

Marcus Paulo Queiroz Macêdo  
Anderson de Castro Ogrizio  
Alexandre Daruge

Manual do

# PROMOTOR DE JUSTIÇA

Teoria e Prática

**6<sup>a</sup>** | revista  
edição | atualizada  
ampliada

2023

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## Capítulo I

# O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

*Marcus Paulo Queiroz Macêdo*

## 1. O QUE É MINISTÉRIO PÚBLICO?

### 1.1. Considerações gerais

O que é Ministério Público?

Por se tratar de uma **instituição multifacetada e de atuação bastante ampla e complexa**, a resposta a tal indagação merece melhor detalhamento, o que se fará a seguir, a fim de se compreender a atuação funcional dos membros dos Ministérios Públicos brasileiros para além da de acusadores criminais, como os Promotores de Justiça são geralmente identificados pela população em geral.

Primeiramente, mister ser ressaltado que **cada país que tenha seu Ministério Público ou entidade similar tem a própria formatação do mesmo, o que impede a feitura de um conceito universal**, de modo que a definição de Ministério Público que aqui se pretende chegar refere-se, exclusivamente, à realidade brasileira.

Nada obstante, há características similares entre os Ministérios Públicos dos países ocidentais, o que permite a utilização, para fins comparativos, de conceitos formulados pela doutrina estrangeira, desde que relativizados e contextualizados, como aqui se pretende.

Dito isto, trabalhemos inicialmente com a definição do Ministério Público italiano formulada por Enrico Tullio Liebman, segundo quem: “O Ministério Público pode ser definido como o órgão instituído para promover a atuação jurisdicional das normas de ordem pública. Entre estas normas aparecem em primeiro plano as de direito penal. Mas também no direito privado há algumas que, embora regulando interesses particulares dos indivíduos e a relação que se estabelece entre eles, visam, todavia, a garantir também um bem geral da sociedade e são, por isso, dotadas de uma mais intensa eficácia imperativa: tais são sobretudo aquelas que regulam as relações familiares e o estado das pessoas, e, numa medida mais limitada, a vida e as atividades das associações, das pessoas jurídicas privadas e das sociedades comerciais

e as relações trabalhistas. Cabe naturalmente à lei graduar a particular intensidade da eficácia delas e, portanto, a qualidade das atribuições concedidas a respeito delas ao Ministério Público. Por outro lado, muitas outras leis pertencentes ao direito público, cuja natureza de normas cogentes é fora de discussão, não necessitam da atuação do Ministério Público, porque para a aplicação delas provêm vários órgãos do Estado que são interessados.”<sup>1</sup>

Tal definição é de muita utilidade à realidade nacional, pois enfoca uma enorme gama das atribuições do Ministério Público brasileiro que, assim como o italiano, nos termos bem ressaltados por Francesco Carnelutti, “não tem no processo um direito a exercitar, e sim um dever que cumprir”<sup>2</sup>. **Logo, as atribuições constitucionais e legais dos membros do Ministério Público constituem poderes-deveres.**

Em primeiro lugar, **Liebman ressalta a atuação do Ministério Público como órgão instituído para a defesa e em nome de normas de ordem pública**, sendo este, mesmo, o cerne da atuação da instituição, pois somente quando haja interesse público primário<sup>3</sup> em questão ele intervirá no processo<sup>4</sup>.

Também na Alemanha assim o é, segundo relata Adolf Schönke, *in verbis*: “o Ministério Público está chamado a intervir em todos os litígios civis ante os Tribunais ordinários, a fim de que possa defender os interesses da sociedade [...]”<sup>5</sup>.

Todavia, o próprio Liebman destaca um aspecto de suma relevância na questão: **não são em todas as situações previstas em normas de ordem pública que deve haver a atuação do Ministério Público, mas somente naqueles casos em que o ordenamento jurídico, seja na própria Constituição da República ou em leis ordinárias, determina a intervenção e atuação**, em hipóteses em que pela própria natureza do Direito discutido ou por alguma situação peculiar às partes envolvidas (poder público, incapazes, idosos, mulheres seviciadas em ambiente familiar, indígenas, consumidores etc.) presume-se haver interesse público primário a justificar a intervenção processual ou a atuação como autor.

1 LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. Vol. I. Tocantins: Intelectos, 2003, pp. 124-125.

2 CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Direito Processual Civil*. Vol. II. 2. ed., São Paulo: Lemos e Cruz, 2004, p. 81.

3 Muitos doutrinadores, seguindo o jurista italiano Renato Alessi, fazem a diferenciação entre os interesses públicos primários e os secundários, sendo os primeiros os interesses públicos propriamente ditos, e os segundos os interesses particulares de cada uma das entidades jurídicas que compõem o Estado, como, por exemplo, o de receber um débito fiscal em atraso. Entretanto, “o Estado [...] só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 57). Sobre isto, também conferir: MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. Comentários à jurisprudência de natureza processual coletiva. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 168, fev./2009, pp. 225/226.

4 Quanto a isto, ver, com mais detalhes, capítulo III, item 6.1 infra.

5 SCHÖNKE, Adolf. *Direito Processual Civil*. Campinas: Romana, 2003, p. 106.

Há inúmeras conjunturas em que existem outros órgãos aptos e legitimados a defender o interesse público, sobretudo quando se trate do interesse público secundário, que será defendido por meio de Procuradores Municípios, dos Estados ou da União, ou por outras categorias de advogados públicos. **Porém, jamais, hoje, por membros do Ministério Público brasileiro.**

Em segundo lugar, Liebman afirma, na conceituação retro transcrita, o papel primordial do Ministério Público como **autor da ação penal pública que, no Brasil, como regra, é de sua titularidade exclusiva**, *ex vi* do art. 129, inciso I, da CR/88, atuando como órgão agente<sup>6</sup>.

Em terceiro lugar, ele ainda ressalta este **caráter de agente interveniente** (*custos iuris*), em que os órgãos de execução intervêm em processos que o ordenamento jurídico determina que assim se faça, pela natureza do direito discutido ou devido a alguma peculiaridade de qualquer das partes, agindo “como um *tertium* entre o juiz e a parte, já que os interesses que tende a desenvolver não se identificam, mesmo sendo internos, com todos os interesses em litígio que são, em todo o caso, essencialmente públicos”<sup>7</sup>.

**O que necessariamente falta nesta definição liebmaniana para a sua integral transposição ao Brasil (e isto é totalmente explicável, eis que na Itália a instituição não tem a atribuição a seguir indicada) é o viés do Ministério Público como o principal defensor pátrio dos interesses metaindividuais e individuais indisponíveis, através da legitimação ativa lhe conferida para o manejo de ações civis, também atuando como órgão agente.** Em função disto, o Ministério Público brasileiro é atualmente o maior autor quantitativo de ações coletivas no país<sup>8</sup>.

Após estas considerações, pode-se bem aderir, com respeito ao Ministério Público brasileiro, à definição de Hugo Nigro Mazzilli, para quem: “[...] o Ministério Público é o órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as leis cometem algumas funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, para a defesa de interesses da coletividade, principalmente os indisponíveis e os de larga abrangência social”<sup>9</sup>.

6 Para maior detalhamento quanto à atuação do Promotor de Justiça como órgão agente e como órgão interveniente, conferir capítulo III, item 2.1, *infra*.

7 CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Direito Processual Civil*. Vol. II. 2. ed., São Paulo: Lemos e Cruz, 2004, p. 80.

8 José Carlos Barbosa Moreira afirma que “el numero de ‘acciones civiles publicas’ ejercitadas por los organos públicos – sobre todo por el Ministerio Publico – es notadamente superior al de las que se originam de demandas de instituciones privadas” (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. La iniciativa en la defensa judicial de los intereses difusos y colectivos (un aspecto de la experiencia brasileña). *Revista de Processo*, São Paulo, n. 68, p. 54-58, 1992, p. 57).

9 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 33-36. Outra definição de

Já para a Constituição da República de 1988, que não se furtou, em inúmeras situações, de fazer definições, por se tratar de uma constituição analítica, 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” (art. 127, *caput*).

Por fim, deve-se asseverar, junto a Galeno Lacerda, que “essa regra constitucional baliza o campo de ação do órgão, e em função dela deverão ser interpretadas todas as disposições a ele pertinentes”<sup>10</sup>, o que torna este artigo constitucional de suma importância para o efetivo entendimento do que é o Ministério Público brasileiro e de quais são as finalidades sociais que lastreiam sua existência no ordenamento jurídico pátrio.

## 1.2. Fluxogramas

Figura 1

O Ministério Público é uma instituição multifacetada, de atuação bastante ampla e complexa, e as atribuições constitucionais e legais de seus membros constituem poderes-deveres.

Figura 2

Não são em todas as situações previstas em normas de ordem pública que deve haver a atuação do Ministério Público, mas somente naqueles casos em que o ordenamento jurídico, seja na própria Constituição da República ou em leis ordinárias, determina a intervenção e a atuação de seus membros, visando à defesa do interesse público primário.

Figura 3

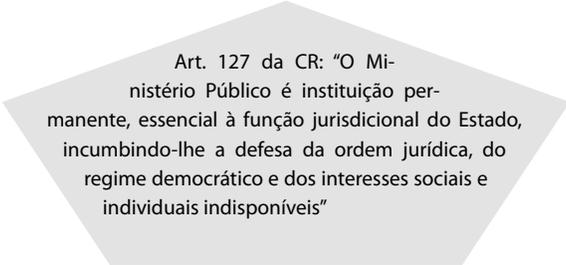
“O Ministério Público é o órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as leis cometem algumas funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, para a defesa de interesses da coletividade, principalmente os indisponíveis e os de larga abrangência social.” (Hugo Nigro Mazzilli)

---

Ministério Público, também bastante precisa, é dada por Alexandre de Moraes, para quem ele é: “[...] um órgão autônomo e independente deslocado da estrutura de qualquer dos Poderes do Estado, um verdadeiro fiscal da perpetuidade da federação, da Separação dos Poderes, da legalidade e moralidade pública, do regime democrático e dos direitos e garantias individuais [...]” (MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 7. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2000, p. 491).

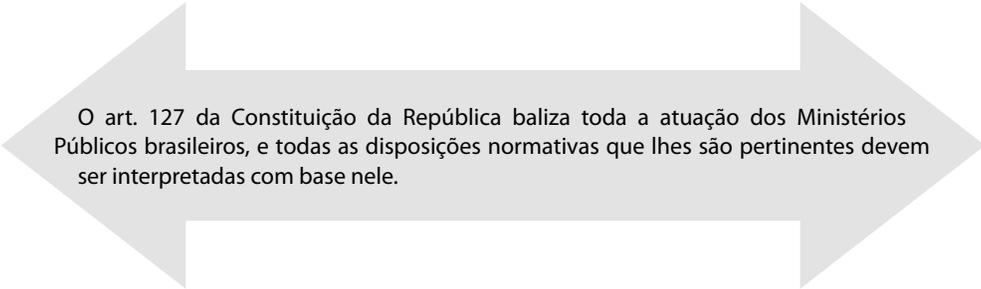
10 LACERDA, Galeno. Limites à atuação do Ministério Público, no que concerne ao inquérito civil e à ação civil pública – limites no controle da atividade bancária. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 92, n. 333, pp. 193-202, jan./mar. 1996, p. 196.

Figura 4



Art. 127 da CR: “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”

Figura 5



O art. 127 da Constituição da República baliza toda a atuação dos Ministérios Públicos brasileiros, e todas as disposições normativas que lhes são pertinentes devem ser interpretadas com base nele.

## 2. AS ORIGENS REMOTAS E PRÓXIMAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO OCIDENTAL

### 2.1. Considerações gerais

A origem histórica remota do que atualmente se entende por Ministério Público dependerá do parâmetro de comparação que se tome, já que é impossível cotejar instituições jurídicas sem situá-las no tempo/espaço, pois estas não são atemporais, variando conforme os aspectos sociológicos e sociais a serem considerados, exatamente por refletirem a realidade social em que estão inseridas.<sup>11</sup>

Além do mais, a construção de instituições jurídicas, nacionais ou não, é um processo de evolução histórica, no sentido de se acumular experiências, testá-las e aplicá-las, construindo-se modelos, em movimentos de flexão e inflexão, dependendo das necessidades e influências sociais do momento<sup>12</sup>. Aliás, como ocorre com quase tudo na vida, conforme já advertia Luís Vaz de Camões há quinhentos anos.<sup>13</sup>

11 Neste sentido: GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed., rev. ampl. e atual., Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 8; e MOREIRA, Jairo Cruz. *A intervenção do Ministério Público no processo civil à luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 16.

12 Quanto a isto, vale a observação de Eros Roberto Grau, segundo o qual “o sistema jurídico é um sistema aberto, não fechado. Aberto no sentido de que é incompleto, evolui e se modifica” (GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 19).

13 Em um de seus mais belos poemas, o maior poeta da língua portuguesa escreveu: “Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,/Muda-se o ser, muda-se a confiança;/Todo o mundo é composto de mudança,/To-

Neste sentido, o Ministério Público brasileiro moderno, considerado a partir da Constituição da República de 1988, não tem paralelos históricos, nem mesmo estrangeiros, dada a formatação que a referida Carta Constitucional lhe deu, conferindo-lhe características únicas em muitos aspectos, sobretudo pela autonomia que lhe foi garantida, sem qualquer tipo de controle ou ligação com outro Poder da República.

Todavia, **tomando-se alguns parâmetros, podemos identificar cargos e funções administrativas que existiram num passado remoto e que guardam algum tipo de relação com este Ministério Público moderno**, além de efetivamente terem contribuído para o desenvolvimento histórico de instituições que vieram a se tornar o atual Ministério Público, deixando claro que esta análise se refere aos Ministérios Públicos dos países ocidentais, especialmente aos da Europa Continental e suas colônias.

Marcelo Pedroso Goulart resume bem tais antecedentes históricos remotos, **naquilo que eu chamaria de “pré-história do Ministério Público**, nestes termos: “No Egito antigo, há mais de 4.000 anos, teria existido a figura do *magiai* – procurador-do-rei, que compunha um corpo de funcionários, com atribuições na esfera da repressão penal, para castigar rebeldes, reprimir os violentos, proteger os cidadãos pacíficos, formalizar acusações e participar das instruções probatórias na busca da verdade, bem como na esfera civil, para defender determinadas pessoas, como órfãos e viúvas. Acusadores públicos (*temóstetas*), responsáveis pelo exercício do direito de acusação, teriam existido na Grécia clássica. Em Roma, os *praefectus urbis*, os *praesides*, os *procuratores caesaris*, os *praetor fiscalis*, os *curiosi*, o *irenarcha*, os *satazionarii*, são tidos como precursores do Ministério Público<sup>14</sup>, alguns com função na área fiscal, outros área de repressão a criminosos. Na Idade Média, os *saions* germânicos, funcionários fiscais que eram responsáveis por atividades semelhantes a de Ministério Público, pois, além de defender o erário, intervinham na justiça, na defesa de incapazes, de órfãos. Ainda na Alemanha, existia a figura do *gemeiner Anklager*, que, na omissão da vítima, exercia a função de acusador criminal. Os *bailios* e os *senescais* tinham a responsabilidade de defender os interesses dos senhores feudais em juízo e que também são considerados figuras com atividades análogas às do Ministério Público.”<sup>15</sup>

---

mando sempre novas qualidades”(CAMÕES, Luís Vaz de. *Lírica: redondilhas e sonetos*. Rio de Janeiro: Ediouro; São Paulo: Publifolha, 1997, p. 94).

- 14 Entretanto, assevera Marcelo Zenkner: “Vale frisar que a menção aos procuradores de César (*Procuratores Caesaris*) nas compilações de Justiniano nada tem que ver com as funções ministeriais, pois estes personagens não passavam de funcionários encarregados da gestão dos bens do imperador, das contribuições e dos trabalhos públicos, sendo, portanto, meros administradores executivos.” (ZENKER, Marcelo. *Ministério Público e efetividade do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 65).
- 15 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. Leme: LED, 1998, p. 70-71.

Assim sendo, pode ser verificada a existência de algumas funções em comum entre tais antecedentes remotos e as atuais atividades exercidas por membros do Ministério Público, como, por exemplo: acusação penal; repressão a criminosos; defesa de incapazes (*in casu*, órfãos e viúvas); e a defesa do fisco (o que implica, em última medida, na defesa do patrimônio público e do interesse público, característica primordial do Ministério Público).

Efetivamente, há semelhança no desempenho destas funções; entretantes, as diferenças são gritantes, a começar pelo fato de não existirem, no Egito, na Grécia ou em Roma, instituições dotadas da autonomia da qual os atuais Ministérios Públicos brasileiros gozam, e pela circunstância da acusação penal, tanto em Roma como na Grécia, ser atividade exercida por particular, como demonstra o célebre julgamento de Sócrates, que foi acusado pessoalmente pelo poeta Mileto, tendo ele também de tais acusações se defendido por si só.

Com isto, é muito difícil sustentar alguma relação direta entre algum funcionário do Egito, da Grécia ou do Império Romano com os atuais membros do Ministério Público, panorama que passou a se alterar na baixa Idade Média, a partir do colapso do feudalismo, quando, devido ao exaurimento deste sistema econômico, com sua paulatina substituição pelo capitalismo, e também pelas constantes guerras que caracterizaram o período, gerando insegurança e instabilidade<sup>16</sup>, possibilitou-se a concentração do poder na emblemática figura do Príncipe<sup>17</sup>, classicamente descrita na obra de Maquiavel, dando-se, destarte, origem aos Estados Modernos Europeus<sup>18</sup>, que despontaram a partir do século XIII até fins do século XVIII ou início do século XIX.

- 
- 16 “O reforço do poder de certos reis e senhores faz desaparecer a anarquia do regime feudal, baseado na força na violência e na submissão do homem pelo homem. Os que exercem o poder tendem a manter a ordem e a paz pelo desenvolvimento da sua polícia e da sua justiça. Assim se formam os embriões dos Estados modernos, tanto nas mãos de um rei que consegue submeter um vasto território à sua autoridade (França, Inglaterra, Espanha), como nas de um grande senhor que consegue manter a quase-independência do seu senhorio (ex. conde de Flandres, duque de Brabante, príncipe-bispo de Liège, conde de Toulouse, duque da Baviera, etc.)”. (GILISSEN, John. *Introdução histórica do direito*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, p. 205).
- 17 “Lentamente, mas incessantemente, surge uma nova figura de Príncipe, e também uma conexão totalmente nova entre ele e o direito. O novo Príncipe é, politicamente, o fruto de um grande processo histórico totalmente voltado a libertar o indivíduo dos laços em que a civilização precedente o tinha inserido. Quanto mais o pessimismo medieval tentou inserir o indivíduo no tecido protetor, porém condicionante da natureza cósmica e da sociedade, tanto mais o planeta moderno – em marcha sempre mais decidida a partir do século XIV – esforçava-se para libertar o indivíduo, cada indivíduo, de todas as incrustações sedimentares que se encontrava sobre ele.” (GROSSI, Paolo. *Mitologias Jurídicas da Modernidade*. 2. ed., rev. e ampl. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, p. 35).
- 18 Acerca das razões do florescimento dos Estados Modernos e de suas instituições políticas, assevera Tércio Sampaio Ferraz Júnior: “As primeiras manifestações de uma diferença entre entes privados comuns (sociedades religiosas, comerciais) e entes públicos data da Idade Média e ocorre por duas razões profundas: as finanças e as guerras. De um lado, o crescimento em número dos homens livres altera o problema

Esquemáticamente, os elementos intrínsecos destes Estados Modernos são a soberania, o território e o povo<sup>19</sup>, sendo que um dos aspectos da primeira é o controle jurisdicional absoluto nos limites de seu território, de modo que com as unificações de feudos realizadas e com a criação de Estados Nacionais, neste sentido moderno, tanto os tribunais feudais como os eclesiásticos tiveram que ser substituídos por tribunais civis, uma vez que, conforme esclarece Jorge Miranda, a concentração do poder nas mãos de um monarca: “[...] acompanha-se de uma crescente institucionalização, determinada pelo próprio alargamento da comunidade política e pelo reforço do aparelho de poder, bem como pelas transformações intelectuais que, entretanto, ocorrem. E com o constitucionalismo todo o Estado ficará envolvido por regras e processos jurídicos estritos.”<sup>20</sup>

Assim sendo, a centralização do poder na pessoa do monarca implicou numa “reintegração das faculdades jurisdicionais (e outras) dispersas pelos senhores feudais e da extinção das imunidades e dos privilégios atribuídos a estratos sociais ou a comunidades locais”<sup>21</sup>.

A criação dos Tribunais Civis deveu-se ao fato de que os monarcas, a fim de conseguirem a unificação pretendida e a desvinculação política e econômica da Igreja Católica, tiveram que fazer concessões aos antigos senhores feudais, agora membros da nobreza institucionalizada<sup>22</sup>, não tendo os regentes, naquele primeiro momento, direitos absolutos sobre os demais poderes insurgentes e em formação e delineação<sup>23</sup>,

---

da organização e da gestão financeira da esfera pública. De outro, a complexidade da arte da guerra aumenta as exigências de organização e eficiência (razão pela qual até mesmo as organizações administrativas civis se orientaram sempre e largamente pela técnica das organizações militares e sua hierarquia). Não se pode precisar exatamente quando nasce a forma *Estado*, no sentido moderno. Em todo o caso, dela faz parte, desde o início, uma organização administrativa própria (o Estado, organismo burocrático), ao que se acrescenta a idéia de uma grandeza superior (o Estado, soberania).” (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995, p. 177; itálicos no original).

- 19 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19. ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 60-61.
- 20 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 2. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 17.
- 21 Id., *Ibid.*, p. 23.
- 22 Ilustrativamente de tais concessões feitas pelos monarcas à nobreza, pode ser mencionada a célebre outorga da *Magna Carta* pelo rei inglês João I (alinhado “João Sem Terra”, *Lackland* em inglês), o principal antecedente próximo das modernas constituições, a qual também foi solenemente proclamada pelos sucessores de João I, os reis Ricardo II, Henrique III, Henrique IV, Henrique V, Henrique VI, Eduardo I e Eduardo III. Quanto a isto, cf.: BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 16.
- 23 São desta época as primeiras contribuições modernas para a teoria da separação das funções estatais, feitas especialmente por John Locke e por Montesquieu, que tiveram em Aristóteles seu antecedente teórico mais remoto. Cf. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 7. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2000, p. 355.

o que implicou no fortalecimento do Poder Judiciário, operacionalizado pelo renascimento do Direito Romano clássico<sup>24</sup>.

**Diante de tal contexto, primeiro para atuarem nos tribunais feudais e, depois, a partir da cisão incipiente entre os Poderes Executivo e Judiciário, tornou-se necessária a existência de procuradores do rei, para peticionar em nome e em favor do Estado, o que passou a ser feito de forma organizada e institucionalizada.**

Ao mesmo tempo, começou a haver a substituição do modelo processual penal inquisitório pelo modelo acusatório, sendo que a função de acusação também passou a ser exercida por estes procuradores do rei.

Estas são, portanto, **as origens próximas do Ministério Público atual: as procuradorias do rei, das quais a francesa é a mais famosa.**

Por isso, “o mais usual, porém, é indicar-se a origem do Ministério Público na França. A partir de estudos de Faustin Hélie e Esmein, tem-se dito que o Ministério Público é uma instituição originária do direito judiciário francês, nascida e formada na França. Invoca-se a Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, rei da França, como o primeiro texto legislativo a tratar objetivamente dos procuradores do rei – embora haja controvérsia sobre sua data exata (alguns mencionam 23 ou 25 de março de 1303).”<sup>25</sup>

De todo o modo, os procuradores do rei (“les gens du roi”) já oficiavam anteriormente a 1302 ou 1303, sendo que a retro referida Ordenança somente veio a regulamentar uma situação fática previamente existente, além de estender a estes Procuradores o mesmo juramento dos magistrados e de impor-lhes a proibição do exercício de outras funções que não a defesa dos interesses do Rei<sup>26</sup>, sendo “inegável a influência da doutrina francesa na história do Ministério Público”<sup>27</sup> mundial e, em especial, do ocidental.

---

24 “[...] se é verdade que o Direito Romano nunca fora esquecido por completo, ressurgiu agora, nas classes universitárias, no intuito de se conseguir um paradigma mais consentâneo com a nova organização social. Iniciado o ensino ainda em limites gramaticais, teológicos ou filosóficos, em época coincidente com a primitiva escolástica, sacode-se pela dialética a poeira do acervo justineano para explicar e aclarar todo o monumental legado elaborado séculos antes pelos juriconsultos romanos.” (AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Introdução à História do Direito*. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 96).

25 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 38.

26 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 9.

27 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 39.

**Então, tem-se que as instituições que deram origem aos Ministérios Públicos da Europa Ocidental são estas procuradorias do rei, sendo a francesa a mais célebre**, as quais tinham como primeira função atuar em defesa e no interesse da Coroa (por isto, a denominação Procuradores, no sentido moderno de mandatários do encargo de representação judicial) e, posteriormente, com o paulatino incremento do Poder Judiciário e da função jurisdicional, tais procuradores passaram a exercer o múnus da acusação penal pública, dentre outras funções. **Logo, a origem próxima do Ministério Público moderno deve ser localizada na Idade Média**, que, de todo o modo, teve grande influência na configuração de todas as instituições, políticas e sociais, da contemporaneidade<sup>28</sup>.

É em atenção a esta origem histórica que as nomenclaturas “Procurador” e “Procuradoria” são ainda utilizadas nas estruturas institucionais dos Ministérios Públicos brasileiros, apesar delas não serem tecnicamente corretas, uma vez que os membros dos Ministérios Públicos, em qualquer instância, não são mais mandatários (“Procuradores”) do Poder Executivo.

Na verdade, um Procurador da República é o equivalente a um Promotor de Justiça em nível federal, e um Procurador de Justiça, nada mais que um Promotor de Justiça que atua perante os Tribunais de Justiça.

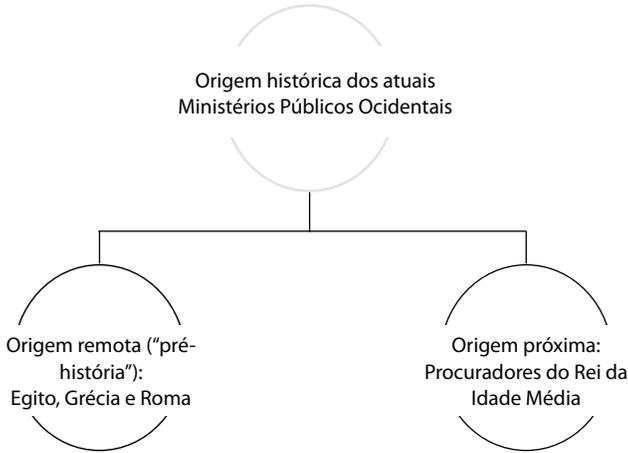
Destas duas funções tradicionais do Ministério Público em sua origem próxima (a acusação penal pública e a defesa dos interesses secundários do Estado), apenas a primeira ainda é acometida ao Ministério Público brasileiro, uma vez que, quanto à segunda, a partir da Constituição da República de 1988, ela deixou de ser feita por membros do Ministério Público e passou a estar a cargo exclusivamente de outros órgãos estatais especializados a tanto, por meio de advogados públicos, que são os verdadeiros “Procuradores do Estado”.

Daí poder-se afirmar, de uma forma bastante genérica, que ao Ministério Público brasileiro foi imposta pela Constituição em vigência, a defesa dos interesses públicos primários, em suas mais variadas facetas, seja por meio de fiscalização ou por meio de atuação, o que será melhor desenvolvido adiante.

---

28 “Todo o presente histórico é resultado de uma complexa relação com seu próprio passado. Essa é a razão por que a Idade Média nada esclarece sobre a África negra ou a China, mas pode explicar muito sobre a civilização ocidental. Foi naquela época que esboçou suas línguas, o essencial de suas instituições políticas e econômicas, de seus valores filosóficos e artísticos, de seu espírito inquiridor e técnico, de suas ferramentas intelectuais. E, igualmente o comportamento autocentrado, intolerante, imperialista.” (FRANCO JÚNIOR, Hilário. *A idade das luzes: depoimento*. Entrevistador: Euclides Santos Mendes. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 de março de 2010. Caderno Mais, p. 9).

## 2.2. Fluxograma



## 3. O PORQUÊ DO USO DOS TERMOS “MINISTÉRIO PÚBLICO” E “PARQUET”

### 3.1. Considerações gerais

Não há que se falar em um ato histórico inaugural do uso da expressão “Ministério Público”<sup>29</sup>, ou de uma precisa acepção de seu conteúdo, desde logo dada e válida atemporalmente, eis que ela foi cunhada ao longo da história e ditada pela prática.

Isto porque a instituição que hoje se conhece como “Ministério Público” redundou de um processo histórico complexo, tendo em cada país a sua formatação própria, o que até impede que se tenha um sentido unívoco dele enquanto instituição, de um ponto de vista universal e pertinente a todo e qualquer país.

Até mesmo a expressão linguística utilizada para designá-lo não é universal e geral, apesar do termo “Ministério Público” ser utilizado em grande parte dos países de origem latina como forma de se referir a esta instituição, devido à influência francesa.

De todo o modo, a expressão “Ministério Público” era usada em textos romanos clássicos como forma genérica de se referir a todos os que exerciam algum tipo de função pública, passando a se referir a uma instituição específica apenas a partir do direito francês medieval (e daí, como o dito, estendendo seu uso para os demais países latinos).

Em tal momento histórico: “[...] a expressão francesa *ministère public* passou a ser usada, primeiro, quando os procuradores do rei falavam de seu próprio ofício, e,

29 Apesar disto, a célebre Ordenança de 25.03.1303 (ou 1302, segundo outros historiadores) do rei francês Felipe, o Belo, é tida como a “certidão de nascimento” do Ministério Público moderno. Neste sentido: ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e efetividade do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 65.

depois, passou a frequentar os provimentos legislativos do século XVIII, ora para designar as funções próprias daquele ofício público, ora para referir-se a um magistrado específico, incumbido do poder-dever de exercitá-lo; ora, enfim, para dizer respeito ao seu ofício.”<sup>30</sup>

Quanto à origem etimológica propriamente dita desta expressão, Emerson Garcia esclarece que ela: “[...] estaria associada à terminação *ter*, de *minister*, que indica comparação ou graduação. Por tal razão, enquanto *magister*, que é uma derivação do comparativo de superioridade latino *magisquam* (maior que) significa o maior, o líder, o guia, daí derivando o vocábulo magistrado, *minister*, por derivar *minus quam* (menor que), significaria, em oposição, o menor, o que serve alguém ou o servidor de alguma causa: ministros do rei, ministros da fé etc.”<sup>31</sup>

Portanto, “o termo ‘ministério’ deriva do latim *ministerium*, *minister*, que revela o significado de ofício do servo, função de servir, mister ou trabalho”<sup>32</sup>, e “público” é aquilo que pertence à plebe, ao povo e, logo, via de consequência, a todos, indistintamente, como é indutivo.

**Desta forma, etimologicamente e numa acepção bastante restrita, pode-se dizer que o membro do Ministério Público é o “servo de todos”.**

Quanto ao vocábulo “Parquet”, tradicionalmente usado no país e alhures como forma de se referir ao Ministério Público, ele é um substantivo masculino de origem francesa, o que novamente desvela a imensa influência do direito francês na configuração institucional dos Ministérios Públicos nos países da Europa continental e das respectivas colônias destes, que posteriormente se tornaram países independentes, mas que, evidentemente, mantiveram as influências culturais, em geral, e jurídicas, em especial, de seus colonizadores<sup>33</sup>.

“Parquet”, segundo explicação de Emerson Garcia, “no uso comum, indica o ajuntamento de tábuas (lâminas de *parquet*) que forma o chão de certos cômodos de uma habitação ou mesmo o ajuntamento de chapas que integram uma plataforma ou constituem o chão do compartimento de um navio”<sup>34</sup>.

30 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 3. ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 35.

31 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 6-7.

32 MOREIRA, Jairo Cruz. *A intervenção do Ministério Público no processo civil à luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 8.

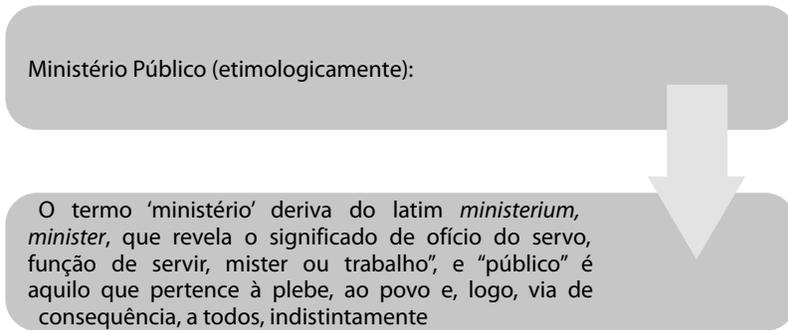
33 Afirma Antônio Carlos Wolkmer: “Na verdade, o processo colonizador, que representa o projeto da Metrôpole, instala e impõe numa região habitada por populações indígenas toda uma tradição cultural alienígena e todo um sistema de legalidade ‘avançada’ sob o ponto de vista do controle repressor e da efetividade formal.” (WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Direito no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 58).

34 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 7.

Este mesmo autor ainda esclarece que “a transposição do vocábulo para o meio jurídico deve-se ao fato de os presentantes do Ministério Público (*agent duroi*), em sua origem, postularem aos juízes de pé, sobre o assoalho: daí a distinção entre *magistrature debut* (de pé) e *magistrature assise* (sentada)”<sup>35</sup>, sendo que o uso do tablado se justificava pelo aumento de poder que os agentes do rei, então, passaram a ter, a ponto de lhes ser permitido falar na mesma altura dos juízes<sup>36</sup>.

Esta independência, primeiro da magistratura e, posteriormente, dos demais poderes, ao se consolidar historicamente também gerou um dos cernes da atuação institucional do Ministério Público, constituindo um de seus princípios constitucionais, o da independência funcional, que é de suma importância, conforme será visto oportunamente.

### 3.2. Fluxograma



## 4. UMA BREVE HISTÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO<sup>37</sup>

### 4.1. Considerações gerais

A origem mais próxima do Ministério Público do Brasil só pode ser localizada na legislação portuguesa, pelo simples fato de nosso país ter sido colonizado por aquele.

35 Idem, *Ibid.*, p. 7.

36 Cf., quanto a isto: ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público*. Salvador: *Juspo-divm*, 2009, p. 18.

37 As referências legais e cronológicas contidas nesta subseção foram retiradas de GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed., rev. ampl. e atual., Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 14-19 e 28-40; MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 39-43 e 45-56; GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. Leme: LED, 1998, p. 76-84.