

MEMORIAL



DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO

*Memorial*  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO RIO GRANDE DO SUL

## PEQUENA HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RS

O Ministério Público, em contraste com a maioria das instituições jurídicas e dos institutos do direito, não tem as suas origens no direito romano, mas na Baixa Idade Média francesa. Conforme Hugo Nigro Mazzilli, Procurador de Justiça de São Paulo, a Ordenança de 25 de março de 1302 (ou 1303) de Felipe IV, o Belo, Rei da França foi o primeiro texto "(...)legislativo a tratar objetivamente dos procuradores do Rei<sup>1</sup>". Daí o epíteto de certidão de nascimento do Ministério Público para a referida ordenança. O surgimento dessa figura do Procurador do Rei, verdadeiro advogado dos interesses da Coroa, só encontra sentido naquele período histórico, no qual se separava "uma esfera pública autônoma diante do privado, ou seja, o surgimento do próprio Estado Nacional Moderno"<sup>2</sup>. Daí ser possível refutar a ideia de que a origem do Ministério Público tenha lugar na "vetusta figura do *magiaí*, funcionário do faraó no Antigo Egito<sup>3</sup>". Tratava-se de uma outra forma de organização social, verdadeira teocracia, incompatível com a natureza da Instituição Ministerial. Só é possível conceber as raízes do Ministério Público na existência de um poder concentrado na esfera pública ou poder absoluto. *Ab + solutum*: um poder separado (da mistura que se encontrava com o corpo social no feudalismo), na lição do professor Cezar Saldanha. Essa primeira etapa, a constituição de um *poder executivo original*, em que o Monarca concentrava todas as funções políticas, foi decisiva, mas ainda insuficiente, para criar as condições do surgimento do Ministério Público. A etapa seguinte, a da especialização dos poderes políticos do Estado foi a *conditio sine qua non* para o surgimento dos Procuradores do Rei. Há uma certa lógica nessa afirmação, afinal, a necessidade de representação do monarca surge somente quando ele não mais incorpora o próprio Estado. Daí a necessidade de separação mínima entre os poderes, inicialmente subtraindo do rei a função de legislar e depois a de julgar para que se fizesse necessária a representação da Coroa. Decorrência natural, portanto, o surgimento dos Procuradores do Rei para representá-los perante os parlamentos e os tribunais que, crescentemente, iam adquirindo autonomia.

Inicialmente, os Procuradores do Rei não diferiam de outros procuradores que oficiavam perante os parlamentos, em especial os dos poderes eclesiásticos, dos senhores territoriais e das comunas. Todos defendiam os direitos ameaçados de seus patronos: direitos feudais, judiciais e patrimoniais. No caso da *gens du roi*, suas funções relacionavam-se à defesa dos seus domínios, da sua jurisdição e, finalmente, do interesse público, que, numa primeira acepção, era de natureza judiciária. Assim, os procuradores do rei assumiram, a partir do final do século XIII, o encargo de

---

<sup>1</sup> MAZZILLI, Regime Jurídico do Ministério Público. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 42.

<sup>2</sup> SOUZA Jr. César Saldanha. *O Tribunal Constitucional como Poder: Uma Nova Teoria da Divisão dos Poderes*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002, p. 31.

<sup>3</sup> AXT, Gunter. *O Ministério Público do Rio Grande do Sul: Evolução Histórica*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006, p. 23-4.

repressão dos crimes mais graves, justamente os que atingiam o interesse público<sup>4</sup>. Roger Perrot sintetiza: "Paralelamente à sua função inicial que era defender os interesses do Rei, somou-se uma segunda, conexas à precedente, que era a defesa geral dos interesses da sociedade. A dissociação entre os interesses privados do Rei e os interesses da sociedade dos quais o Rei era encarregado enquanto pessoa pública (...) explica essa ambivalência das funções"<sup>5</sup>. Assim, esses agentes foram se diferenciando dos demais procuradores a ponto do monarca reservar para si seus serviços: por volta de 1330 eles já eram parte integrante das jurisdições reais. "Após algumas décadas de gestação, nasceu o ministério público"<sup>6</sup>. Os procuradores do rei eram, em geral, nomeados e, em alguns casos, eleitos. No século XV, já eram funcionários públicos.

Lacuna

O Ministério Público do Rio Grande do Sul é uma instituição centenária. No longínquo ano de 1836, o promotor João Dias de Castro denunciava os revoltosos farroupilhas como traidores do Imperador. Contudo, somente a partir da década de 1930 há que se falar em uma instituição ministerial. A Constituição Estadual de 1935 foi um marco no sentido da institucionalização do Ministério Público Rio-grandense. Pela primeira vez, havia previsão de concurso público para o ingresso na carreira e de funcionários para a Procuradoria. O artigo 90 assim definia as atribuições da Instituição:

*Art. 90. Para o fim de representar e defender em juízo os interesses do Estado, da justiça pública, das pessoas incapazes e dos ausentes, é instituído o Ministério Público, composto de um Procurador Geral do Estado, de um ou mais sub-procuradores, de promotores públicos e de outros funcionários, cujas nomeações e atribuições serão reguladas em lei.*

A importância da Constituição de 1935 para o Ministério Público Rio-grandense foi consubstanciada na escolha da data de sua promulgação, 29 de junho, como "Dia do Ministério Público do Rio Grande do Sul". Em 1979, foi designada uma comissão integrada pelos Procuradores da Justiça Antonio Ricardo de Medeiros e Lauro Nelson Fornari Thomé e pelo Promotor Paulo Olímpio Gomes de Souza com o objetivo de efetuar levantamento sobre datas significativas para o Ministério Público do Estado. A escolha recaiu sobre o dia 29 de junho: "No exame de fatos e legislação pertinente, muito pouco se tem a dizer sobre o Ministério Público do Rio Grande do Sul, como instituição até o ano de 1934..." declarou o parecer que indicou a data. Acolhida por unanimidade pelo Conselho Superior do Ministério Público, O Dr. Mondercil Paulo

---

<sup>4</sup> CARBASSE, Jean-Marie. *Histoire du Parquet*. Paris: Presses Universitaires de France, 2000, p. 11.

<sup>5</sup> PERROT, Roger. *Institutions Judiciaires*. Paris: Montcherestien, 1986, p. 263.

<sup>6</sup> CARBASSE, Jean-Marie., Op. Cit., p. 11.

de Moraes, Procurador-Geral da Justiça, promoveu as diligências que culminaram na Lei nº 7271 de 24 de abril de 1980 instituindo 29 de junho como Dia do Ministério Público do Rio Grande do Sul<sup>7</sup>. Todavia, o *parquet* gaúcho teria pela frente uma longa caminhada até a adquirir a independência e as garantias que lhe respaldam a função.

A década de 1940 representou um ponto de inflexão na história do Ministério Público. Em 1941 ocorreu o primeiro concurso para ingresso na carreira. Também nesse ano foi fundada a Associação do Ministério Público e circulou o primeiro número da *Revista do Ministério Público*. A Constituição de 1947 trouxe uma importante modificação que repercutiria, nos próximos anos, no gradual abandono por parte do Ministério Público da defesa do Estado. A Carta de 1947 trazia em seu artigo 126:

*Art. 126 - O Ministério Público, órgão da lei e fiscal da sua execução, defenderá em juízo os interesses da justiça pública, dos incapazes, dos ausentes e de quantos for legalmente incumbido, bem assim os do Estado, quando não houver outro órgão ou funcionários encarregados do ofício.*

Uma comparação entre esse artigo e o artigo 90 da Constituição de 1935 aponta para uma significativa inversão. Enquanto esse último estabelece que "*Para o fim de representar e defender em juízo os interesses do Estado, da justiça pública, das pessoas incapazes e dos ausentes, é instituído o Ministério Público*", o primeiro estatui que "*O Ministério Público, (...), defenderá em juízo os interesses da justiça pública, dos incapazes, dos ausentes e de quantos for legalmente incumbido, bem assim os do Estado, quando não houver outro órgão ou funcionários encarregados do ofício*". Antes, a defesa do Estado vinha em primeiro lugar. Agora, são os interesses da justiça pública, ou seja, da sociedade, que merecem a primazia. O Ministério Público defenderia o Estado somente na ausência de outro órgão que desempenhasse essa função. Iniciou-se um longo processo que se encerraria somente na década de 1980 com a definitiva separação entre a defesa da sociedade, atribuída ao Ministério Público, e a defesa do Estado, atribuída à Procuradoria-Geral do Estado.

O processo de abandono da defesa do Estado foi paralelo à aquisição das prerrogativas que mudaram a face do Ministério Público, dessa forma: "Soa lugar comum a ideia de que a Constituição de 1988 deu ao país um novo Ministério Público. Todavia, (...), essa afirmação não é verdadeira, uma vez que boa parte dos avanços conquistados pela instituição ocorreu no período anterior"<sup>8</sup>. De fato, o ponto de inflexão nesses vinte anos que antecederam a promulgação da Constituição foi o Código de Processo Civil de 1973. O artigo 82, que enumera as funções do Ministério Público, apresentava uma novidade em seu inciso III:

---

<sup>7</sup> Réplica fontes

<sup>8</sup> ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora Sumaré, Fapesp, 2002, p. 76.

Art. 82 – Compete ao Ministério Público intervir : III – em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte<sup>9</sup>

Esse dispositivo chegou ao Código por iniciativa do então Deputado Federal José Augusto Amaral de Souza. O ex- governador relata: "Pois muito bem, o Dr. Lauro Pereira Guimarães me entregou um estudo da Procuradoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul contendo as emendas que justamente procuravam colocar o Ministério Público no nível em que deveria ser colocado. Quer dizer, dando uma abrangência maior para o Ministério Público na sua competência na área cível. (...) O fundamental era incluir: "Compete ao Ministério Público interferência nas causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte". São poucas palavras, mas de grande abrangência e significado. Isso tirava o Ministério Público daquela posição inferior o e colocava na área cível."

A origem do estudo que respaldou a mudança foi uma tese apresentada no I Congresso do Ministério Público de São Paulo em 1971 pelo promotor de justiça gaúcho Sérgio da Costa Franco intitulada "Sobre a Conveniência da Ampliação das Atribuições Processuais do Ministério Público como *custos legis*"<sup>10</sup>. A ideia inicial era assegurar a participação ministerial em processos em que houvesse pessoas jurídicas de direito público para garantir a fiscalização do dinheiro público sujeito a injunções político-partidárias. Segundo Franco, o Ministério Público do Rio Grande do Sul já vinha fazendo esse tipo de fiscalização no Estado com base no Código de Organização Judiciária de 1966<sup>11</sup>. Todavia, por ser lei estadual, estaria ofendendo a competência para legislar em matéria de processo, privativa da União Federal. Daí o interesse do Ministério Público gaúcho em fazê-la constar no novo diploma processual. Sérgio da Costa Franco participou de uma comissão que fez sugestões para o novo Código de Processo Civil: "Nossas sugestões foram encaminhadas ao Congresso, e de uma dessas sugestões nasceu o artigo de lei que determinou a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público em todas as causas de interesse público. Isso deu uma latitude enorme de ação para o Ministério Público, que abriu caminho para as inovações que vieram com a

---

<sup>9</sup> A redação atual do referido inciso, determinada pela Lei 9415 de 23 de dezembro de 1996, é: "Compete ao Ministério Público intervir nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte".

<sup>10</sup> FRANCO, Sérgio da Costa. *Sobre a Conveniência da Ampliação das Atribuições Processuais do Ministério Público como " Custos Legis"*. In: Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, 1971.

<sup>11</sup> Lei 5256 de 2 de agosto de 1966: Art. 83 - Aos procuradores da Justiça incumbe:

II - officiar perante as câmaras cíveis separadas do mesmo Tribunal e comparecer aos respectivos julgamentos, em todos os feitos sem que haja interesse específico do Ministério Público e também naqueles em que sejam interessados o Estado ou os municípios, podendo interpor recursos;

Constituição de 88"<sup>12</sup>. O deputado Amaral de Souza transformou a sugestão na emenda 309 em cuja justificativa explicita: "Seu enunciado fundamental consistiu em obter texto legal assegurador da intervenção do Ministério Público em todas as causas que envolvam pessoas públicas de direito interno e suas autarquias, como *custus legis*, pois inquestionável o interesse público em tais demandas, ressaltado pela simples presença das entidades públicas, já que, vencidas ou vitoriosas, estará atingido o erário (...)"<sup>13</sup>. A fórmula genérica "interesse público", todavia, permitiu ao Ministério Público reivindicar sua participação em todos os casos em que se identificasse a existência de interesse público, indo muito além dos casos de proteção do erário. A partir de 1973, iniciou-se uma ampla construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de ampliar o alcance da expressão "interesse público", bem como diferenciá-lo dos interesses do Estado, sem falar na necessidade de independência do órgão incumbido de tutelar esses interesses. "A construção dessa nova categoria de interesse público alimentou, já nos anos de 1970, o discurso pró-independência institucional do Ministério Público, dentro de uma lógica de reforço mútuo: se o interesse é mais do que individual, não pode ser deixado à mercê do princípio da disponibilidade e requer algum tipo de tutela pública, e nesse ponto o Ministério Público era um dos poucos credenciados à função de tutor"<sup>14</sup>. A respeito da repercussão da mudança o Procurador-geral de Justiça, Lauro Pereira Guimarães conta um fato pitoresco: " (...) o Instituto dos Advogados, que era dirigido pelo Dr. Maciel, e a Ordem dos advogados fizeram um ciclo de palestras sobre o Novo Código de Processo Civil. O Código tinha sido editado em janeiro de 1973. O encontro foi no inverno. Convidaram um dos mais lúcidos processualistas brasileiros, o mineiro Celso Agrícola Barbi. Compuseram a mesa e eu me lembro que estava presente o Érico Maciel, que era presidente do IAB, o Dr. Galeno Velhinho de Lacerda, o presidente da Ordem, que era o Justino Vasconcelos, eu, e alguns outros. (...)E o Celso Agrícola Barbi falando de pé, foi discorrendo sobre o Código, as novidades do Código de Processo Civil, e de repente ele diz textualmente o seguinte: "Aqui tem uns artigos que francamente eu não sei de onde é que surgiram". Eu fiquei olhando, e eu não podia olhar para os "sacanas" porque eles estavam todos rindo: o Marco Aurélio, o Eusébio, o Lutzenberger, o Gilberto, o Rui. E ele dizia: "Aqui tem um artigo que francamente eu não entendo: 'Que compete ao Ministério Público intervir em todas as ações em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.' Francamente, isso quer dizer tudo e também não quer dizer nada".

---

<sup>12</sup> FÉLIX, Loiva Otero. *Os alicerces da construção do Ministério Público do Rio grande do Sul – Histórias de Vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, Projeto Memória, 2001, p. 314.

<sup>13</sup> Diário do Congresso Nacional, 09/09/1972, p. 25.

<sup>14</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Op. Cit., p. 37.

Paralelamente, a década de 1970 assistiu ao início de uma enorme mobilização, tanto no plano regional como no plano nacional, no sentido do fortalecimento institucional e associativo dos Ministérios Públicos brasileiros. Em dezembro de 1971, foi instituída, durante o I Congresso Nacional do Ministério Público, a CAEMP – Confederação das Associações Estaduais dos Ministérios Públicos<sup>15</sup> — que desempenharia papel proeminente no fortalecimento dos Ministérios Públicos estaduais brasileiros.

A formação da CAEMP teve sua origem no III Congresso Fluminense do Ministério Público em dezembro de 1970. A delegação gaúcha encontrava-se acanhada pelo fato do Procurador-Geral Peri Condessa ter pedido demissão após tomar conhecimento pela imprensa de que o governador Walter Perachi Barcellos desvinculara os vencimentos do Ministério Público dos da Magistratura. Os promotores gaúchos souberam da notícia quando estavam a caminho do evento. Ao chegar em Teresópolis, verificaram que os outros Ministérios Públicos estaduais encontravam-se em situação semelhante ou pior que o do Rio Grande do Sul, com o agravante de que seus procuradores-gerais não tinham a tradição de independência dos gaúchos. Surgiu, então, a idéia da fundação da CAEMP com o propósito de coibir a interferência do Executivo nos Ministérios Públicos. Marco Aurélio Costa Moreira de Oliveira recorda: "(...) resolvemos fundar a CAEMP – Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público. O que nos movia era o seguinte: os procuradores-gerais não tinham a independência do Dr. Peri Condessa. Eles eram pessoas nomeadas pelo Executivo, sendo sua verdadeira *longa manus*; o procurador-geral defendia os interesses do Executivo. Isso fazia com que o Ministério Público sentisse uma absoluta falta de independência, não independência de consciência, porque os promotores sempre foram muito altivos, nem uma dependência funcional, era uma dependência organizacional. Então, a CAEMP foi fundada com essa inspiração: impedir, a todo custo, as influências políticas dentro do Ministério Público."<sup>16</sup>

Entre 28 a 30 de maio de 1971, em Ouro Preto, ocorreu a primeira Assembleia Geral da Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público para aprovação dos estatutos e eleição da diretoria. Era a fundação oficial da CAEMP. Integravam a primeira diretoria: Presidente, Oscar Xavier de Freitas (SP); 1º Vice-Presidente, José Cupertino Gonçalves (MG); 2º Vice-Presidente, Lauro Pereira Guimarães (RS); Secretário-Tesoureiro, Carlos Sanromã (DF); Relações Públicas, Antônio Benedicto Amâncio Pereira (ES); Presidente do Conselho Consultivo, Massilon Tenório de Medeiros (PE) e Vice-Presidente do Conselho Consultivo, Cleóbulo Cortez Gomes (RN). Antônio Araldo dal Pozzo relaciona diretamente a criação da CAEMP com a Constituinte de 1988:

---

<sup>15</sup> Atualmente denominada CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público).

<sup>16</sup> FÉLIX, Loiva Otero. Op. Cit., p. 236.

(...) voltando no tempo, talvez o movimento mais importante, historicamente, e que veio desembocar no movimento da Constituinte de 88, foi a criação da CAEMP – Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público – um movimento de inspiração paulista. (...) [Os] ilustres colegas entenderam que não seria possível fazer uma revolução no Ministério Público contando exclusivamente com um ou mais Ministérios Públicos Estaduais. Era preciso unir todo o Ministério Público Estadual do Brasil em torno de uma causa comum, para poder haver algum avanço. Assim foi fundada a CAEMP, em Ouro Preto, com a participação daqueles paulistas, de membros do Ministério Público de Minas Gerais, do Espírito Santo, do Rio de Janeiro e de outros Estados (...). Contudo, no início, a CAEMP não conseguiu ser muito ativa, demorou a deslanchar, muito embora tenha promovido vários Congressos Nacionais do Ministério Público, uma iniciativa importante na integração dos promotores. fonte

A fundação da CAEMP foi fundamental para a organização das demandas dos Ministérios Públicos estaduais, bem como para a identificação de seus problemas. Não existia uma organização nacional dos Ministérios Públicos, cada estado possuía uma conformação diferente. Em alguns estados, como em São Paulo, o exercício da advocacia era há muito vedado aos membros do *parquet*; em outros, como no Rio de Janeiro, os promotores advogavam livremente. Isso comprometia as reivindicações de independência e autonomia da Instituição.

A CAEMP se articulou, então, para promover a elaboração de uma lei de organização nacional do Ministério Público. Nesse processo foi de fundamental importância Carlos Siqueira Neto, então presidente da Associação do Ministério Público de São Paulo. Carlito, como era informalmente chamado pelos seus pares, cursou a Escola Superior de Guerra, "o cadinho do pensamento político brasileiro moldado à situação da época", nas palavras de Cláudio Ferraz Alvarenga. Isso facilitou sua aproximação com as lideranças do governo militar. Uma dessas lideranças era Henrique Fonseca de Araújo, Procurador-Geral da República, que já havia exercido o cargo de Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul entre 1955 e 1958. Assim, a Emenda Constitucional nº 7 de 14/04/1977, conhecida popularmente como "Pacote de Abril", acrescentou o seguinte dispositivo à Constituição:

Art. 96 O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual.

Parágrafo único. Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior.

Cláudio Ferraz Alvarenga recorda: "(...) isso foi fundamental, essa aproximação do Carlito com Henrique Fonseca de Araújo, que apesar de membro do governo, tinha coração de promotor.(...). O



Henrique Fonseca de Araújo foi procurador-geral de um regime que não se pode dizer que seja um exemplo de abertura democrática. Mas ele ajudou demais". Fonte

Pois foi o "Pacote de Abril", promovido num momento de fechamento do regime autoritário, que possibilitou a Lei Complementar nº 40 de 1981, considerada por Tael Selistre, a "carta de alforria" do Ministério Público. Alvarenga identifica, em seu depoimento, o que Rogério Bastos Arantes julga um paradoxo: o crescimento institucional do Ministério Público em pleno regime autoritário.

O Pacote de Abril foi, em termos de quem tem consciência política, democrática no Brasil um exemplo do errado. Se foi errado para todo mundo, tinha que ser muito mais errado para o Ministério Público, porque o Ministério Público é uma instituição de cunho democrático, até porque, ela tem por finalidade, inclusive, ser um sistema de fiscalização e de controle dos exercentes do poder. Quanto mais autoritários eles são, evidentemente, menos eles simpatizam com o Ministério Público. Agora veja que coisa interessante: no Pacote de Abril é que entrou um parágrafo no artigo 96 da Constituição da época prevendo uma lei nacional com normas gerais para o Ministério Público. Tudo o que veio depois saiu desse dispositivo<sup>17</sup>.

Arantes explica esse aparente paradoxo como uma convergência "mesmo por vias tortas" entre o regime autoritário e o interesse do Ministério Público de se tornar fiscal da administração e guardião do interesse público. O autor esclarece: "O fato de ter havido um reforço dessas funções durante os anos de autoritarismo talvez explique os grandes avanços que a instituição iria conquistar nos anos de 1980, na medida em que ela pôde se antecipar à transição democrática, ocupando desde antes a posição de fiscal da lei e do interesse público e se habilitando para reivindicar essa mesma posição no regime democrático"<sup>18</sup>.

Três meses antes da promulgação da Lei Complementar nº 40, nasceu outro diploma de fundamental importância na reconstrução institucional do Ministério Público, a Lei 6938, de 2 de setembro de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. O parágrafo 1º do artigo 14 dessa lei trazia uma novidade processual:

Art. 14 § 1º (...) O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

A Lei 6938 formalizava o meio ambiente como interesse difuso, o primeiro a aparecer assim caracterizado na legislação e conferia a titularidade da ação de responsabilidade civil e criminal ao Ministério Público, daí ter passado a ser denominada de ação civil pública<sup>19</sup>. Em 14 de dezembro de 1981<sup>20</sup>, foi sancionada a Lei Complementar nº 40 que estabelecia no inciso III do art. 3º que uma das funções do Ministério Público era a de "promover a ação civil pública, nos termos da lei". Outro antecedente da Lei da Ação Civil Pública, que viria em 1985, foi a Lei Complementar estadual 304, de 28 de dezembro de 1982, do Estado de São Paulo "que ampliou significativamente

---

<sup>17</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Op. Cit, p. 44. Ver

<sup>18</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Op. Cit, p. 44.

<sup>19</sup> BENJAMIN, Antonio Hermann. "A Insurreição da Aldeia Global Contra o Processo Civil Clássico: Apontamentos sobre a Opressão e a Libertação Judiciais do Meio Ambiente e do Consumidor". In: MILARÉ, Édís (cord.), *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e Reflexões após Dez Anos de Aplicação*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995, p. 118.

<sup>20</sup> O artigo 61 da Lei Complementar nº 40 estabelecia que 14 de dezembro seria comemorado como "Dia Nacional do Ministério Público".

o leque de direitos difusos passíveis de defesa pela instituição: o meio ambiente, o consumidor e o patrimônio cultural e natural do Estado" <sup>21</sup>.

Nesse período, os operadores do Direito brasileiro, amplamente influenciados pelos italianos Mauro Cappelletti, Vittorio Denti e Andréa Pisani <sup>22</sup>, discutiam a viabilidade da defesa em juízo de interesses coletivos. Era uma nova realidade, tributária da sociedade de massas, que chegava ao Poder Judiciário. As alternativas discutidas na teoria italiana <sup>23</sup> produziram uma cisão entre os doutrinadores brasileiros. Um grupo, do qual participava Ada Pellegrini Grinover, Waldemar de Oliveira Júnior, José Carlos Barbosa Moreira, Kazuo Watanabe e Cândido Dinamarco acompanhava Cappelletti em suas reservas com respeito à entrega da defesa dos direitos coletivos ao Ministério Público. Deve-se ter em conta que, nesse período, o Ministério Público ainda tinha a sua imagem estreitamente vinculada ao Poder Executivo. Como um órgão ligado à Administração Pública defenderia a sociedade muitas vezes lesada pela mesma? Já os promotores e procuradores, empenhados na reconstrução institucional do Ministério Público, sustentavam a qualificação do Ministério Público brasileiro para essa representação. Dos debates doutrinários de cada um desses grupos, resultaram dois projetos de lei que foram encaminhados ao Congresso Nacional. O projeto dos "juristas" foi levado ao Congresso pelo deputado do PMDB, Flávio Bierrembach, acompanhado de uma justificativa assinada pelos autores da proposta <sup>24</sup>. O projeto do Ministério Público de São Paulo foi elaborado por A. M. de Camargo Ferraz, Nelson Nery Júnior e Edis Milaré. Luís Antônio Fleury Filho, presidente da CONAMP, levou-o ao Ministro da Justiça do Governo Figueiredo, Ibrahim Abi-Ackel em junho de 1984 <sup>25</sup>.

Cláudio Alvarenga recorda os antecedentes da Lei da Ação Civil Pública:

"Essa mobilização partiu em grande medida do Ministério Público de São Paulo.(...)O Fleury teve uma atuação extraordinária, porque, nessa ocasião, era presidente da CAEMP, depois, Conamp, e era presidente da Associação de São Paulo, porque me sucedeu. (...)São Paulo, teve uma participação mais acentuada comparativamente do que na Lei 40. A Lei 40 foi um produto de todos. Por que São Paulo se empenhou tanto na Lei da Ação Civil Pública? No crime já havia uma tradição de atuação, mas não havia nenhum instrumento de atuação extrapenal. Aqui em São Paulo o manejo de todas as ações extrapenais era ainda precário, a gente usava muito a ação direta de inconstitucionalidade, mas não havia muito instrumento para fazer a defesa daqueles outros interesses da sociedade.(...) O Kazuo (Watanabe) participou muito representando a Magistratura e também, coisa que não aconteceu na Lei 40, a Faculdade de Direito de São Paulo. A Ada Pelegrini Grinover, que é professora titular da Faculdade de Direito, foi fundamental. Na formulação do instituto da Ação Civil Pública, que foi uma revolução, existe uma participação muito mais efetiva de segmentos externos ao Ministério Público. A Lei 40 foi uma briga nossa, como a Constituição foi uma briga nossa. Os juízes cuidaram da Magistratura, os delegados cuidaram da Polícia, e nós cuidamos do Ministério Público. A Lei da Ação Civil Pública não. Naquele tempo, os juízes julgavam que parte da ineficácia que se atribuiu ao Judiciário decorre do fato de que ninguém provoca o Judiciário para decidir questões de grande relevância para a sociedade. Eles

<sup>21</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Op. Cit., p. 53.

<sup>22</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984, p. 1.

<sup>23</sup> Ver Mauro Cappelletti. "Formações Sociais e Interesses coletivos diante da Justiça Civil". *Revista de Processo*. São Paulo, 5, jan./mar., 1977.

<sup>24</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Op. Cit., p. 58.

<sup>25</sup> Conforme Rogério Bastos Arantes o projeto elaborado pelo Ministério Público de São Paulo tomou por base o projeto dos juristas. Todavia, fortaleceu o papel do Ministério Público em detrimento das associações civis. Esse projeto, depois de enviado ao Ministério da Justiça, também sofreu alterações, algumas promovidas por membros do Ministério Público paulista. Para uma comparação entre os três projetos ver ARANTES, Rogério Bastos. Op. Cit., pp. 311-316.

também queriam que existisse um órgão que provocasse a atuação jurisdicional. Porque, às vezes, o grande tema social do momento não chegava ao Judiciário, porque não havia quem acionasse. Então o Judiciário ajudou muito a dar esse instrumento para o Ministério Público <sup>26</sup>.

Ao que tudo indica, todavia, não houve essa comunhão de interesses relatada por Cláudio Alvarenga. Conforme Arantes havia diferentes intenções relacionadas à Lei da Ação Civil Pública. Os "juristas", apoiados pelos novos movimentos sociais que surgiam desde o início da abertura política, buscavam o fortalecimento da sociedade civil através da legitimação extraordinária às associações para a tutela dos interesses difusos. Já os promotores pretendiam ampliar as prerrogativas que vinham sendo conquistadas desde a Lei Complementar nº 40, assumindo o papel de tutores dos interesses difusos da sociedade<sup>27</sup>.

O anteprojeto dos promotores foi revisto e modificado no Ministério da Justiça, com a colaboração de membros do Ministério Público de São Paulo. Finalmente, foi enviado ao Congresso Nacional, onde, apesar de ter chegado depois do projeto dos "juristas", tramitou mais rápido, tendo sido aprovado em meados de 1985. Até a promulgação da lei, houve debates nos meios de comunicação. A lei frustrou os juristas e as associações, ao atribuir ao Ministério Público uma posição vantajosa na proposição da ação civil pública, embora não possuísse o monopólio da representação dos interesses difusos e coletivos. A possibilidade do Ministério Público arquivar os autos do inquérito civil e as peças informativas caso julgasse não existir fundamento para o ajuizamento da ação civil pública era o dispositivo que causou maior descontentamento. Há de se ter em conta, que, nesse período, instituições ligadas ao Estado, especialmente ao Poder Executivo, como era o caso do Ministério Público, eram identificadas com a ditadura militar e com seus métodos autoritários. O temor dos setores associativistas era que o Ministério Público usasse esse expediente para livrar o Poder Executivo de investigações. No dia 24 de julho de 1985, o Presidente José Sarney sancionou a lei com todos os seus artigos. O Ministério Público consolidava o fortalecimento obtido com a Lei Complementar nº 40.

Voltaire de Lima Moraes recorda o impacto da Lei da Ação Civil Pública no Ministério Público do Rio Grande do Sul: "Esta lei foi considerada muito importante. Para tanto, foi realizado um seminário, na Assembleia Legislativa, do qual participaram vários juristas, e dali saiu a Revista Especial do Ministério Público sobre Ação Civil Pública, vol. 19, que é uma edição que eu reputo histórica, porque foi o embrião de toda a discussão a respeito de um dos instrumentos mais eficazes de tutela dos interesses difusos e coletivos: a Lei 7.347/85. O Professor Galeno Lacerda, por exemplo, foi um dos palestrantes, e, a partir dali, se travou toda uma discussão, no plano associativo, e depois no plano institucional, a respeito dessa lei".

Paralelamente às discussões a respeito da Lei da Ação Civil Pública, iniciavam-se os trabalhos preparatórios para a Assembleia Constituinte que estava próxima. Em junho de 1985, ocorreu em São Paulo o VI Congresso Nacional do Ministério Público, no qual foram apresentadas teses sobre a organização do Ministério Público na futura Constituição<sup>28</sup>. Arantes considera que o VI Congresso Nacional, ilustrativo de seu argumento sobre como o Ministério Público antecipou-se à transição democrática, já que a maior parte das teses apresentadas, dezoito, discutiu a posição do Ministério Público na futura Constituição, enquanto outros temas como direitos difusos e direito penal foram objeto de apenas quatro teses cada um<sup>29</sup>. Em outubro, a Conamp enviou cerca de seis mil questionários aos membros do Ministério Público de todo o país, obtendo em torno de mil colaborações. Também por essa época, o Procurador-Geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, um dos membros da Comissão de Estudos Constitucionais encarregada de elaborar um

---

<sup>26</sup>

<sup>27</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Op. Cit., p. 60.

<sup>28</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Op. Cit., p. 100.

<sup>29</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Op. cit., p. 78.

anteprojeto de Constituição, foi o responsável pela redação da parte atinente ao Ministério Público para a qual recebeu sugestões da conamp. A chamada "Proposta Pertence" foi aprovada com algumas modificações pela Comissão Constitucional<sup>30</sup>. Com a finalidade de harmonizar as propostas de todas essas instâncias ocorreu entre 20 e 22 de junho de 1986, em Curitiba, o 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público. Em 21 de junho, foi aprovada a Carta de Curitiba. Conforme Mazzilli, "a importância da Carta de Curitiba mede-se pelo fato de que, até então, nunca os diversos Ministérios Públicos Estaduais e o Federal se tinham acertado nos principais pontos sobre garantias, instrumentos, vedações e funções da própria instituição"<sup>31</sup>.

A etapa seguinte, e a mais importante, seria a própria Assembleia Nacional Constituinte. Já em fevereiro de 1987, em uma reunião da CONAMP em Brasília, por proposição do presidente da AMPRGS, José Antônio Paganella Boschi, foi criada uma "comissão nacional pró-constituente"<sup>32</sup>. Em suma, o desafio agora era, além de manter as conquistas obtidas ao longo das décadas de setenta e oitenta, "dar seguimento à tendência ascensional e conquistar a única vantagem institucional que lhe faltava: a independência frente aos demais poderes."<sup>33</sup> Essa perspectiva era bastante clara aos membros do Ministério Público, conforme nos relata Voltaire de Lima Moraes: "o aspecto importante é que a Constituição de 1988 inovou em vários aspectos. Com relação ao Ministério Público, por exemplo, ela tratou, expressamente, da tríplice garantia, ou seja: da vitaliciedade, da irredutibilidade de vencimentos e da inamovibilidade, garantias até então próprias da Magistratura, e, não bastasse isso, nós poderíamos dizer que ela enfrentou a **questão básica que foi da autonomia do Ministério Público**, que era uma coisa, até então, difícil de ser conseguida, pelo menos na prática. A própria Lei Orgânica do Ministério Público, a Lei Complementar 40, de 1981, já se referia sobre essas autonomias, mas era uma Lei Orgânica; uma coisa é constar da Lei Orgânica, outra, da Constituição Federal, porque aí já muda o enfoque, evidentemente, até pela estatutura, pela hierarquia que tem uma Constituição em termos de supremacia perante qualquer outra legislação".

---

<sup>30</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Op. cit., p. 102.

<sup>31</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Op. cit., pp. 103-104.

<sup>32</sup> RÉLICA. Ano VI, nº13, março de 1987.

<sup>33</sup> ARANTES, Rogério Bastos. Op. cit., p. 76.

## BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora Sumerá, Fapesp, 2002.

AXT, Gunter. *O Ministério Público do Rio Grande do Sul: Evolução Histórica*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006.

BENJAMIN, Antonio Hermann. "A Insurreição da Aldeia Global Contra o Processo Civil Clássico: Apontamentos sobre a Opressão e a Libertação Judiciais do Meio Ambiente e do Consumidor". In: MILARÉ, Édís (coord.), *Ação Civil Pública. Lei 7347/85: Reminiscências e Reflexões após Dez Anos de Aplicação*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

CARBASSE, Jean-Marie. *Histoire du Parquet*. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.

FÉLIX, Loiva Otero. *Os alicerces da construção do Ministério Público do Rio grande do Sul – Histórias de Vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, Projeto Memória, 2001.

FRANCO, Sérgio da Costa. *Sobre a Conveniência da Ampliação das Atribuições Processuais do Ministério Público como "Custos Legis"*. In: Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, 1971.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A Tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984, p. 1.

MAZZILLI, Regime Jurídico do Ministério Público. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

PERROT, Roger. *Institutions Judiciaires*. Paris: Montcherestien, 1986.

SOUZA Jr. César Saldanha. *O Tribunal Constitucional como Poder: Uma Nova Teoria da Divisão dos Poderes*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002.

### Fontes

Boletim da Procuradoria-Geral do Estado

Diário do Congresso Nacional

Réplica

---

MEMORIAL



DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO

---