Tribunais de Contas, portanto junto a órgão não jurisdicional.

O art. 128 quer dar efetividade ao princípio da unidade do Ministério Público expresso no art. 127. Por isso, trata todos os ramos do Ministério Público enumerados nos incisos e alíneas como se constituíssem uma instituição única, ao afirmar que o “*Ministério Público abrange [...]*”. Quer-se, com esse modo de dispor, significar que a instituição do Ministério Público abrange todos os Ministérios Públicos ali indicados.¹⁰ Realmente, a pretensão da unidade nesse sentido já constava na exposição de motivos da Comissão elaboradora dos estudos e do anteprojeto da antiga Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Complementar 40/81 e consagrado na atual: Lei n.º 8.625, de 12.02.1993), segundo a qual o Ministério Público é uma só instituição, quer atue no plano federal, junto à justiça comum ou especial, quer no plano dos Estados, Distrito Federal e Território.

Como muito bem menciona o Promotor de Justiça Militar, Jorge César de Assis,¹¹ “*as competências deferidas à Instituição Ministério Público estendem-se, por óbvio, a todos os ramos do Parquet, sejam da União, sejam dos Estados-Membros*”.

Continua esclarecendo o digníssimo Promotor de Justiça que, em havendo eventual falta de capacidade postulatória, por exemplo, aos membros do Ministério Público Militar perante o órgão judicial competente quer lhe parece, resolver-se-á imediatamente pela formação de litisconsórcios com os diversos ramos do Ministério Público da União ou até dos Estados, tudo na esteira do § 5º, do art. 5º, da Lei Federal n.º 7.347, de 24 de junho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública) além de outras que lhe forem aplicadas.

O princípio da unidade se traduz na idéia de um Ministério Público uno, em que todos os Promotores e Procuradores de Justiça de um Estado compõem um só Órgão, sob uma só chefia ou direção.

¹⁰ SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 26ª edição revisada e atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2005 p.600.

¹¹ ASSIS, Jorge César de. **Direito Militar, História e Doutrina, Artigos Inéditos**. Organizado por Getúlio Corrêa, Florianópolis: Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais, 2002, p. 69.

Ainda na metade do século passado o mestre José Frederico Marques analisou a unidade da Instituição. Vejamos: *“No Brasil, em virtude da organização federativa, pode-se dizer que há um Parquet em cada Estado, além do que constitui o Ministério Público Federal e dos que funcionam junto às jurisdições especiais. Dentro de cada Parquet existe a unidade e indivisibilidade que estruturam a instituição como um corpo hierarquizado. De Parquet para Parquet, há apenas unidade funcional sob a base da lei, pois na aplicação do direito existem laços de coordenação e igualdade”*¹².

O primordial, no entanto, é que as características atribuídas à instituição estejam em harmonia para atender os fins para os quais se destina, ou seja, preservar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

¹² FREDERICO MARQUES, José. **Instituições de Direito Processual Civil**, Rio de Janeiro, Forense, 1958, volume. 1, p. 245.

5. A Existência do Ministério Público como Cláusula Pétrea

Não podemos deixar de mencionar o brilhante ensinamento de Emerson Garcia, Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que trás a existência do Ministério Público entre as cláusulas pétreas. Esclarece que o fato de o Constituinte originário ter considerado o Ministério Público uma Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, traz reflexos outros, limitando, igualmente, o próprio poder de reforma da Constituição. Com efeito, partindo-se da própria natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, toda ela voltada ao bem-estar da coletividade, protegendo-a, em especial, contra os próprios poderes constituídos, a sua existência pode ser considerada como ínsita no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la (art.60, § 4º, IV, da CF/88).

Tendo a Instituição o dever jurídico de zelar pelos direitos alheios, tem-se o correlato direito de toda a coletividade a que tal efetivamente ocorra, daí a inequívoca incidência da norma do art. 5º, § 2º, da Carta de 1988: *“os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime ou dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”*¹³.

Por esse motivo, a atividade finalística do Ministério Público está associada à própria preservação/conservação dos direitos fundamentais, o que reforça a sua característica de cláusula pétrea e preserva a unidade do texto constitucional em vigor.

¹³ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 1ª ed. Editora Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2004, p.41.

6. O Dever de Defesa da Ordem Jurídica e do Regime Democrático

O Ministério Público, por força do art. 1º da Lei n.º 8.625/95, que repete a regra do art. 127, *caput*, da Constituição Federal, tem o dever funcional de defender a ordem jurídica, o que pressupõe a aferição de todos os atos praticados pelos órgãos do Estado, podendo ajuizar as medidas necessárias à coibição de abusos ou ilegalidades, sempre buscando mantê-los adstritos aos limites da Constituição.

O Constituinte de 1988 buscou formular normas que atingissem o equilíbrio entre as classes sociais e para isso se efetivar precisou encontrar uma Instituição que pudesse fazer valer a Constituição por inteiro. Uma Instituição que tivesse um quadro de profissionais com bom preparo e que, embora dentro do aparelho do Estado, fosse um braço da sociedade.

E que tivesse a missão central de ser o agente vivificador da Constituição em seu todo¹⁴.

Assim, o Ministério Público também é guardião da Constituição, mas não no sentido dado ao Supremo Tribunal Federal. Como variantes específicas desse dever, podem ser mencionadas a sua legitimidade para propor ações diretas de inconstitucionalidade, quando normas infraconstitucionais deverão ser retiradas do ordenamento jurídico, e ações declaratórias de constitucionalidade, quando essas normas estiverem compatíveis com o texto maior (art. 103, VI, CF/88). Ademais, verifica-se a sua função, no art. 129, II, da Carta Magna, de “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”.

Por esse motivo, GARCIA¹⁵ afirma que “*deve ser afastada qualquer interpretação que procure associar a atuação do Ministério Público à satisfação dos interesses do órgãos estatais (interesse público secundário), não raras vezes dissonantes do interesse coletividade (interesse público primário)*”.

Ainda, realizando uma interpretação teleológico-sistemática do art. 1º da Lei n.º 8.625/93 e do art. 127 da Constituição Federal, é possível afirmar que a atribuição de “*defesa da ordem jurídica*” não legitima a conclusão de que o *Parquet* deva atuar em toda e qualquer causa que nela encontra seu fundamento de validade. Fosse assim, a enunciação de qualquer outra atribuição seria claramente redundante, pois o designativo *ordem jurídica* abarcaria a

¹⁴ FILHO, Arthur Pinto. **Ministério Público: Instituição e Processo**. Organizador: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. Editora Atlas S.A. São Paulo, 1997, p.83.

¹⁵ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 1ª ed. Editora Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2004, p.44.

todas. Ante a natureza dos demais interesses tutelados pelas referidas normas (regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis), e tendo em vista a própria razão da atividade finalística desenvolvida pelo Ministério Público (art. 129, CF/88), toda ela voltada a satisfação do interesse da sociedade, entende-se que à Instituição não cumpre a defesa, ampla e irrestrita, da ordem jurídica, mas, sim, da parcela que aglutine os interesses tutelados pelas denominadas normas de ordem pública, que abarcam, além dos interesses sociais, os individuais, ainda que disponíveis, que gerem reflexos relevantes e imediatos na própria coletividade (v.g.: as hipóteses contempladas no art. 82, I e II, do CPC)¹⁶.

É certo que o Constituinte escolheu o *Parquet* para exercer essa relevantíssima missão, pois era uma Instituição enraizada em todas as Comarcas, com aparelhamento técnico bastante bom, com conhecimentos específicos, que, com base no novo modelo, não poderia ter qualquer vinculação com os poderes políticos. Diante disso, o Constituinte foi sábio à medida que constatou que não temos, pelo menos até agora, uma sociedade civil organizada que somente ela, por suas associações e entidades, pudesse cuidar da proteção dos referidos interesses.

Tamanha era a necessidade de controle do aparelho repressor que o legislador constituinte estabeleceu, como função institucional do Ministério Público, o controle externo da atividade policial – art. 129, inciso VII, da Constituição.

¹⁶ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 1ª ed. Editora Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2004, p.45.

7. O Dever de Defesa dos Interesses Sociais

No que concerne aos interesses indisponíveis, a parte final do art. 127, *caput*, da Carta Magna, faz uma contraposição entre os “interesses sociais indisponíveis” e os “interesses individuais indisponíveis” deixando evidente a sua natureza pública, ou seja, torna indiscutível que o estado detém a sua titularidade, e que é responsável pela sua realização.

O professor COSTA MACHADO¹⁷ percebe com nitidez a natureza pública dos interesses confiados à defesa do *Parquet* que estão elencadas no art. 129 da CF/88. Lembra que do inciso II ao V do art. 129, da Constituição Federal, estão enumerados típicos interesses indisponíveis de natureza pública. Em tais hipóteses, é evidente que não se tratam de interesses meramente privados, disciplinados por leis de ordem pública, mas sim de interesses essencialmente públicos de índole indisponível.

Com isso, as normas enunciadas na Carta Magna, que visam possibilitar melhores condições de vida aos mais fracos e realizar a igualização de situações sociais desiguais, devem ser proporcionadas pelo Estado e, caso não estejam sendo alcançadas, ocorra a intervenção ministerial.

¹⁷ COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro**, 2^a ed. revisada e atualizada, Editora Saraiva, 1988. p.52.

8. Interesses Tutelados pelo Ministério Público

Depreende-se do art. 1º, *caput*, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), do art. 1º, *caput*, da Lei Orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Sul (Lei nº 7.669, de 17 de junho de 1982) e do art. 107 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul os quais reproduzem a regra do art. 127, *caput*, da CF/88, que é incumbência do Órgão Ministerial a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. À luz desse preceito, é possível concluir-se que somente será legítima a tutela de determinado interesse individual, pelo Ministério Público, em sendo ele indisponível (v.g.: vida, liberdade, etc.).

O art. 129 da CF/88 discrimina as funções no desempenho daquela missão, dizendo que são elas: *“promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; exercer o controle externo da atividade policial, na forma de lei complementar; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; e exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”*.

Nesse sentido, os interesses indisponíveis garantidos pela Constituição e amparados pelo órgão ministerial são de uma gama infinita. Não existe um rol taxativo, mas sim exemplificativo, ou seja, sempre que algum direito indisponível for violado cabe a atuação do *Parquet*. Isso se deve às relações sociais que estão constantemente em mutação. Limitar a atuação ministerial apenas às situações que estivessem expressamente previstas na Constituição estar-se-ia impedindo efetiva proteção dos interesses indisponíveis. Por esse motivo, serão elencados apenas alguns dos interesses sociais individuais tutelados pelo Ministério Público.

O Ministério Público em face desses dispositivos constitucionais (art. 129, inciso III, CF/88), repetidos e melhor esclarecidos pela Lei Orgânica Federal dos Ministérios Público dos Estados (Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) tem atuado decisivamente na área do patrimônio público, sobretudo em face da “lei dos atos de improbidade administrativa” (Lei n.º 8. 429/92), no sentido de promover ações civis públicas visando à devolução ao erário estadual ou municipal de quantias percebidas a maior por vereadores, prefeitos, ou então gastos indevidos com obras públicas ou contratação de pessoal.

Além disso, tem ajuizado medidas para impor obrigações de fazer aos administradores públicos, no sentido de cumprirem a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações) e outros procedimentos de cunho administrativo. Dessa forma, assim como conclui GONÇALVES¹⁸, *“a proteção ao patrimônio público é espécie de direito difuso e quando lesado ou ameaçado de lesão, deixa de ser bem exclusivo do Estado, passando a ser de toda a coletividade, contribuinte dos tributos e detentora primária da soberania estatal”*.

De grandiosa valia tem sido a atuação ministerial na defesa do cumprimento das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990). O *Parquet* busca dar efetividade as normas protetoras dos menores e a cada dia deve revigorar as suas forças para reduzir a desagregação familiar de crianças e adolescentes, visto que abandonados ficam subjugados aos vícios, ao crime, tornando-se vitimados, desamparados e desprotegidos. Por fim, é função ministerial velar pela defesa e garantia dos direitos menoristas em toda a sua plenitude.

De igual forma, compete ao Ministério Público a defesa dos idosos, tendo em mente que se tratam de interesses indisponíveis, a exigir a intervenção protetiva estatal. Conclui-se isso, através da análise do art. 230 da Magna Carta Constitucional que recita: *“A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhe o direito à vida”*.

Também cabe ao órgão ministerial o controle externo da atividade policial. Essa função lhe foi atribuída com intuito de possibilitar a efetivação dos direitos assegurados na Constituição Federal. GONÇALVES¹⁹ explica que *“o controle externo da atividade-fim da autoridade policial é, pois, cometida ao Ministério Público que é órgão vocacionado para tal mister e que deve velar pela manutenção dos Direitos Humanos, fiscalizando, passo a passo,*

¹⁸ GONÇALVES, Edilson Santana. **O Ministério Público no Estado Democrático de Direito**. Editora Juruá, 1ª ed., Curitiba - PR, 2000, p.89.

¹⁹ Idem, 2000, p. 101.

no curso persecutório da atividade policial, o cumprimento da Lei, e adotando as medidas legais e corretivas aplicáveis à espécie”.

No âmbito do direito tributário, o Ministério Público tem aberto procedimentos investigatórios para apurar cobranças ilegais ou abusivas de tributos, aumentos indevidos de alíquotas e outras questões atinentes a esse campo do direito público, sempre procurando defender os contribuintes difusa e coletivamente considerados. O art. 5º, inciso II, alínea ‘a’, da Lei Complementar 75/93 – Lei Orgânica do Ministério Público da União, aplicável aos Ministérios Públicos dos Estados é claro ao dispor que *“são funções institucionais do Ministério Público da União: zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte”.*

Quanto aos interesses da comunidade em geral, são dignos de nota as medidas recentemente adotadas pelos promotores de justiça para coibir a violência nos estádios de futebol diante dos atos constantes de selvageria e brutalidade constatados.

Em termos de pessoas portadoras de necessidades especiais, a promotoria cível encarregada desse mister tem intentado medidas administrativas e civis com vista a obrigar-se hotéis, restaurantes e outros logradouros de acesso ao público, a eliminarem barreiras arquitetônicas ao seu acesso. Quanto aos idosos, têm sido também adotadas medidas contra instituições que os acolhem, no sentido de exigir-se tratamento digno e humano, e o cumprimento dos direitos que lhe são constitucionalmente assegurados, como, por exemplo, a utilização de transportes coletivos sem pagamento de tarifas.

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

No que concerne aos direitos e interesses dos consumidores, o enfoque dado é referente à coletividade dos consumidores, e não propriamente a consumidores individualmente considerados, já que, embora relevantes, sem dúvida, seus anseios e expectativas em face de fornecedores de produtos e serviços, há outros instrumentos para isso disponíveis, como o Procon e os Juizados Especiais Cíveis.

Quanto ao meio ambiente, de atuação mais tradicional pelo Ministério Público, já que a “lei de política ambiental” data de 1981, ou antes, até, com as pioneiras ações populares

ajuizadas no Estado do Paraná na proteção dos sítios arqueológicos, turísticos e paisagísticos, não só a chamada lei da ação civil pública, de 1985, como o código do consumidor, de 1990, aperfeiçoados ainda mais pela lei antitruste, a ação da instituição tem sido intensa marcante, mediante a propositura de milhares de ações visando ao reflorestamento de terras devastadas, pedidos de indenizações por danos causados à flora, à fauna e a outros valores ambientais, quando não possível sua recuperação. Também tem assumido efetiva importância na proteção do ecossistema o ajuizamento de ações com preceito comunitário, ou seja, com fito de impor-se aos que o ameaçam, a obrigação de submeterem projetos aos EIA/RIMA, desfazerem obras atentatórias àqueles valores etc.

No mesmo sentido, está a função institucional do Ministério Público de defender judicialmente os direitos e interesses a populações indígenas, conforme expressa a Carta Magna. Esses direitos referem-se à efetiva proteção das comunidades indígenas, sua organização, seus costumes, suas línguas, crenças, tradições, bem como os direitos originários sobre suas terras.

No que toca à questão de habitação e urbanismo, as promotorias especializadas têm intentado diversas medidas no sentido de obrigarem os empreendedores imobiliários no sentido de regularizarem os loteamentos e desmembramentos do solo urbano para construções e na reserva de áreas para lazer e proteção ambiental, dentre outras²⁰.

Os interesses sociais, por sua vez, transcendem a individualidade dos diversos interesses que nele podem estar ínsitos, sendo relevantes para a sociedade como um todo (interesses difusos e coletivos). Nesse caso a atuação do *Parquet* não pressupõe a indisponibilidade de cada uma das parcelas que o integram, o que torna legítima a defesa de interesses individuais homogêneos advindos de relação de consumo, ainda que as parcelas que o compõem tenham cunho estritamente patrimonial – regra geral, disponível. Por essa razão, será legítima a defesa de interesses individuais, ainda que não sejam indisponíveis, desde que seja divisado um interesse social em sua tutela.

Com isso, o interesse social deve ser vislumbrado com intuito de atender determinadas necessidades, tais como: a) suprimir-se o elemento desestabilizador das relações jurídicas de inúmeros componentes do agrupamento; b) solucionar-se rapidamente a lide; c) tornar efetivo o direito dos hipossuficientes, aos quais seria inviável o acesso individual ao Judiciário; d) tornar efetiva a norma, em especial daquela asseguradora de direitos fundamentais, desiderato que seria comprometido caso fosse exigida a defesa individual do direito; e e) garantir a

²⁰ FILOMENO, José Geraldo Brito. **Ministério Público: Instituição e Processo**. Organizador: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. Editora Atlas S.A. São Paulo, 1997, p.136.

máxima uniformidade na prestação jurisdicional, o que será viabilizado com o uso dos mecanismos de tutela coletiva.

Conclui-se, dessa forma, que os interesses individuais indisponíveis poderão ser tutelados pelo Ministério Público de forma individual –conforme deflui-se do art. 12, *caput*, da CF/88 – ou coletiva, neste caso com fulcro no art. 129, III, da Carta Magna, sempre com o objetivo de garantir o primado da ordem jurídica e a defesa dos interesses sociais; enquanto os disponíveis somente o serão em âmbito coletivo, pois inexistente disposição constitucional que autorize a atuação do Ministério Público para a sua defesa em caráter individual.

Na síntese de Hugo Nigro Mazzilli²¹, “*o objeto de atenção do Ministério Público resume-se nesta tríade: a) ou zela para que não haja disposição alguma de interesse que a lei considera indisponível; b) ou, nos casos em que a indisponibilidade é apenas relativa, zela para que a disposição daquele interesse seja feita conformemente como as exigências da lei; c) ou zela pela prevalência do bem comum, nos casos em que não haja indisponibilidade do interesse, nem absoluta nem relativa, mas esteja presente o interesse da coletividade como um todo na solução do problema*”.

²¹ MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**, 5^a ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 153.

9. Atuações Ministeriais

Como já exposto, o Ministério Público é uma instituição em que todos os seus ramos estão interligados, todos estão unidos. Por esse motivo, as competências a ele atribuídas estendem-se a todos os seus ramos.

Com base nisso, o Promotor de Justiça Militar, Jorge César de Assis, grande estudioso do Direito Militar, esclarece que “*ao Ministério Público Militar cabe, com certeza, a defesa dos direitos humanos; a defesa do patrimônio militar; a defesa do meio ambiente e dos bens históricos culturais; a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos bem como, a proteção dos direitos constitucionais no âmbito da jurisdição administrativa militar*”²².

De posse desse entendimento, Dr. Jorge César, membro do *Parquet* busca dar efetividade a esse conhecimento, conforme exemplificarei seguir.

Nessa esteira, temos dois exemplos muito contundentes que envolvem a atuação do Ministério Público Militar na defesa dos direitos sociais indisponíveis. Começo elencando o Procedimento Investigatório (PIP) n.º 001/2000, instaurado mediante Portaria datada de 21.03.2000, pelo ilustríssimo Promotor de Justiça Militar Dr. Jorge Cesar de Assis, lotado na Procuradoria de Justiça Militar de Santa Maria, com a finalidade de apurar a legalidade da cobrança e do reajuste das mensalidades do Colégio Militar de Santa Maria/RS (CMSM). A iniciativa partiu de uma notícia publicada no Jornal “A Razão”, de 13.02.2000, veiculando Protesto ao reajuste na ordem de 166%, em mensalidades no CMSM.

A notícia veiculada acerca do aumento de mensalidades foi apta o bastante para a Instauração do procedimento investigatório pelo MPM, porque a CF/88 fixou como princípio constitucional do Ministério Público, ao lado da unidade e da indivisibilidade, exatamente a independência funcional, que faz prescindir aos órgãos integrantes do Parquet autorização prévia para atuar em casos dessa alçada. A atuação do MPM foi de encontro ao que dispôs o Constituinte de 1988, no seu art. 127, que atribuiu ao órgão ministerial a característica de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tendo em vista que se tratava de eventual violação a um preceito constitucional, qual seja, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, conforme art. 206, IV, da CF/88.

²² ASSIS, Jorge César de. **Direito Militar: História e Doutrina, Artigos Inéditos**. Organizador: Getúlio Corrêa. Florianópolis: Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais, 2002. p. 71.

Depreende-se que houve uma eventual violação a um preceito constitucional analisando-se o art. 205 da CF/88, que dispõe que a educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Nesse mesmo sentido está a Lei Federal n.º 9.394, de 20.12.1996, ao fixar as diretrizes e bases da educação nacional, estabeleceu em seu art. 3º, inciso VI, “a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

Com isso, verifica-se que esse procedimento adotado pelo órgão ministerial militar vem de encontro ao que estabeleceu a Carta Magna, ou seja, veio combater uma ofensa aos interesses coletivos constitucionais em área sob administração militar gerada através da cobrança de mensalidades nos colégios militares do Exército. Tão grande valia teve essa iniciativa e mais outras indagações judiciais no mesmo sentido que recentemente o Supremo Tribunal Federal editou a súmula vinculante n.º 12, publicada em 22 de agosto de 2008, que diz: “*A cobrança de taxa de matrícula na universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal*”. Dessa forma, aplica-se analogicamente essa interpretação ao Colégio Militar de Santa Maria, como já propunha o Dr. Jorge Cesar de Assis no ano 2000.

O segundo grande exemplo de atuação ministerial no âmbito militar que foi de encontro ao que exatamente propõe a Constituição Federal, resultou agora de uma atuação conjunta entre os membros do Ministério Público Militar lotados em Santa Maria/RS, onde se busca esclarecer uma suposta afronta a os princípios da Administração Pública previstos na Carta Magna e à própria Lei de Improbidade Administrativa, qual seja, a lotação de militares denominados taifeiros nas residências de Generais.

O cargo de taifeiros, designados na função de copeiros-despenseiros e cozinheiros, é adquirido somente através do ingresso por meio de concurso público e sua lotação deveria ficar restrita ao âmbito militar e não particular como se dá no instante que esses servidores públicos federais são designados a trabalhar como empregados particulares dos generais e seus familiares.

Em vista do analisado, cabe ao Ministério Público a função primordial de garantir a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. É notório que grande parte da população não tem conhecimento o suficiente para saber que seus direitos sociais e individuais estão sendo violados ou, ao invés disso, percebem a afronta aos seus interesses, porém sentem-se desestimulados a agir contra essa ofensa que estão sofrendo por desacreditarem que verão protegidos os seus direitos. Por esse

motivo, os membros do *Parquet* têm o dever de primar pela proteção, principalmente, desses indivíduos que se encontram impregnados de sentimentos de inferioridade.

No caso analisado das tarifas cobradas pelo Colégio Militar de Santa Maria, por exemplo, houve um protesto pela comunidade escolar em face do aumento das mensalidades e não em face da cobrança indevida. Com magnitude o representante ministerial foi de encontro aos anseios daquela comunidade, protegendo o direito que tinham de não pagarem pela educação que estavam recebendo, conforme estabelece a Carta Magna.

Com maestria, conclui Dr. Jorge César quanto a alegação de impossibilidade dos membros da instituição em atuar nas questões que envolvam interesses sociais com fulcro na incompetência de algum dos ramos do *parquet*. Naturalmente que a análise do Dr. Jorge César refere-se ao âmbito de atuação do Ministério Público Militar, mas podemos estende-las as demais ramos do *parquet* por analogia. Afirma que *“toda vez que houver indícios de violação de direitos e garantias constitucionais na área administrativa militar, os órgãos do MPM, em qualquer grau, podem instaurar inquérito civil, ou Procedimento Investigatório Preliminar, podendo propor termo de ajustamento à Lei, com as autoridades militares responsáveis, sob pena de ajuizamento de ação civil pública perante a justiça competente, hoje a justiça federal ou estadual (mediante litisconsórcio com outros ramos do Ministério Público da União ou Ministério Público dos Estados)”*²³.

Para enriquecer ainda mais a gama de atuações ministeriais que merecem consideração esta a do Ministério Público Militar no Inquérito Civil nº 01/2007, instaurado de forma conjunta com o Ministério Público Federal para verificar os motivos do aumento do delito de deserção no âmbito da 3ª Auditoria da 3ª Circunscrição Judiciária Militar. Essa iniciativa trouxe significativos avanços sociais aos recrutas prestadores do serviço militar inicial, corrigindo, por exemplo, equivocado entendimento do Departamento-Geral de Pessoal do Exército de que o auxílio-transporte limitava-se apenas aos militares que residiam até 75 (setenta e cinco) quilômetros de onde serviam. Além disto, coincidentemente ou não, após ter sido proposta na Justiça Federal, em conjunto com o Ministério Público Federal, a Ação Civil Pública nº 2008.71.02.001618-1(RS) que visava garantir ao soldado durante o período do serviço militar obrigatório remuneração não inferior ao valor do salário mínimo, onde o soldo do recruta saltou de módicos R\$ 207,00 (duzentos e sete reais) para 417,00 (quatrocentos e dezessete reais). Há mais de quinze anos o recruta não ganhava remuneração superior ao salário mínimo.

²³ ASSIS, Jorge César de. **Direito Militar: História e Doutrina, Artigos Inéditos**. Organizador: Getúlio Corrêa. Florianópolis: Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais, 2002. p. 84.

Também foi após o ajuizamento de Ação Civil Pública interposta pelo MPM juntamente com o MPF, visando à implementação efetiva do serviço alternativo à prestação do serviço militar obrigatório pelos objetores de consciência que o Ministério da Defesa, ao qual estão subordinadas as Forças Armadas passou coincidência ou não, a manifestar-se na imprensa sobre a busca de solução para a questão.

Todavia, este caminho novo, trilhado pelo Ministério Público Militar tem causado estranheza ao público diretamente fiscalizado, as Forças Armadas, já que não são poucos os que pretendem dar uma atuação restrita a este ramo do MP brasileiro, mantendo-o apenas junto à Justiça Militar, no campo restrito do processo penal. Não é este o modelo que se quer, mas sim, fazer com que o Ministério Público Militar – ainda tão desconhecido de todos passe, efetivamente à exercer, com plenitude, a função de garante da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, inclusive nas áreas sob Administração Militar.

10. Conclusão

Muito bem lembra Arthur Pinto Filho²⁴, que “*grandes parcelas da população não têm garantidos os direitos mínimos gizados pelo Constituinte originário, numa situação que tem gerado, para além da injustiça, graves problemas de legitimidade da Constituição. Uma situação que é mais perigosa quando se tem em mente que o questionamento da legitimidade da Constituição gera, em conseqüência, o questionamento do regime democrático, que te o órgão ministerial o dever institucional de defender*”.

Incumbe-lhe, portanto, combater a inconstitucionalidade das leis que não correspondam ao interesse geral; a improbidade administrativa; as fraudes eleitorais; o eventual desequilíbrio na separação e independência dos poderes; a violação dos princípios da igualdade, da liberdade e da cidadania, buscando, com isso, assegurar o direito à vida, à alimentação, à educação, à segurança, à saúde, ao trabalho, bem como o acesso à justiça e tudo o mais que decorra do regime democrático.

Por derradeiro, para dar efetividade a sua atuação, amplamente discorrida acima, o *Parquet* conta com o instrumental da ação penal, da ação civil pública, da ação de inconstitucionalidade, da representação interventiva, do inquérito civil, das notificações nos procedimentos administrativos, do controle externo da atividade fim da polícia e das demais atividades que forem compatíveis com sua finalidade. Dessa forma, o órgão ministerial esta bem aparelhado instrumentalmente para cumprir o seu papel na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis.

²⁴ FILHO, Arthur Pinto. **Ministério Público: Instituição e Processo**. Organizador: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. Editora Atlas S.A. São Paulo, 1997.

11. Referências Bibliográficas

ASSIS, Jorge César de. **Direito Militar: História e Doutrina, Artigos Inéditos**, Organizado por Getúlio Corrêa, Florianópolis: Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais, 2002.

COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro**, 2ª ed. revisada e atualizada, Editora Saraiva, 1988. p.52.

FILHO, Arthur Pinto. **Ministério Público: Instituição e Processo**. Organizador: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. Editora Atlas S.A. São Paulo, 1997.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Ministério Público: Instituição e Processo**. Organizador: Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. Editora Atlas S.A. São Paulo, 1997.

FREDERICO MARQUES, José. **A reforma do Poder Judiciário**, São Paulo, Saraiva, 1979.
_____: **Instituições de Direito Processual Civil**, Rio de Janeiro, Forense, volume 1, 1958.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico**. 1ª ed. Editora Lumen Júris, Rio de Janeiro, 2004.

GONCALVES. Edílson Santana, *In O Ministério Público no Estado Democrático de Direito*. Editora Juruá, 1. ed., Curitiba - PR, 2000.

Manual do SISC, 7: guia para elaboração de trabalhos acadêmicos , referências e citações (2ª ed. Com a Emenda 1/2006da Abnt.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. Editora Saraiva, 2ª. ed., São Paulo – SP, 1991.

_____: **Regime Jurídico do Ministério Público**, Editora Saraiva, 5ª ed., São Paulo. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 18ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 1993, 31ª ed., 2005.

Pesquisa de Opinião sobre o Ministério Público no Brasil, realizada pelo IBOPE em fevereiro de 2004, CONAMP, Produção Editorial de José Acácio de Campos, Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 26ª edição revisada e atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2005.