

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Seção IV

Ordem Pública e Relações Jurídicas Privadas

A curadoria das fundações situadas no Distrito Federal

Antonio Henrique Graciano Suxberger*

Sumário: Introdução. 1 O perfil legislativo do Ministério Público brasileiro: breve incursão histórica. 2 Velar pelas fundações: de função atípica a função típica do Ministério Público. 3 A tarefa de velar pelas fundações situadas no Distrito Federal: atribuição do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Conclusão.

Introdução

O presente trabalho pretende abordar a inserção da tarefa de velar pelas fundações no perfil constitucional atual do Ministério Público¹.

A investigação guarda justificativa de evidente cunho prático, na medida em que a Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, o novo Código Civil (nCC), em seu art. 66, § 1º, atribui o velamento das fundações que funcionam no Distrito Federal ao Ministério Público Federal. Na prática, como se pretende demonstrar, a retirada da fiscalização das fundações que funcionam no Distrito Federal da esfera de atribuições do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio de lei ordinária, além de implicar patente contrariedade ao texto constitucional, veicula solução que se distancia da própria natureza da fiscalização empreendida pelo Curador de Fundações.

Para tanto, a primeira parte do trabalho destina-se a investigar, historicamente, a evolução legislativa do tratamento do Ministério Público brasileiro. Para tanto, parte dos diplomas portugueses de inicial vigência no Brasil até alcançar as leis em vigor, notadamente com o

* Antonio Henrique Graciano Suxberger é Promotor de Justiça Adjunto do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília.

¹ O artigo reproduz, com pequenas alterações, trabalho desenvolvido sob orientação do professor José Eduardo Sabo Paes, a quem o autor presta seus agradecimentos, no programa de mestrado em “Direito, Estado e Constituição” da Universidade de Brasília.

advento da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

Já a segunda parte procurará avaliar o modo pelo qual se insere a atribuição de velar pelas fundações no perfil positivo do Ministério Público. Tratará, portanto, de perquirir se a função do curador de fundações surge como tarefa típica do Ministério Público e se tal feição permanece com esse delineamento após o perfil institucional estabelecido pela Carta Política de 1988.

O terceiro ponto, escorado exatamente nas considerações desenvolvidas nos dois pontos anteriores, apresentará avaliação do diploma legal vigente, o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10/1/2002), especialmente em relação à previsão de que a tarefa de velar pelas fundações situadas no Distrito Federal caberia ao Ministério Público Federal, e não ao Ministério Público do Distrito Federal.

Por derradeiro, desenvolver-se-ão tópicos que pretendem veicular síntese conclusiva das idéias desenvolvidas no presente esforço investigativo, em ponto obviamente denominado “conclusão”.

A elaboração legislativa pretende, como sabido, sedimentar e positivar pretensões e demandas da população em geral: ora se ampara na vontade da maioria, ora se esteia nos legítimos fundamentos de construção do Estado Democrático de Direito. Todavia, ao se afastar de qualquer desses dois alicerces, ainda que por equívoco redacional, esse labor submete-se à necessária crítica e à consideração dos aplicadores do Direito. Sem pretensão de esgotar o tema, é essa a razão maior do trabalho a que se convida a leitura.

1 O perfil legislativo do Ministério Público brasileiro: breve incursão histórica

A análise da evolução do Ministério Público brasileiro² passa, inevitavelmente, pela própria evolução do Ministério Público em terras portuguesas. A gênese legislativa da instituição, no Brasil, justifica-se com o próprio delineamento do Ministério Público em

² Optou-se por restringir a análise da evolução histórica do Ministério Público tão-somente no Brasil, apenas no que interessa à abordagem da atuação típica/atípica do curador de Fundações. Para uma abordagem mais ampla da evolução do próprio Ministério Público no Direito comparado, confira-se PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

Portugal. Essa assertiva assume maior relevo especialmente no período em que o Brasil ainda ostentava a qualidade de colônia da Coroa portuguesa, quando os diplomas legislativos portugueses acabavam por ter eficácia também em solo brasileiro.

O Estado português enfrentou processo histórico de conflito entre classes, semelhante àquele por que passou a França, que viu se desenrolar verdadeira luta da realeza em busca do monopólio da jurisdição. Por meio da Lei de 19 de março de 1317, sob o reinado de Dom Diniz, a Coroa portuguesa interveio nos Tribunais senhoriais, fortalecendo sensivelmente o poder real, que assumiu a função de julgar as demandas em última instância. O monopólio total da função jurisdicional pela Coroa aperfeiçoou-se por intermédio das chamadas Ordenações reais: as Ordenações Afonsinas, de 1446-1447, as Ordenações Manuelinas, de 1521, e as Ordenações Filipinas, de 1603.

A primeira referência explícita em Portugal à figura do Promotor de Justiça surgiu nas Ordenações Manuelinas. A esse órgão era incumbida, junto aos Procuradores dos Feitos do Rei, a função de fiscal do cumprimento da lei e de sua execução. Segundo esse diploma legislativo, o Promotor deveria ser alguém “letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém”.

Relativamente ao período anterior às Ordenações Manuelinas e no que interessa à atuação precípua do Ministério Público como órgão estatal incumbido da persecução penal em juízo, “tratando-se de crimes públicos, a formação da acusação competia aos escrivães dos juízos criminais, na falta de acusadores particulares; essa função, que era meramente supletiva da inércia do particular, transmitiu-se então aos promotores públicos”³.

Nas Ordenações Filipinas, ao lado do Promotor de Justiça da Casa da Suplicação, estavam previstas outras figuras – a do Procurador dos Feitos da Coroa, a do Procurador dos Feitos da Fazenda e a

³ GOMES FILHO, Antônio Magalhães. Ministério Público e acusação penal no sistema brasileiro. *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, ano 2, n. 2, Penal y Estado, p. 139 apud RANGEL, Paulo. *Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 127.

do Solicitador da Justiça da Casa da Suplicação – com funções que posteriormente iriam ser exercidas pelo Ministério Público. O Promotor de Justiça da Casa da Suplicação, indicado pelo Rei, tinha as funções de fiscalizar o cumprimento da lei e de formular a acusação criminal nos processos perante a Casa de Suplicação.

No Brasil-Colônia, portanto, o Ministério Público deitou suas raízes no Direito lusitano então vigente. Nas fases em que era colônia portuguesa, como não poderia deixar de ser, e mesmo durante a fase inicial do Império, as instituições jurídico-políticas brasileiras desenvolveram-se sob a égide do direito português, compreensão essa que se estende ao Ministério Público.

Na época colonial, até 1609, apenas funcionava no Brasil a Justiça de primeira instância, perante a qual ainda não existia órgão do Ministério Público regularmente instituído. Os processos criminais eram iniciados pelo particular, pelo ofendido ou, *ex-offício*, pelo próprio Juiz, nas hipóteses de processo inquisitório. Os processos criminais eram informados pelo postulado da disponibilidade da ação penal. O recurso cabível, então, era interposto para o Tribunal de Relação de Lisboa.

Em 7 de março de 1609, foi criado o Tribunal da Relação da Bahia, sendo definida pela primeira vez a figura do Promotor de Justiça que, juntamente com o Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, integrava o Tribunal. Esse Tribunal era composto por dez desembargadores. No regimento interno desse Tribunal o papel do Ministério Público era assim definido, *verbis*:

Art. 54 – O Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda deve ser muito diligente, e saber particularmente de todas as cousas que tocarem à Coroa e Fazenda, para requerer nelas tudo o que fizer a bem de minha justiça; para o que será sempre presente a todas as audiências que fizer dos feitos da coroa e fazenda, por minhas Ordenações e extravagantes.

Art. 55 – Servirá outrossim o dito Procurador da Coroa e dos feitos da Fazenda de Procurador do fisco e de Promotor de Justiça; e usará em todo o regimento, que por minhas Ordenações é dado ao Promotor de

Justiça da Casa da Suplicação e ao Procurador do fisco.

Em 1751 criou-se outro Tribunal de Relação, na Cidade do Rio de Janeiro, que manteve a mesma estrutura organizacional do Tribunal de Relação baiano. Em 1763, diante do imenso avanço econômico propiciado pela mineração no Sudeste do país, o Marquês do Pombal transferiu a sede da Colônia, de Salvador para o Rio de Janeiro. Com a mudança, o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro, em 1808, notadamente por força da vinda da Família Real para o Brasil, veio a se transformar na Casa de Suplicação do Brasil, incumbida de julgar recursos de decisões do Tribunal de Relação da Bahia.

Nesse novo Tribunal, o cargo de Promotor de Justiça e o cargo de Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda cindiram-se e passaram a ser ocupados por dois titulares. Foi o primeiro passo para a separação total das funções da Procuradoria Jurídica do Império/República (que defende o Estado e o Fisco) e o Ministério Público em suas feições atuais, somente tornada definitiva na Constituição Federal de 1988.

Nessa toada, convém avaliar também a evolução do Ministério Público brasileiro no período histórico após a Constituição de 1824. Embora, precariamente, a Lei de 18 de setembro de 1828 (que esmiuçava a competência do então chamado Supremo Tribunal de Justiça, gênese do atual Supremo Tribunal Federal) determinasse o funcionamento de um Promotor de Justiça em cada uma das Relações, na Constituição de 25 de março de 1824 não havia nenhuma menção expressa ao Ministério Público. Apenas o art. 48 da então vigente Carta Política descrevia uma das funções do Procurador da Coroa: “No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional” (*sic*).

Com essa Carta, foram criados o Supremo Tribunal de Justiça e os Tribunais de Relação, nomeando-se, no interior desses, Desembargadores e Procuradores da Coroa, que na época eram tratados como chefes do Ministério Público. Os Promotores Públicos daquela época, quando não eram nomeados dentre os desembargadores de cada um dos tribunais, eram nomeados por critérios exclusivamente

políticos, como foi o caso de Nabuco de Araújo, pai de Joaquim Nabuco, consoante se observa em relato feito por este em sua obra *Um estadista do Império: Nabuco de Araújo*:

Logo ao sahir da Academia, Nabuco é nomeado para o logar saliente de Promotor Publico do Recife (abril de 1836). A nomeação devia-a elle aos seus ataques contra o partido Chimango, do qual principalmente sahiu a Praia, e aos serviços que prestara quando estudante, redigindo pequenos jornais de ocasião como o *Aristarcho* (1835/36), orando nos clubs e reuniões políticas (*sic*)⁴.

Com o Código de Processo Penal do Império, datado de 29 de novembro de 1832, o Ministério Público finalmente recebeu tratamento sistemático do direito positivo. O Código de 1832 fixou o Promotor de Justiça como órgão defensor da sociedade, titular da ação penal pública. Vale registrar a lição de Costa Machado a respeito:

Dispunha o art. 36 (do estatuto criminal de 1832) que podiam ser promotores aquelas pessoas que pudessem ser jurados; dentre estes, preferencialmente, os que fossem instruídos em leis. Uma vez escolhidos, haviam de ser nomeados pelo governo na Corte ou pelo presidente das províncias. Já o artigo 37 afirmava pertencer ao promotor as seguintes atribuições: denunciar os crimes públicos, e policiais, o crime de redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado, homicídio ou tentativa, ferimentos com qualificações, roubos, calúnias, injúrias contra pessoas várias, bem como acusar os delinquentes perante os jurados; solicitar a prisão e punição dos criminosos e promover a execução das sentenças e mandados judiciais (§ 2º); dar parte às autoridades competentes das negligências e prevaricações dos empregados na administração da Justiça (§ 3º). No artigo 38 previa-se a nomeação interina no caso de impedimento ou

⁴ Apud SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 118.

falta do promotor [...]. Posteriormente, pelo art. 217 do Regulamento 120, de 31/01/1842 – passaram os promotores a servir enquanto conviesse ao serviço público, podendo ser demitidos *ad nutum* pelo Imperador ou pelos presidentes das províncias. O Decreto n. 4.824, de 22/11/1871, em seu artigo 1º, por sua vez, criou o cargo de “Adjunto do Promotor” para substituí-lo em suas faltas ou impedimentos⁵.

Naquela época, os membros do Ministério Público eram nomeados pelo Governo, na Corte, e pelo Presidente, nas Províncias, para um prazo de três anos, a partir de proposta tríplice das respectivas Câmaras Municipais.

É possível visualizar, por força do modo de seleção daqueles que viessem a exercer a função de Ministério Público, porque deveriam observar os qualificativos necessários para o papel de jurado, um caráter elitista daqueles que viessem a desempenhar tal mister. Isso porque a qualificação de *jurado*, na época do Estatuto Criminal de 1832, em muito se distanciava dos critérios atuais de seleção. Hoje, para ser jurado, necessário é que, além de outros requisitos facilmente atingíveis⁶, o cidadão esteja no perfeito gozo de seus direitos políticos. Assim também era na época imperial. Contudo, pouquíssimos eram os que detinham direitos políticos naqueles tempos. Preconizando um regime de exclusão econômica e social, a Constituição de 1824, em seu art. 94, assim dizia sobre aqueles que podiam votar:

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego. II. Os Libertos. III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

⁵ COSTA MACHADO, Antônio Cláudio. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 17-18.

⁶ Os requisitos necessários ao exercício do “serviço público relevante” de jurado estão enumerados nos arts. 433 a 441 do Código de Processo Penal.

Esse caráter elitista, ao menos daqueles que poderiam exercer suas funções, acompanhou a instituição do Ministério Público ainda por algum tempo. Aliás, essa “pecha” acabaria por tocar especialmente aqueles jurisdicionados que desconhecem as finalidades do Ministério Público.

Há alguns anos, vale dizer, após a redemocratização do país e, por conseqüência, de suas instituições políticas, é que começou a se esvaír do consciente brasileiro esse caráter elitista, mesmo que de uma forma incipiente. É precisa, nesse aspecto, a observação de Paulo Rangel:

O Código de Processo Criminal do Império, promulgado pela *Regência Permanente Trina* (Francisco de Lima e Silva, José da Costa Carvalho e João Bráulio Muniz), permitindo que pudessem ser jurados apenas os cidadãos que pudessem ser eleitores, sendo de reconhecido bom senso e probidade (art. 23 do CPCI) e, conseqüentemente, somente seriam jurados os que tivessem uma boa situação econômica, já que estes é que poderiam votar. Se a pessoa podia ser jurada, ela podia ser eleitora; se ela era eleitora, ela podia ser jurada e, conseqüentemente, essas pessoas é que podiam ser promotoras de justiça. Vejam que a elitização do cargo vem do Império, por isso a dificuldade de alguns promotores entenderem bem o papel do Ministério Público à luz da Constituição atual. Há uma certa distância entre alguns membros do Ministério Público e uma parcela determinada da sociedade, em especial a marginalizada pelo abismo social⁷.

Quanto às suas funções institucionais, o Aviso Imperial de 20 de outubro de 1836 concedeu aos Promotores novas atribuições, tais como visitar prisões uma vez por mês, dar andamento aos processos e diligenciar a soltura dos réus. O Aviso Imperial de 16 de janeiro de 1838 estabeleceu que os Promotores de Justiça eram os “fiscais da lei”, ao passo que o Aviso Imperial de 31 de outubro de 1859 instituiu

⁷ RANGEL, op. cit., p. 128.

o impedimento à advocacia pelos Promotores nas causas cíveis que pudessem vir a ser objeto de processo-crime.

A Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código de Processo Criminal, ainda deixava a cargo de um juízo discricionário a nomeação, demissão e tempo de serviço dos membros do ainda incipiente Ministério Público. Confira-se o texto então positivado:

Art. 22 – Os Promotores Públicos serão nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das províncias, preferindo sempre os Bacharéis formados, que forem idôneos, e servirão pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento serão nomeados interinamente pelos Juizes de Direito.

Art. 23 – Haverá, pelo menos em cada Comarca um Promotor, que acompanhará o Juiz de Direito; quando, porém, as circunstâncias exigirem, poderão ser nomeados mais de um [...].

De qualquer sorte, a forma de nomeação dos Promotores restou alterada, porquanto se passou a dispensar a proposta das Câmaras Municipais e a exigir outras condições de investidura, como as constantes do Decreto n. 120, de 31 de janeiro de 1843, que regulamentou a Lei em tela. O Promotor poderia ser designado por exclusivo critério do Imperador ou do Presidente da província, que poderiam inclusive suprimir ou findar, a qualquer tempo, esse “mandato”.

A valer, o Promotor Público substanciava ainda um simples funcionário da ordem administrativa, a serviço dos interesses do Império, os quais nem sempre coincidiam com o que hoje se tem por interesse público primário. O Ministério Público ainda não se evidenciava como instituição solidificada. Aliás, a própria expressão *Ministério Público* só foi utilizada pela primeira vez no Decreto n. 5.618, de 2 de maio de 1874.

Somente em 1864 houve um sério empenho no sentido de aperfeiçoamento do Ministério Público. Foi nesse ano que Nabuco de Araújo, levando para o Ministério da Justiça sua experiência como

advogado, juiz e ministro, instou importantíssimo debate sobre o Ministério Público. Apesar da autoridade de grande estadista que era e da manifestação favorável de Teixeira de Freitas, o projeto de Nabuco de Araújo, como outros anteriores, não teve andamento e não foi aprovado.

Por intermédio da chamada Lei do Ventre Livre (Lei n. 2.040), datada de 28 de setembro de 1871, o Promotor de Justiça passou a exercer a função de protetor do fraco e indefeso (posteriormente definido hipossuficiente), porquanto esse diploma estabeleceu que ao membro do Ministério Público cabia zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados⁸. Certo, pois somente a partir dessa data que os filhos dos escravos puderam ser tratados como pessoas, como sujeitos de direitos (por mínimos que fossem); e não como coisas, objetos de direito.

É de ver que a atribuição de tal função, o que ficará mais bem explicitado na segunda parte do presente trabalho, ainda assume caráter *atípico* quando cotejada com as outras funções do Ministério Público. Ainda nesse período, tinha o Ministério Público como mister principal o papel de parte na persecução penal estatal. Aos poucos, de modo progressivo, assumiu ele o papel pelo qual melhor se inseriria no contexto social: o de verdadeiro advogado do seio social, da ordem jurídica e da coletividade perante o Poder Judiciário.

O Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, que criou e regulamentou a Justiça Federal, também cuidou da estrutura do Ministério Público Federal. A estrutura da primeira instância da novel Justiça Federal era de uma Seção Judiciária em cada Estado da Federação e no Distrito Federal, onde exerciam a jurisdição um Juiz Federal, vitalício, denominado de Juiz de Seção, e um Juiz Federal Substituto, que substituíria aquele em seus impedimentos, colaborando em suas atividades judicantes. Nada obstante, havia, ainda, a criticável figura do Juiz *ad hoc*, que atuava nas questões onde não podia, de forma alguma, funcionar o Juiz Seccional ou Substituto. Ao Presidente da República era permitido nomear livremente os juizes seccionais, substitutos e *ad hoc*. Instituiu-se, assim, o Júri Federal.

⁸ Decreto n. 4.835, de 1º de dezembro de 1871.

A segunda instância da Justiça Federal era exercida pelo Supremo Tribunal Federal (anteriormente nominado Supremo Tribunal de Justiça), composto, nessa época de sua criação, de quinze juízes vitalícios também livremente nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal. Essa estrutura foi mantida pela primeira Constituição Republicana de 1891.

Na Exposição de Motivos do referido Decreto n. 848/1890, de autoria do então ministro Campos Salles, assim constava:

O Ministério Público, instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da República vêm os Procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber. A sua independência foi devidamente resguardada.

A despeito das palavras da Exposição de Motivos, a estrutura funcional do Ministério Público não foi substancialmente alterada. Manteve-se, por exemplo, a cultura proveniente das Ordenações Filipinas, segundo a qual as funções do Ministério Público em superior instância deveriam ser exercidas por membro do Poder Judiciário. O Procurador-Geral era indicado pelo Presidente da República. Estava entre as suas funções “cumprir as ordens do governo da República relativas ao exercício de suas funções”, bem como a de “promover o bem dos direitos e interesses da União” (art. 24, *c*). Essa função, até recentemente, era desempenhada pelo Ministério Público Federal, a despeito de a Constituição Federal de 1988 ter separado a Advocacia-Geral da União, a quem cumpre zelar pelos interesses da União Federal, da instituição do Ministério Público, encarregando esse de defender os interesses da sociedade como um todo.

Apesar do que foi enunciado no Decreto de autoria do ministro Manuel Ferraz de Campos Salles (Decreto n. 848, de 1890), um grande entusiasta da Instituição, a Constituição Federal de 1891 não fez nenhuma menção ao Ministério Público. A única menção

era a respeito do Procurador-Geral da República, que era tratado no título destinado ao Poder Judiciário. Assim é que o art. 58, em seu § 2º, determinava: “O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei”.

Ainda nesse período histórico foi firmado o primeiro grande diploma de garantias aos membros do Ministério Público: o Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890, que fixava a organização da instituição no Distrito Federal. Mais uma vez, a influência de Campos Salles também é notada nesse diploma. Expressamente, ele dispunha que o Ministério Público deveria, perante as Justiças constituídas, funcionar como

o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asilados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres da humanidade⁹.

O delinear dessas atribuições, de nítido caráter transindividual e realizador de um projeto hábil a fomentar um paradigma de Estado de Direito, surge como verdadeira gênese para o perfil hodierno do Ministério Público como agente de transformação social.

Em algumas oportunidades, notadamente em ocasiões de convulsões políticas e populares, sob a égide da Carta Política de 1891, o Ministério Público se viu com sua organização interna modificada para fazer frente aos velhos problemas do Poder Executivo, a quem se encontrava umbilicalmente ligado; embora tenha também alargado seus poderes com esses diplomas legislativos. Podem ser citados como exemplos: a Lei n. 18, de 21 de novembro de 1891, do Estado de São Paulo (que organizou o Poder Judiciário paulista); a Lei n. 221, de 20 de novembro de 1894 (que criou o cargo de juiz suplente do substituto do juiz seccional e o cargo de ajudante de Procurador da República); o Decreto n. 2.579, de 16 de agosto de

⁹ LYRA, Roberto. *Teoria e prática da promotoria pública*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1989. p. 23.

1897, e o Decreto n. 9.263, de 28 de dezembro de 1911 (instrumentalizadores da política governamental de segurança pública); e o Decreto n. 16.273, de 20 de dezembro de 1923 (outorgava atribuição ao Ministério Público para intervir na disciplina judiciária).

Com o advento da República, o Brasil sofreu nítida influência dos movimentos codicistas da Europa continental, a exemplo do Código Napoleônico, do Código Civil alemão e outros. Essa influência codicista culminou na edição do mais importante marco legislativo brasileiro do século XX: o Código Civil de 1916, também chamado de Código Bevilacqua. Outros Códigos seguiram-lhe: o Código de Processo Civil em 1939, o Código Penal de 1940, o Código de Processo Penal de 1941. O Código Civil de 1916, que entrou em vigor em 1917, deu ao Ministério Público atribuições como a curadoria de fundações (art. 26), que aqui interessa com mais vagar; legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, parágrafo único, II); defesa dos interesses de menores (*caput* do art. 394); legitimidade para propor ação de interdição (art. 447, III); legitimidade para promover a nomeação de curador de ausente (art. 463), entre outras.

Conquanto inserida nesse contexto de ampliação das atribuições do Ministério Público, a tarefa de velar pelas fundações, ainda em 1916, substanciou mister de caráter eminentemente atípico em relação ao precípua papel então exercido de parte na persecução penal estatal.

Não é demais registrar que esse contexto de ampliação das atribuições do Ministério Público encerra o célebre pronunciamento do ministro Alfredo Valladão, que se pode dizer que instou uma das mais fecundas discussões no meio jurídico brasileiro, qual seja, a questão da natureza jurídica do Ministério Público. Segundo Valladão,

o Ministério Público 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 de

onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado¹⁰.

Inspirada na Constituição de Weimar, de 1919, a Constituição brasileira de 16 de julho de 1934, em seus arts. 95 e seguintes, dispensou um tratamento mais cuidadoso ao Ministério Público, definindo-lhe algumas atribuições básicas. O Ministério Público, nos termos do art. 95, assim era organizado:

Art 95. O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais.

§ 1º O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*.

§ 2º Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores.

§ 3º Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa.

Verifica-se, portanto, uma verdadeira institucionalização do Ministério Público no texto constitucional, a partir de sua inserção na Seção I do Capítulo VI, intitulado “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, referente à “Organização Federal”.

Na mesma Carta Política foi instituído o chamado “Quinto”

¹⁰ LYRA, op. cit., p. 23.

constitucional, mecanismo pelo qual um quinto dos membros dos Tribunais passou a ser composto por profissionais oriundos do Ministério Público e da Advocacia, alternadamente¹¹.

Ainda, a Constituição de 1934, no *caput* de seu art. 95, mencionava que lei federal organizaria o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e que leis estaduais organizariam o Ministério Público nos Estados. O § 3º do mesmo artigo consagrou o princípio da estabilidade funcional, ainda que de modo temerário, bem como a obrigatoriedade do concurso público. Tais garantias, destinadas aos membros do Ministério Público Federal, seriam, paulatinamente, consagradas aos membros dos Ministérios Públicos Estaduais, à luz do art. 7º, I, da Carta de 1934.

Com a Constituição de 1934, exatamente em seu art. 96, criou-se a lógica atribuição do Procurador-Geral da República de acompanhar a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. A partir de então, o Ministério Público passou a adquirir posição institucional de permanente relevo nas Constituições e em leis especiais, muito embora ainda fosse visto como uma função subordinada ao Poder Judiciário e, principalmente, ao Poder Executivo, ou seja, instituição dependente, não-autônoma.

Sobre essa visão ainda canhestra de Ministério Público, quadra consignar o seguinte excerto do veto parcial ao Decreto n. 5, de 24 de janeiro de 1935, que dispunha sobre o provimento dos cargos do Ministério Público Eleitoral, entre outras coisas:

Há autores, é certo, que vêem no Ministério Público uma verdadeira magistratura. Mas, mesmo sob o regime da Constituição de 91, sustentava João Monteiro que o referido instituto era “realmente órgão do poder executivo” (Proc. Civ. e Comm., vol. I, § 51, p. 235). E Milton, em um de seus comentários ao nosso anterior estatuto, modificando a definição de Carré, dizia que Ministério Público era uma função

¹¹ Assim descrevia o art. 104, § 6º, da Carta de 1934: “Na composição dos Tribunais superiores serão reservados lugares, correspondentes a um quinto do número total, para que sejam preenchidos por advogados, ou membros do Ministério Público de notório merecimento e reputação ilibada, escolhidos de lista tríplice, organizada na forma do § 3º”.

exercida “em nome do Chefe do Governo” (A Constituição do Brasil, 2.ed., comm, ao art. 58, p. 284). Era por meio dos membros do Ministério Público, escreve Carlos Maximiliano, que “o Governo influía beneficemente nos Tribunais, provocando-lhes a ação, defendendo o interesse geral e a observância criteriosa das leis...” (Comentários à Constituição, 3. ed., nº 380, p. 622). [...] pois, tratando-se, como se trata, de órgão de “cooperação na atividade do Governo”, devem os seus representantes, ser a expressão da confiança direta do Governo¹².

O excerto evidencia a visão restrita e tolhedora do Ministério Público tanto por parte do próprio presidente Getúlio Vargas quanto por parte do meio político da época, que não se insurgiu contra tais assertivas lançadas e as idéias a elas subjacentes, todas voltadas contra um Ministério Público ainda em formação e no início de seu trilhar como órgão incumbido da defesa da ordem jurídica e do próprio regime democrático.

A Constituição Federal de 1937, já elaborada num contexto de regime totalitário e sob forte influência do regime fascista italiano, fazia alusão exclusivamente ao Procurador-Geral da República como chefe do Ministério Público Federal. Fixava em seu art. 99 que a escolha do Procurador-Geral da República deveria recair sobre “pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal”.

Com a Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, imposta pelo presidente Getúlio em caráter marcadamente ditatorial e fruto da relevante presença do pensamento político de Francisco Campos, o Ministério Público praticamente desapareceu como instituição. Foi com essa Constituição que o Ministério Público perdeu a estabilidade e a paridade de vencimentos com os magistrados. Surgiu a máxima que se veria repetida no Golpe Militar de 31 de março de 1964: regime ditatorial forte, Ministério Público fraco.

Noutro giro, em que pese à diminuição do enfoque consti-

¹² LYRA, op. cit., p. 30-31.

tucional, o Ministério Público viu aumentar sensivelmente suas incumbências processuais por meio da legislação ordinária.

O Código de Processo Civil de 1939, Decreto-Lei n. 1.608, estabeleceu a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público em diversas situações, especialmente na condição de *custos legis*. O Promotor de Justiça passou, pois, a atuar como fiscal da lei, apresentando seu parecer após a manifestação das partes, em defesa do interesse público possivelmente existente em determinados tipos de lides. A sua intervenção visava proteger basicamente os valores e os interesses sociais considerados indisponíveis ou mais caros ao seio social, como as relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, defesa dos incapazes, defesa da propriedade privada (daí a intervenção em feitos de usucapião¹³, testamentos e disposições de última vontade etc.). A partir desse período, o Promotor vinculou-se basicamente à defesa dos valores centrais de uma ordem social e econômica burguesa, predominantemente rural e agrária. Anteriores ao Código de Processo Civil de 1939 eram vigentes os Códigos de Processo Civil estaduais, os quais davam atenção quase inexistente ao Ministério Público.

O Código de Processo Penal de 1941, por sua vez, consolidou a posição do Ministério Público como titular da ação penal, dando-lhe poder de requisição de instauração de inquérito policial, entre outras diligências necessárias ao efetivo exercício de uma persecução penal que se pretendia eficaz e hábil a tutelar a defesa social (nesse sentido, aliás, é a Exposição de Motivos da lavra do então ministro da Justiça Francisco Campos).

Com o advento da Constituição seguinte ao Estado Novo de Vargas – a Carta Política de 1946 –, o Ministério Público vivenciou um verdadeiro resgate de sua dignidade institucional. A Constituição de 1946 dispensou-lhe um título autônomo, o Título III, com independência em relação aos Poderes da República, consagrando a instituição de acordo com a estrutura federativa (Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal). Os membros do Ministério

¹³ Não se olvida aqui a relevante atribuição de velar pela precisão dos registros públicos, notadamente quando se cuida de bens imóveis, outra razão que justifica a intervenção do Ministério Público nas ações de usucapião.

Público tiveram restabelecidos os princípios da estabilidade e da inamovibilidade; o ingresso na carreira passou a ser possível somente por intermédio de concurso público, com expressa previsão de promoção dentro da carreira; a remoção somente restou restringida às hipóteses de representação motivada da Procuradoria-Geral.

Ainda assim, em que pese à franca evolução, o Procurador-Geral da República, segundo o texto da mesma Constituição, seria nomeado pelo Presidente da República, depois de escolha aprovada pelo Senado Federal, dentre cidadãos de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, e demissível *ad nutum*, consoante os termos do art. 126.

Segundo o parágrafo único desse mesmo art. 126, o Constituinte de 1946 dirigiu ao Ministério Público o encargo de representar em juízo a União. Porém, conforme registra Sauwen Filho, foi também sob a égide da mesma Carta Constitucional que diversos Estados da Federação optaram por desvincular os seus Ministérios Públicos da representação judicial do Estado, como ocorreu com o Ministério Público de São Paulo e do antigo Estado da Guanabara, entre outros, que tiveram suas atividades restritas às suas funções típicas de fiscal da lei, titular da ação penal pública, além daquelas de representação compendiadas na legislação procedimental¹⁴.

É também desse período a edição da primeira Lei Orgânica do Ministério Público da União: a Lei n. 1.341, de 30 de janeiro de 1951. Ela organizou o Ministério Público Federal dispondo sobre os órgãos de sua carreira em seus arts. 27 e 28¹⁵. Além do Procurador-

¹⁴ SAUWEN FILHO, op. cit., p. 152-153.

¹⁵ Art. 27. São órgãos do Ministério Público Federal:

I – o Procurador-Geral da República;

II – o Subprocurador-Geral da República;

III – os Procuradores da República no Distrito Federal e nos Estados.

Art. 28. Para efeito da carreira do Ministério Público Federal, as Procuradorias da República são classificadas nas seguintes categorias:

Primeira – Distrito Federal (6) e São Paulo (2);

Segunda – Distrito Federal (5) e Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, uma em cada;

Terceira – Demais Estados, uma em cada.

§ 1º São cargos iniciais da carreira os da terceira categoria.

§ 2º O cargo final da carreira é o de Subprocurador-Geral da República.

Geral da República, passaram a existir o Subprocurador-Geral da República e os Procuradores da República no Distrito Federal e nos Estados, sendo esses divididos em três categorias. O cargo inicial era o de Procurador da República de Terceira Categoria.

Na Constituição de 1967 o Ministério Público foi posto como um autêntico apêndice do Judiciário. A própria localização topográfica da instituição, no corpo do texto constitucional, permite tal assertiva, visto que dimensionado a uma seção no Capítulo destinado a reger o Poder Judiciário. Porém, ao vir a integrar o Título que tratava do Poder Judiciário, o Ministério Público deu importante passo na conquista de sua autonomia e independência, por meio da importante e aguardada equiparação com os juizes. Tais conquistas, decerto, somente restaram definitivamente consagradas na Constituição Federal de 1988.

Assim, embora, de um lado, careça o texto de 1967 de uma melhor definição da colocação do Ministério Público na estrutura do Estado, de outro lado, trouxe algumas importantes inovações ao Ministério Público, tais como: a regulamentação do concurso de provas e títulos, de sorte a abolir os chamados “concursos internos”, veículo de influências políticas¹⁶.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969¹⁷, retirou do Ministério Público as mesmas condições de aposentadoria e vencimentos atribuídos aos Magistrados, por meio da supressão do parágrafo único do art. 139, e acabou por impor significativa perda de sua imparcialidade e independência ao subordinar o Ministério Público ao Poder Executivo. Passou o Ministério Público a figurar como parte integrante do Poder Executivo, sem independência funcional, financeira e administrativa. Em última análise, perdeu importante parcela das prerrogativas que lhe possibilitavam o exercício

¹⁶ Assim previa o § 1º do art. 138 da Constituição de 1967: “Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço”.

¹⁷ Deixa-se de abordar o caráter fundante da referida Emenda na ordem constitucional então vigente.

do papel de agente político estatal. A mesma Emenda Constitucional suprimiu a oitava do Senado Federal, quando da nomeação do Procurador-Geral da República, acentuando sua subordinação ao Presidente da República.

Porém, o Ministério Público viu crescer exponencialmente suas atribuições por meio da legislação infraconstitucional. É pertinente, a respeito, a observação de Sauwen Filho:

[...] embora retrogradado à condição de simples órgão de atuação do Poder Executivo, o Ministério Público, no regime constitucional de 1969 cresceu em força, mercê do alargamento de suas funções institucionais, tornando-se nitidamente instrumento da política governamental, de um Poder que não primava pelo respeito às liberdades democráticas¹⁸.

O Código de Processo Civil de 1973, em seu art. 82, deu um tratamento sistemático ao Ministério Público. Ao disciplinar a sua intervenção, basicamente o Código de Processo Civil conferiu-lhe um papel de órgão interveniente, fiscal da lei. Esse papel também foi consignado em outros diplomas, como a Lei do Mandado de Segurança (Lei n. 1.533, de 31/12/1951, art. 10), a Lei de Falências (Decreto-Lei n. 7.661, de 21/6/1945, art. 210), a Lei de Ações Populares (Lei n. 4.717, de 29/6/1965, art. 6º, § 4º), a Lei de Alimentos (Lei n. 5.478, de 25/7/1968, art. 9º), a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015, de 31/12/1973, arts. 57, 67, § 1º, 76, § 3º, 109, 200, 213, § 3º), a Lei de Acidentes do Trabalho (Lei n. 5.638/70 e, posteriormente, Leis n. 6.367/76 e n. 8.213/91), entre outras, que consagraram a intervenção do Ministério Público, ora de modo expresso, ora por interpretação sistemática do diploma com o Código de Processo Civil.

O ordenamento positivo brasileiro, até então, seguia a tendência dos países europeus continentais de que o Ministério Público figuraria autor na persecução penal e, precipuamente, como fiscal da lei em algumas questões cíveis.

¹⁸ SAWEN FILHO, op. cit., p. 164.

Na década de 1970, o Ministério Público começou a forjar um novo espírito e perfil institucional voltados para a defesa dos direitos sociais, dos direitos humanos de segunda geração. Foi a época do que se convencionou chamar de “revolução cappellettiana”. Com efeito, entre as chamadas ondas renovatórias do Direito Processual, essa ampliação das atribuições e do próprio perfil de atuação do Ministério Público insere-se na chamada segunda onda, justamente com referência à tutela de interesses supra-individuais¹⁹.

A Emenda Constitucional n. 7, de 1977, cunhada na abertura “lenta, gradual e segura” do Governo Geisel, alterou o art. 96 da Constituição então vigente²⁰, de sorte que autorizasse os Estados a organizarem a carreira de seus Ministérios Públicos por meio de leis estaduais. A Emenda fixou, ainda, a possibilidade de a União ditar normas genéricas a serem adotadas na organização dos Ministérios Públicos Estaduais por meio de lei complementar de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Foi mais uma tentativa de centralização das diretrizes na formação e na consolidação do Ministério Público brasileiro.

Com isso, veio a lume a Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981, que traçou um novo perfil ao Ministério Público. O art. 1º da Lei Complementar n. 40 estabeleceu que o Ministério Público, “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das Leis”. A firmeza de tal prescrição normativa foi praticamente reproduzida no art. 127 da Constituição Federal de 1988.

A Emenda Constitucional n. 11, de 1978, inseriu o § 5º ao art. 32 do texto constitucional, para atribuir ao Procurador-Geral da

¹⁹ Acerca das ondas renovatórias, cf. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988. 168 p.

²⁰ Assim passou a dispor o art. 96 com sua redação alterada pela Emenda n. 7: “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”.

República a possibilidade de, na ocorrência de crime contra a segurança nacional, requerer a suspensão de mandatos parlamentares.

A Lei n. 6.938/81 previu a ação de indenização ou reparação de danos causados ao meio ambiente e legitimou o Ministério Público à propositura de ação de responsabilidade civil e criminal.

A seguir, a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, conferiu legitimidade ao Ministério Público para a propositura de ações civis públicas em defesa dos interesses difusos e coletivos, como aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, do patrimônio histórico e paisagístico, do consumidor, do deficiente, dos direitos constitucionais do cidadão etc. Com esse diploma legal permite-se afirmar que se operou, no ordenamento positivo brasileiro, importante marco na criação de instrumental efetivo e hábil a permitir a proteção do interesse público primário, ainda que colidente com as diretrizes governamentais. A Lei da Ação Civil Pública verdadeiramente inaugurou uma nova fase do Direito Brasileiro e deu novo horizonte para a atuação do Ministério Público na área cível. A partir de tal lei consagrou-se um importante veículo para o tratamento judicial das grandes questões dos direitos transindividuais, dos novos conflitos sociais coletivos. A Lei n. 7.347/85 conferiu ao Ministério Público o poder de instaurar e presidir inquéritos civis sempre que tivesse notícia de ocorrência de dano a interesse ambiental, paisagístico, do consumidor etc. O membro do Ministério Público passou a atuar como verdadeiro patrono (como órgão agente que propõe a ação, requer diligências, produz prova etc.) dos interesses sociais coletivos ou difusos.

Em meados da década de 1980 as diversas associações estaduais e nacionais (Conamp) do Ministério Público elaboraram, a partir de uma ampla consulta a todos os Promotores e Procuradores de Justiça do país, uma série de propostas que redundariam no documento conhecido por “Carta de Curitiba”, documento aprovado no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público, nos dias 20, 21 e 22 de junho de 1986, que enumerou as principais reivindicações do Ministério Público. A Carta trazia o delineamento básico de um novo perfil institucional do Ministério Público e definia a pretensão de fundar

uma tridimensionalidade axiológica, informada pelos postulados da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. Assegurava-lhe a autonomia funcional e administrativa. Garantia-lhe as mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

Com a Constituição de 1988, o Ministério Público afirma, agora de modo perene, seu papel de defensor da ordem jurídica e do regime democrático, curador dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

De fato, o delinear dessa evolução histórica do Ministério Público até a Constituição de 1988 esteia a assertiva de que, ao se atribuir num primeiro momento ao Ministério Público a tarefa de velar pelas fundações, criou o legislador do Código Civil de 1916 tarefa eminentemente atípica ao Ministério Público com a conformação institucional de então. Hoje, com o cabedal de prerrogativas e funções, com o espriar-se de sua atuação pelas mais diversas áreas, não seria demais dizer, como se verá em seguida, que o papel de curador de fundações insere-se justamente na função precipuamente típica do Ministério Público.

2 Velar pelas Fundações: de função atípica a função típica do Ministério Público

A Carta de 1988 bem consagra a missão do Ministério Público, em seu art. 127, quando afirma que “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”. O mesmo dispositivo enumera em seus incisos diversas atribuições, para seguidamente no inciso IX fixar cláusula de abertura para os misteres que possam ser açambarcados pela atuação do Ministério Público: “[...] 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”.

Nessa linha de idéias, é de ver que a atribuição de velar pelas fundações, tal como prevista no art. 26 do Código Civil de 1916 e, atualmente, no art. 66 do atual Código Civil (Lei n. 10.406, de 10/1/2002), quando em cotejo com essa evolução histórica do Ministério

Público no Brasil, passa de uma atuação que à época não bem se amoldava ao perfil de então para uma explicitação legal de uma atribuição suscetível de ser inferida a partir da missão hodierna do Ministério Público e da relevância das fundações na construção de um Estado que cumpra suas metas de promoção de igualdade social.

No Constitucionalismo moderno, em que se verifica mais adequado apontar funções estatais, em lugar das atribuições clássicas dos assim ditos poderes estatais, na clássica lição de Montesquieu, diz-se da existência de uma divisão de tarefas estatais de atividades entre distintos órgão autônomos.

Ora por força de exigências decorrentes da própria autonomia desses poderes estatais, ora por força dos mecanismos de controles recíprocos, bem denominados como “freios e contrapesos” (*checks and balances*), os poderes estatais são chamados a exercer funções que, a princípio, numa visão eminentemente estrita, não se amoldariam à respectiva gama de atribuições e deveres.

Cuida-se, precisamente, da distinção que menciona a existência de funções típicas e atípicas de um determinado poder estatal representativo da soberania do Estado. Vários são os exemplos disso no próprio texto constitucional. Para enumerar apenas dois, registrem-se a atividade investigativa realizada pelas Casas Legislativas do Congresso Nacional por intermédio das Comissões Parlamentares de Inquérito²¹ e a função jurisdicional exercida pelo Senado Federal no julgamento de crimes de responsabilidade²².

²¹ A referência é ao que dispõe o art. 58, § 3º, da Constituição, que assim prevê: “As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

²² É o que dispõem os incisos I e II do art. 52 do texto constitucional: “Compete privativamente ao Senado Federal: I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade”.

Nessa linha de idéias, permite-se a assertiva de que o Ministério Público, com suas atribuições e seu perfil institucional tal como delineados no ordenamento de então, quando da edição do Código Civil de 1916, recebeu a incumbência de velar pelas fundações (art. 26) como uma função atípica entre aquelas previstas para seu mister.

No entanto, graças à evolução que se operou historicamente na visão institucional do Ministério Público, e em virtude de seu papel ativo na construção de “uma sociedade livre, justa e solidária”, para relembrar a expressão contida no inciso I do art. 3º do texto constitucional, afirma-se que a atribuição do curador de fundações insere-se hoje com perfeita adequação dentro do rol das funções típicas do Ministério Público brasileiro.

A Constituição de 1988 promoveu uma inegável ampliação das funções do Ministério Público. Este assumiu de modo definitivo²³ o papel de verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal quanto no campo cível como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa.

A discussão acerca do caráter da atribuição do curador de fundações, quando se tem por pano de fundo o perfil constitucional do Ministério Público, não apenas tem sido limitada, com poucos estudos sobre o tema, mas também restrita a uma interpretação do conteúdo da legislação existente, visando à aplicação do direito vigente. No momento, porém, além da tarefa de compreensão para aplicação, tradicional entre os juristas, parece fundamental realizar-se também o que se tem denominado avaliação da legislação²⁴. Nessa última abordagem, a atenção do jurista técnico não se concentra apenas na fase da aplicação da norma legal, mas também na fase de sua elaboração

²³ Decerto que, ao instituir o Ministério Público como função permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127 do texto constitucional), o constituinte originário insere-o como inegável cláusula de garantia da própria conformação do Estado de Direito brasileiro. Daí exsurge inarredável a conclusão de que o Ministério Público, com tal conformação, insere-se definitivamente no rol que estabelece o § 4º do art. 60 da mesma Carta, trazendo para si o caráter de perpetuidade no corpo da Carta Política.

²⁴ Cf. CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração Pública, p. 18-22, jan./mar. 1992. Igualmente, ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas, 1997. p. 64 e ss.

(avaliação legislativa *ex ante*) ou na fase subsequente dos efeitos por ela produzidos ou a produzir (avaliação legislativa *ex post*).

A evolução histórica do Ministério Público revela o seu deslocamento institucional na superestrutura do Estado, passando a integrar e a representar a sociedade civil. O Ministério Público, pode-se dizer, assume a função de órgão da sociedade civil, voz ativa dessa mesma sociedade. Como órgão integrante da sociedade civil, cumpre ao Ministério Público incrementar o processo de democratização da sociedade brasileira, canalizando os valores reinantes no seio da coletividade e contribuindo, na sua esfera de atuação, para a primazia do interesse público primário, ainda que em desacordo com o interesse da Administração Pública.

Como canal de demandas sociais e coletivas, o Ministério Público alarga o acesso à Justiça e contribui para a democratização do aparelho jurisdicional do Estado. O Ministério Público atua, assim, como agente criador e aplicador do Direito, para adequá-lo à realidade social e subjacente, permeada de conflitos complexos e diversificados, irreduzíveis a um tratamento unitário e formal pelo direito posto²⁵.

A atuação dos membros do Ministério Público como agentes políticos na esfera do direito social é cada vez mais relevante, pois é sobre esse direito que se constrói a racionalidade jurídica contemporânea. Durante a Revolução Industrial emergiram os movimentos sociais da classe proletária, havendo o início da transição do Estado liberal para o Estado social (início do século XX), e conseqüentemente a valorização do bem-estar social e da segurança social.

Segundo Macedo Júnior,

o direito contemporâneo, típico do *Welfare State*, também chamado direito social, caracteriza-se por sua estruturação feita com base em um novo padrão ou paradigma da racionalidade jurídica. Nesse paradigma de pensamento jurídico, a justiça é pensada como um princípio de equilíbrio de interesses sociais irreduzíveis a uma medida de justiça universal²⁶.

²⁵ MACHADO, Antônio Alberto; GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e direito alternativo*. São Paulo: Acadêmica, 1992.

²⁶ MACEDO JÚNIOR, R. P. Evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In:

Dessa forma, a sociedade torna-se o único alvo almejado pelo Direito, que se baseia numa lógica de acordos e acomodações sociais e políticas. Diante dos diversos conflitos sociais, surge a socialização dos riscos sociais, por meio de mecanismos, como a previdência social, pautados em princípios de razoabilidade, solidariedade e organização lógica do pensamento jurídico.

O direito social, que inclui o interesse de grupos, tem em vista o restabelecimento do equilíbrio material entre as partes, para superar a justiça corretiva e repressiva da lógica jurídica anterior e buscar a justiça distributiva e preventiva que equilibra as desigualdades.

Apesar de alguns, o Brasil busca e precisa implementar a extensão de determinados benefícios a todos os jurisdicionados. Exemplo disso são as normas protetivas de grupos (consumidores, idosos, deficientes físicos, crianças e adolescentes, sem-terra, entre outros) que representam as características do novo paradigma jurídico do direito social. Por isso dizer que o direito social é um direito de preferências de grupos na busca de equilíbrio.

Refletem tal linha de pensamento, de modo cada vez mais significativo, os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição da República. Segundo Pedroso Goulart, merecem destaque o princípio da dignidade da pessoa humana, pelo qual se obriga o Estado a garantir o desenvolvimento da pessoa em tríplice dimensão (individual, social e humana), o princípio da igualdade, pelo qual se reconhece que é possível eliminar a desigualdade histórica entre os cidadãos brasileiros, e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado²⁷.

As funções do Ministério Público estão intimamente ligadas ao direito social e à realização desses princípios, uma vez que sua atuação na esfera administrativa ou junto ao Judiciário dá-se para defender os interesses sociais (coletivos, difusos ou individuais homogêneos), bem como fiscalizar o equilíbrio material (e não apenas

CAMARGO FERRAZ, A. A. M. de (Org.). *Ministério Público instituição e processo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 53.

²⁷ PEDROSO GOULART, M. Missão institucional do Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco*, Recife: Bagaço; Procuradoria Geral de Justiça, v. 3, n. 3, p. 25, 2000.

formal) nas relações jurídicas. O Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) explicitam esse novo papel dos membros do Ministério Público, pois neles os seus membros atuam como guardiões dos interesses desses grupos sociais.

A criação legal de direitos sociais sem as estruturas de apoio que garantam a implementação tem sido uma constante na história política e social do Brasil. A não-efetivação parece fazer parte da lógica do processo legislativo, criador de direitos que esbarram no Executivo. Em consequência, um grande número de ações passou a movimentar o Judiciário em favor de uma série de interesses sociais e coletivos.

A Constituição de 1988, dentro desse novo paradigma do direito social, atribuiu ao Ministério Público tarefas de impacto político, que a instituição vem buscando implementar, comprometendo-se com a construção de uma democracia de massas. Criminalmente não houve alteração substancial que desborde do reconhecimento da titularidade exclusiva da ação penal pública. Já no âmbito cível a atuação foi justamente ampliada para além dos limites de sua atividade perante o Poder Judiciário. Com a extensão de sua atuação como agente promovedor dos interesses sociais, o Ministério Público passou a ter importante papel como instituição mediadora dos conflitos e interesses sociais.

Houve uma ampliação da tarefa institucional de realização de acordos e promoção de efetiva justiça social pelo envolvimento direto (e não apenas por meio dos autos de processos judiciais) com os problemas dos grupos mais carentes e marginalizados dos serviços estatais.

Apesar de a atuação do Ministério Público não poder ser generalizada (já que cada Estado tem sua forma de efetivar a função ministerial), experiências positivas vêm sendo desenvolvidas por todo o Brasil.

Em diversas comarcas do interior e das capitais, o Promotor de Justiça, dirigindo-se às comunidades e associações de bairro, passou a desenvolver esforços, junto aos líderes comunitários para fazer ajustes com a Administração Pública. Por meio do diálogo, o Mi-

nistério Público ouve os reclames e exige do governo estadual, municipal ou distrital, que cumpra determinada imposição legal que vem sendo descumprida (por exemplo, a necessidade de creches, de segurança pública, da regularização de loteamentos, a poluição ambiental, o atendimento hospitalar etc.), bem como fiscaliza tais atividades.

O Ministério Público brasileiro talvez seja a única organização estatal, em perspectiva comparada, a combinar atribuições como o monopólio da ação penal, de uma agência de *accountability* e a fiscalização do cumprimento das leis; e, tudo isso, com doses razoáveis de autonomia.

A singularidade da organização e sua capacidade para interferir no jogo político brasileiro somente é possível por conta da combinação dos dois elementos fundamentais: independência e instrumentos jurídicos. A perda de um deles diminuiria consideravelmente o poder da organização.

As atividades extrajudiciais de caráter político (não partidário) e de controle da administração têm importante função de atendimento ao público. Quando atende demandas individuais ou coletivas, o membro do Ministério Público passa a perceber a realidade social do local onde trabalha e a atuar como verdadeiro defensor dos interesses da coletividade, quando convergentes com o interesse público primário, de sorte que fiscaliza também ele a atuação dos três Poderes. Convém registrar o que preceitua Júlio Lopes:

[...] a emergência e/ou crescimento de uma dimensão especificamente societária, caracterizada pela agregação de demandas sociais diferenciadas e cuja vocalização é exterior à sociedade política (ou mesmo ao mercado), tem consistido em efetivos impactos institucionais sobre a mesma. O fenômeno, comumente denominado “sociedade civil”, viceja em condições de modernização econômica e ensejou o surgimento de atores coletivos, cuja atividade ora colide frontalmente com os contextos institucionais autoritários, ora tende a redimensionar os termos da institucionalidade democrática. De fato, a sociedade civil contemporânea é um aspecto essencial da dinâmica po-

lítica e o principal desafio das eventuais reformas institucionais intentadas²⁸.

Nessa toada, e verificadas as finalidades a serem observadas pelas fundações, tal como previsto no parágrafo único do art. 62 do atual Código Civil “A fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência”, o Ministério Público bem assume sua função de zelar por elas e o faz por mandamento legal que hoje, com o perfil institucional historicamente conquistado e que culminou com seu reconhecimento constitucional pela Carta de 1988, insere-se de modo inegável em suas atribuições eminentemente típicas.

3 A tarefa de velar pelas fundações situadas no Distrito Federal: atribuição do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Compreendida a inserção da atribuição de velar pelas fundações no perfil atual do Ministério Público, cumpre efetuar um cotejo entre o mandamento legal ordinário que determina a tarefa de fiscalização ao Ministério Público e o bloco de constitucionalidade atinente à instituição do Ministério Público.

Convém registrar o teor do art. 66 do atual Código Civil (Lei n. 10.406/02):

Art. 66. Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.

§ 1º Se funcionarem no Distrito Federal, ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público Federal.

§ 2º Se estenderem a atividade por mais de um Estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público.

Em franca diferença em relação ao texto do Código Civil de 1916, a Lei n.10.406/02 atribui ao Ministério Público Federal, e não

²⁸ LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *O novo Ministério Público brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 1.

ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a tarefa de velar pelas fundações que se situem no Distrito Federal.

Assim que o novo diploma legal veio a lume, a doutrina especializada antecipou-se acerca da inconstitucionalidade na alteração subjetiva do curador das fundações localizadas no Distrito Federal²⁹.

O art. 66 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, efetivamente veicula norma versando sobre atribuição própria do Ministério Público da União, o que, a princípio, contraria a reserva de lei complementar consagrada no art. 128, § 5º, da Carta Maior.

A alegação de existência de inconstitucionalidade formal do mencionado dispositivo legal justifica-se porque as matérias atinentes à organização e às atribuições do Ministério Público são próprias de lei complementar. Verdadeiramente, a matéria de que trata o mencionado § 1º violenta, diretamente, as atribuições do Ministério Público do Distrito Federal, retirando-lhe antiga e profícua competência para conferi-la ao Ministério Público Federal.

A organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público substanciam matéria sujeita ao postulado da reserva de lei complementar. Essa espécie legislativa, como sabido, somente é exigível nos casos expressamente previstos na Carta da República. A determinação constitucional é clara nesse sentido: “Leis complemen-

²⁹ As críticas acerca da alteração levada a efeito no projeto de novo Código Civil, hoje já edificado em lei posta, já foram tecidas por José Eduardo Sabo Paes por meio de tese oferecida, e acolhida à unanimidade, no 12º Congresso Nacional do Ministério Público, realizado de 26 a 29 de maio de 1998 em Fortaleza/CE, sob o título de “Aperfeiçoamento do Projeto de Código Civil, visando a manutenção das atuais competências dos Ministérios Públicos Estaduais e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios”. Na última edição de sua obra especializada no assunto, o autor elabora percuciente exposição acerca das disposições contidas no novo Código Civil sobre o Ministério Público, bem como noticia a gênese legislativa dessas atribuições, em que se verifica que a atribuição de velar pelas fundações situadas no Distrito Federal caberia ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Vale registrar: “Surpreendentemente, suprimiu-se do Projeto de Lei que institui o Código Civil ora aprovado pelo Senado Federal a atribuição concernente ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios de velar pelas fundações situadas ou atuantes no seu âmbito geográfico. Suprimiu-se, também, na Câmara dos Deputados, a atividade fiscalizatória de todos os Ministérios Públicos estaduais quando as fundações estenderem suas atividades a mais de um Estado da Federação” (PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004. p. 485).

tares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público” (art. 128, § 5º, da Constituição da República).

Destarte, ao dispor sobre a atribuição do Ministério Público Federal – que integra o Ministério Público da União juntamente com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Militar –, a Lei n. 10.406/02 incidiu em vício de inconstitucionalidade formal, porquanto veiculou matéria estranha àquelas cabíveis nessa espécie legislativa.

Acerca do sentido e do alcance da norma inserta no § 5º do art. 128 da Lei Maior, vale colacionar o seguinte julgado do Colendo Supremo Tribunal Federal:

[...] Só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita. A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passíveis de veiculação mediante simples lei ordinária, eis que a edição de lei complementar é reclamada, no que concerne ao *Parquet*, tão-somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art. 128, § 5º)³⁰.

O vício de inconstitucionalidade patenteia-se, outrossim, quando se tem em conta a iniciativa reservada para a feitura do diploma legislativo atinente às atribuições do Ministério Público da União. Isso porque o mesmo preceito constitucional acima referido, a ser lido conjuntamente com o *caput* do art. 61 da Lei Maior, fixa a

³⁰ Excerto da ementa do julgamento da ADI 789/DF pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, relatado pelo ministro Celso de Mello, veiculado no *Diário de Justiça da União*, Seção 1, de 19 dez. 1994.

iniciativa para instar o processo legislativo. Destarte, igualmente por esse aspecto, o mencionado dispositivo do novo Código Civil padece de inconstitucionalidade.

Relativamente ao sentido material do malferido dispositivo legal, impende anotar que não se amolda ele à sistemática e ao funcionamento do próprio Ministério Público Federal, na medida em que, na prática, reclamaria a atuação de membros do Ministério Público Federal perante a Justiça do Distrito Federal.

A valer, na esteira do raciocínio desenvolvido acima, razões de conveniência prática também demandam que a atribuição de velar pelas fundações do Distrito Federal recaia sobre o Ministério Público do Distrito Federal, como o é da tradição legislativa brasileira.

Diante da inconstitucionalidade do § 1º do art. 66 do novo Código Civil, o que torna inválido o comando normativo nele contido, subsiste a aplicação do art. 149 da Lei Complementar n. 75/93, quando estabelece que o “Ministério Público do Distrito Federal e Territórios exercerá as suas funções nas causas de competência do Tribunal de Justiça e dos Juízes do Distrito Federal e Territórios”.

Não é demais registrar que, nas hipóteses em que os feitos relativos às fundações, por qualquer razão, tragam consigo uma das razões determinantes da competência da Justiça Federal, na forma do art. 109 da Carta Política, a atuação ministerial, aí sim, incumbirá ao Ministério Público Federal, e não ao Ministério Público do Distrito Federal.

Ainda, a título de informação, convém consignar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 7.312/2002, de autoria do deputado federal Ricardo Fiuza, apresentado em 7 de novembro de 2002, atualmente aguardando deliberação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Por meio dele, propõe-se a modificação da redação dos parágrafos do art. 66 do novo Código Civil. Pela proposição, assim seria a nova redação do dispositivo:

Art. 66. [...]

§ 1º Se funcionarem no Distrito Federal ou em Território, caberá esse encargo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

§ 2º Se estenderem a atividade a mais de um Estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público.

Ao justificar a proposição, o referido parlamentar afirma o seguinte:

As modificações que se pretendem realizar nos §§ 1º e 2º do art. 66 da Lei n. 10.406/2002 visam, de forma correta, inserir previsão legal para que as fundações sediadas no Distrito Federal sejam fiscalizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal, órgão do Ministério Público que tem atribuição para atuar perante a justiça comum, e não pelo Ministério Público Federal, cuja atribuição e funcionamento dão-se perante os juízes e tribunais federais, os quais, segundo o texto constitucional, não têm atribuição de julgar causas que envolvam fundações constituídas por particulares.

Destarte, seja por razões de ordem estritamente técnico-jurídicas, seja por razões de conveniência prática, impõe-se reconhecer a inaplicabilidade do § 1º do art. 66 da Lei n. 10.406/02.

A inconstitucionalidade do § 1º do art. 66 do novo Código Civil é objeto de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), autuada sob o número 2.794/DF e distribuída ao ministro Sepúlveda Pertence. Foi imposto ao feito o procedimento mencionado no art. 10 da Lei n. 9.868/98, para oitiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República em prazos mais exíguos anteriormente ao julgamento da medida cautelar. Ajuizada em 23 de dezembro de 2002³¹, o feito ainda pende de apreciação pelo órgão colegiado³².

³¹Vale registrar que o então Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, manifestou-se favoravelmente ao pedido deduzido na ação direta de inconstitucionalidade, ou seja, para que fosse reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo atacado.

³²O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios foi admitido no feito na qualidade de *amicus curiae* por força de pedido veiculado por seu Procurador-Geral, José Eduardo Sabo Paes (PAES, José Eduardo Sabo. Petição em que o MPDFT requerer o seu ingresso, na qualidade de *amicus curiae*, em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela

De qualquer sorte, por meio de despacho proferido em 29 de outubro de 2003, o Procurador-Geral da República Cláudio Lemos Fonteles, valendo-se da atribuição que lhe confere o art. 26, VII, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, resolveu conflito de atribuições, suscitado pela Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face do Ministério Público Federal no Distrito Federal, e determinou

a inaplicabilidade da norma inserta no § 1º do art. 66 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em razão de sua flagrante inconstitucionalidade, subsistindo – relativamente à fiscalização das fundações que funcionarem no Distrito Federal ou em Território – atribuições da Promotoria de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Ressaltou, ainda, “que competirá ao Ministério Público Federal no Distrito Federal velar pelas fundações federais situadas no Distrito Federal”³³.

Assim, ainda que pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, é de ver que a eficácia da norma veiculada no § 1º do art. 66 do novo Código Civil restou esvaziada, de modo que continua vigendo, para todos os efeitos, o que dispõe o art. 149 da Lei Complementar n. 75/93, que estabelece que o “Ministério Público do Distrito Federal e Territórios exercerá as suas funções nas causas de competência do Tribunal de Justiça e dos Juízes do Distrito Federal e Territórios”. Por conseguinte, a ele caberá, igualmente, velar pelas fundações que se situem no Distrito Federal.

Conamp, versando sobre atribuições ministeriais relacionadas às fundações. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília: FESMPDFT, ano 11, n. 21, jan./jun. 2003. Disponível, também, em: <http://www.walkinmedia.com.br/fesmp/ftp_out/21_10.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2004).

³³ Processo PGR n. 1.00.000.006071/2003-11.

Referências

- ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas, 1997.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988. 168 p.
- CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. [Trad. Teresa Salis Gomes.] *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, Lisboa: Instituto Nacional de Administração Pública, p. 9-23, jan./mar. 1992.
- COSTA MACHADO, Antônio Cláudio. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- LYRA, Roberto. *Teoria e prática da promotoria pública*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1989.
- MACEDO JÚNIOR, R. P. Evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: CAMARGO FERRAZ, A. A. M. de (Org.). *Ministério Público instituição e processo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACHADO, Antônio Alberto; GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e direito alternativo*. São Paulo: Acadêmica, 1992.
- LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *O novo Ministério Público brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.
- _____. *O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.
- _____. Petição em que o MPDFT requerer o seu ingresso, na qualidade de *amicus curiae*, em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Conamp, versando sobre atribuições ministeriais relacionadas às fundações. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília: FESMPDFT, ano 11, n. 21, jan./jun., 2003. Disponível, também, em: <http://www.walkinmedia.com.br/fesmp/ftp_out/21_10.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2004.
- PEDROSO GOULART, M. Missão institucional do Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco*, Recife: Bagaço; Procuradoria-Geral de Justiça, v. 3, n. 3, 2000.

RANGEL, Paulo. *Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

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