

# ASPECTOS JURÍDICOS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA CIDADANIA

Mônica Maria Aguiar Câmara de Lavôr<sup>1</sup>

## RESUMO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 ampliou as atribuições do Ministério Público, tornando-o um dos instrumentos mais eficazes de cidadania do Estado Democrático de Direito, sendo instituição autônoma e independente dos demais poderes da República, e como tal, é o grande advogado da cidadania e guardião da democracia, na medida em que assegura o respeito aos princípios e normas legais vigentes. Juntamente com a evolução histórica do conceito de cidadania, as atribuições do Ministério Público também se estenderam a contextos sociais, políticos e por que não dizer, existenciais da coletividade. Sua magnitude ultrapassa o entedimento literal dos ditames legais, e engloba a compreensão do que é ou não prejudicial ao cidadão em uma ótica da sociedade democrática, a visão dos direitos coletivos. Este artigo faz uma análise do contexto geral de cidadania e dos aspectos jurídicos que englobam a função do Ministério Público na defesa dos direitos da população.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Aspectos Jurídicos. Cidadania.

## 1 INTRODUÇÃO

O conceito de Cidadania expandiu-se com o passar do tempo, devido às mudanças econômicas, políticas e sociais, as quais a humanidade evidencia em sua história. Com isso, há a influência direta e indireta nas interpretações dos contextos de lei, os quais não definem de forma literal os avanços da sociedade moderna, deixando o âmbito de cidadania mais amplo em seu entendimento. Os princípios e definições de outrora passaram a ser estendidos e incluídos nas atribuições legais dos profissionais de Direito.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Promotora de Justiça da 10ª Vara Cível.

O Ministério Público, como Órgão defensor da cidadania, tem amadurecido suas atribuições legais, comparando-se as Constituições antigas com a atual, que define explicitamente a estrutura legal de ação do Órgão. Há quem diga que a Constituição Federal de 1988 torna o Ministério Público, o quarto poder público, pois tamanha é a sua responsabilidade social, que tange aspectos morais, éticos e mesmo existenciais do ser humano como unidade cidadã e como coletividade.

Devido a magnitude de direitos e deveres do cidadão descritos na Constituição Federal, este artigo não descreve a referida Constituição do Cidadão minuciosamente, mas tão somente princípios teóricos que se prestam ao conhecimento dos interessados pela atuação funcional do *Parquet*, levando-se em conta o embasamento das leis fundamentais do cidadão, em sua maioria previstas no art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Este artigo traduz uma visão geral acerca do papel atribuído ao Ministério Público, no que diz respeito à defesa dos direitos dos cidadãos, levando aos leitores um conhecimento parcial sobre as relevantes atribuições do Ministério público, no desenvolvimento de ações voltadas para a cidadania, servindo como fonte de informação e orientação.

## **2 O CONCEITO DE CIDADANIA E SEU CARÁTER HISTÓRICO**

A Constituição afirma em seu art. 1º que o Estado Democrático de Direito, instituído nela própria, tem dentre outros fundamentos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Esses conceitos, por serem de abrangência extensa e pouco delimitada, são enriquecidos e alterados gradualmente conforme o contexto histórico, tendo como principais modificadores, dados e fatores decorrentes das ciências sociais e humanas.

Há dois séculos, as obrigações jurídicas, exceto de cunho tributário, eram apenas exigidas dos cidadãos caso fossem previstas em leis formais editadas por seus representantes políticos (MAGALHÃES, 1986). Com a evolução social e conseqüentemente do direito, as obrigações jurídicas tiveram uma abrangência maior, incluindo em sua extensão todos os cidadãos e a garantia de direitos individuais tutelados pelo Judiciário e previstos na Constituição. Ainda seguindo a

evolução social, percebe-se que o conceito de cidadania estendeu-se a reconhecer certos direitos cuja titularidade corresponda a uma pluralidade homogênea, em adição às conquistas anteriores, não se limitando a tipos determinados de cidadãos.

A evolução do objeto final de defesa do Ministério Público brasileiro conta com o seguinte cenário (MAZILLI, 1988): nos primórdios de sua existência (levando em consideração o fato de que sua estrutura era bastante diferente da atual), nos tempos de colônia, servia como ávido defensor do Império. Tempos depois passou a ter seu foco de defesa no Estado, e logo mais, focou-se na defesa da sociedade. No entanto, atualmente com os termos do perfil traçado pela Constituição em vigor, é defensor da sociedade democrática.

Resumindo o quadro histórico conceitual da cidadania, pode-se afirmar que bem antigamente à sociedade moderna, era pressuposto a supremacia institucional do legislador (VIDIGAL, 2003, 128), figura que criava as obrigações jurídicas. Mais adiante, a sociedade modificou-se prestigiando a tutela dos direitos individuais, cabendo à figura do juiz a primazia (ALBUQUERQUE, 1997). No entanto, atualmente, a cidadania corresponde aos direitos coletivos, difusos e indeterminados em seu exercício, tornando o Ministério Público hegemônico consoante à aplicação prática dos conotativos ideais e constitucionais fundamentais do Estado de Direito.

Concordando com Mazzilli (1988): emprega-se o conceito de cidadania agora em sentido mais amplo, significando não somente os direitos típicos que são associados ao regime político, principalmente aqueles referentes ao exercício da democracia, como também o conjunto formado por todos os direitos básicos e as correspondentes obrigações, as quais estão sujeitas as pessoas através das leis do Estado.

### **3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CIDADANIA**

Em 1988, o Ministério Público foi consagrado pela Constituição Federal como sendo função essencial à administração da justiça, com a missão de servir à cidadania, garantindo os direitos fundamentais dos cidadãos. As realizações dos direitos fundamentais dependem da iniciativa direta e oportuna do Ministério Público como defensor da cidadania e da ordem jurídica, do regime democrático e dos

interesses sociais e individuais indisponíveis (ALBUQUERQUE, 1970. Albuquerque sabiamente afirma que:

A socialização do Direito havia de repercutir logo na instituição do Ministério Público. Suas funções subiram, pois, ainda mais, de autoridade, em nossos dias. Ele se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se MONTESQUIEU tivesse escrito hoje o Espírito das Leis, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a divisão dos poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado (ALBUQUERQUE, 1997, p.28).

De acordo com Guasque (2002, p. 1-8), chegou-se a conclusão de que não é suficiente apenas conceder direitos na Constituição, é necessário prover os meios para desfrutá-los, usufruí-los, contexto que inclui o Ministério Público. Em suma, o constituinte originário depositou no Ministério Público, a responsabilidade essencial à soberania do Estado, que é fornecer efetividade a todos os Direitos subjetivos Públicos assegurados na Constituição.

#### **4 ASPECTOS JURÍDICOS DA CIDADANIA**

Quando se fala das atribuições da Promotoria de Justiça na defesa da Cidadania, é dito que sua função é a de garantir o efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social.

As funções institucionais do Ministério Público são expostas no art. 129 da Constituição Federal:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir

notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Dessa forma, alcança-se o direito de todas as pessoas, sem distinção de raça, cor, classe social, acerca desses pontos importantes:

- A sociedade pode exigir que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos que lhes são assegurados na Constituição;
- A população tem o direito de exigir que sejam respeitadas as regras constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade e razoabilidade na administração;
- Possui o direito da defesa do patrimônio público e social de onde residem como cidadão;
- Os cidadãos possuem o direito de combater às violações aos chamados direitos humanos, como aqueles proclamados na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948);
- Os direitos individuais, sociais e coletivos, previstos no art. 5º da Constituição devem ser garantidos ao ser-humano;
- A sociedade tem o direito à preservação e ao funcionamento dos princípios democráticos do estado de Direito.

O trabalho do Promotor de Justiça no âmbito da Cidadania é, explicando-se de forma ampla (se levarmos em conta as especificidades de cada caso) e ao mesmo tempo resumida do ponto de vista prático:

- a) A promoção da defesa dos direitos constitucionais do cidadão de forma a garantir o seu efetivo respeito tanto pelos Poderes Públicos como pelos prestadores de serviços de interesse público;

Essa promoção da defesa dos direitos constitucionais é garantida pelo inciso II do art. 129 da Constituição Federal, e faz alusão aos direitos e garantias fundamentais alocadas na Constituição Federal, as quais são classificadas pela doutrina moderna, em direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, levando em consideração a ordem cronológica de seu reconhecimento constitucional.

Celso de Mello (1998) explica que os direitos de primeira geração compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais, além de dar realce ao princípio da liberdade; os direitos de segunda geração se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas e acentuam o princípio da igualdade; já os direitos de terceira geração materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos de forma genérica a todas as formações sociais e que consagram o princípio da solidariedade. Seu contexto é delimitado pelo art. 5º da Constituição Federal, pelos direitos consagrados na Carta Magna, e pela própria Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que em seu art. 29 afirma que:

No exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

Continuando com os princípios que permeiam as atribuições dos Promotores de Justiça na defesa da Cidadania, destaca-se:

- b) Receber denúncias de lesão a direitos constitucionais, notificando o responsável para a tomada das providências cabíveis, para que seja prevenida a sua repetição ou que seja determinada a cessação do desrespeito verificado;

O item citado acima pode ser relacionado com os incisos I, III e IV do art. 129, os quais discorrem sobre a promoção das ações penais, de inquérito civil e ação civil pública, e de inconstitucionalidade, pelo Ministério Público.

- c) A fiscalização do cumprimento do princípio da igualdade, de forma a combater a discriminação e dar primazia à transparência na formação profissional e do trabalho, recursos humanos, lazer, esporte, cultura, acesso à justiça, transporte, dentre outros, dessa forma zelando pela acessibilidade em todas as áreas;

Este item anterior é bastante amplo, abrangendo primeiramente o inciso I do art. 5º da Constituição Federal, o qual cita que todos são iguais em direitos e obrigações, seguido pelo inciso II do mesmo artigo, que cita implicitamente a igualdade da obrigação de fazer e deixar de fazer. O princípio da igualdade na Constituição é definido por Moraes (2001, p. 37):

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

- d) Velar pelo respeito à liberdade de consciência, expressão e crença, ao livre exercício do culto religioso e à liberdade de associação;

Explicitamente este item faz alusão aos incisos VI e VIII do art. 5º da Constituição, onde está previsto que ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei. Celso Mello(1996, p. 48) cita um exemplo prático:

Todo jovem na idade de 18 anos é obrigado a prestar serviço militar (obrigação legal a todos imposta); todavia, poderá recusar-se alegando que o Exército usa armas e que armas são instrumentos para tirar a vida de pessoas, o que a sua religião não permite, pois a vida é divina (convicção religiosa). Por qualquer que seja o argumento, o jovem não poderá ser obrigado a alistar-se, e também não poderá ser punido por isso, até que no inciso VI, fica garantida a inviolabilidade de consciência. Mas será obrigado

a prestar outra obrigação, alternativa ao serviço militar, fixada em lei. Se recusar a essa prestação alternativa, aí sim será punido com a privação de direitos.

- e) Fiscalizar os meios de comunicação social, a fim de orientar, educar e coibir, quando necessário, informações e publicidade errôneas e/ou ofensivas à dignidade da pessoa humana;

O item descrito anteriormente tem ligação direta com o inciso IX do art. 5º da Constituição Federal, e, por conseguinte, com o inciso X do mesmo artigo quando cita o ato de coibir as práticas de publicidade ofensivas. Nos termos do art. 5º, IX supramencionado, trata-se da censura, devendo-se advertir que é característica da censura a ocorrência de um crivo sobre a divulgação da matéria antes da divulgação do produto da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação.

- f) Fiscalizar as políticas urbanas de implementação do direito social à moradia, velando pela correta e regular utilização do fundo de terras do município, com ênfase na erradicação das áreas de risco;

No contexto do inciso XXVIII do art. 5º da referida Constituição, o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas.

- g) Atender ao público, procurando identificar questões de âmbito coletivo ou individual homogêneo, bem como de natureza penal, encaminhando-as aos órgãos de execução. Na hipótese do caso ser exclusivamente individual, que demande ação judicial, deverá encaminhar o(s) atendido(s) aos órgãos de orientação jurídica e defesa judicial gratuita;
- h) Informar às entidades públicas e privadas a respeito de suas responsabilidades constitucionais e fiscalizar o seu efetivo cumprimento;
- i) Expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe

promover, fixando prazo razoável para adoção das providências cabíveis.

Relacionam-se com o inciso VI do art. 129 da Constituição Federal, o qual cita que o Ministério Público tem competência para expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva.

## **5 CONCLUSÃO**

A tarefa de zelar pela cidadania, enquanto conjunto dos direitos e deveres políticos, individuais e sociais, por intermédio do Ministério Público, como instituição guardiã da sociedade democrática, é de tamanha responsabilidade e abrangência. Atualmente, O Ministério Público é encarregado da tarefa de assegurar o acesso à Justiça, assim como defender todos os direitos sociais e individuais, desde que estes sejam indisponíveis.

Conclui-se que a intensa atuação do Ministério Público na defesa dos cidadãos está diretamente relacionada com as mudanças ocorridas nas Constituições Federais, ao longo do tempo, as quais ampliaram a atuação do Ministério Público, tornando este um dos maiores aliados da sociedade na defesa dos seus direitos constitucionais.

## **LEGAL ASPECTS OF WORK OF THE PUBLIC INDEFENSE OF CITIZENSHIP**

### **ABSTRACT**

The Brazil's Constitution of 1988 broadened the Ministério Público's powers, making it one of the most effective citizenship tools of democratic state, being an autonomous and independent of other branches of government, and as such is the great advocate of guardian of democracy and citizenship, as it ensures the legal respect of the principles and law. Along with the historical evolution of the concept of citizenship, the roles of Ministério Público also extended to social, political, and why not say, existential community. Its magnitude goes beyond the literal understandings of the legal dictates, and encompasses an understanding of what is and what is not detrimental to the citizen in a democratic society perspective, the vision of collective

rights. This article is an analysis of the general context of citizenship and legal aspects that encompass the role of prosecutors in protecting the population's rights.

Palavras-chave: **Ministério Público. Legal Aspects. Citizenship.**

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Mário Pimentel. **O Órgão Jurisdicional e a sua Função**. São Paulo: Malheiros, 1997.

ALBUQUERQUE, Mário Pimentel. **O Protagonismo do Ministério Público no Estado de Direito: A Cidadania Contra a Corrupção**. Rio de Janeiro: Procuradoria Geral da República, 1997. Disponível em: < [http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/eventos/docs-monografias/monografia\\_1\\_lugar.pdf](http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/eventos/docs-monografias/monografia_1_lugar.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2010

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 11. Ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

DOLLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 1996.

GUASQUE, Luiz Fabião; GUASQUE, Denise Fabião. **O Ministério Público e a Sociedade**, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direitos humanos: evolução histórica**, São Paulo: Malheiros, 1986.

MARINHO, Josaphat. **Direitos e Garantias Fundamentais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, nº 127, 1995.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e cidadania**, p.1.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal Anotada**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Nelson Oscar de. **Manual de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996.

VALE, Ionilton Pereira do. **As Dimensões dos Direitos Humanos Fundamentais**. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Direito, Humanismo e Democracia**. São Paulo: Malheiros, 1998.

VIDIGAL, Erick. **O Protagonismo Político dos Juízes: Risco ou Oportunidade?**, Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.