

---

## *Aspectos da contribuição do Ministério Público de Santa Catarina para a Constituinte de 1987 e a construção do Ministério Público moderno*

*Aspects of the contribution of the Santa Catarina Public Attorney to the 1987 Constituent Assembly and to the construction of the modern prosecutor*

José Galvani Alberton\*

---

**Resumo:** Este ensaio é produto da transcrição da conferência apresentada no âmbito do II Encontro Nacional dos Memoriais do Ministério Público, em julho de 2011, na cidade de Florianópolis. O depoimento aborda a contribuição específica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina para a concepção do novo modelo de Ministério Público afirmado pela Constituição Federal de 1988, iluminando, em especial, a experiência vivida entre 1982 e 1986 de organização dos DECOM, o Serviço Especial de Defesa Comunitária, que antecipou os direitos e as garantias fixados pela Lei da Ação Civil Pública, de 1985, servindo de referência nacional para o debate em torno de um novo horizonte para o papel do ente ministerial na moderna democracia brasileira que, então, estava em processo de construção. O testemunho reflete ainda sobre o contexto social de emergência dessa iniciativa, marcado pelo processo de reforma institucional, pelas

**Abstract:** This essay is a product of the transcript of a lecture presented under the Second National Meeting of the Public Attorney Memorials, in July 2011, in the city of Florianópolis. The testimony addresses the specific contribution of the Public Attorney of the State of Santa Catarina to design the new model of prosecutors stated in the 1988 Federal Constitution, lighting in particular the experience between 1982 and 1986 on the organization of the DECOMs, the Special Service of Community Defense, which anticipated the rights and guarantees established by the Public Civil Action Act of 1985, serving as a reference for the debate around a new horizon for the role of ministerial entity in modern Brazilian democracy, then, was in building process. The testimony also reflects on the social context of rise of this initiative, marked by the process of institutional reform, the financial instability arising from the inflationary process and plans for economic stabilization and the flood

---

\* Procurador de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina.

instabilidades financeiras decorrentes do processo inflacionário e dos planos de estabilização econômica e pelas enchentes que vitimaram o Estado de Santa Catarina.

which swept the Santa Catarina state in this period.

**Palavras-chave:** Ministério Público; memória; Constituição de 1988; processo constituinte; direito do consumidor; direitos difusos; DECOM; Serviço Especial de Defesa Comunitária; Santa Catarina.

**Keywords:** Prosecutors; memory; the 1988 Constitution; the constitutional process; consumer law; diffuse rights; DECOM; Special Service of Defense Community; Santa Catarina.

---

Diferentemente do que fez o Dr. Marrey, que nos deu uma aula magnífica, uma abordagem geral acerca do panorama histórico e político em que se desenvolveu a constituinte e da forma como dentro dela foi construído o Ministério Público; e que ainda nos brindou, adicionalmente, com preciosas lições sobre a ética funcional e a ética política, eu vou fazer um corte na história do Ministério Público de Santa Catarina, aproveitando que temos entre nós promotores que recém ingressaram no quadro, para tentar demonstrar em que medida o Ministério Público de Santa Catarina teria contribuído para a construção do Ministério Público nos moldes como está escrito na Constituição de 1988. Esse corte tomará uma fatia do tempo: o período de 1982 a 1986. Eu gostaria de me valer de algumas imagens, até para demonstrar que não estou “inventando história”. Também gostaria de me escusar, porque ao longo desta exposição, em alguns momentos, em algumas matérias que serão expostas, circunstancialmente o meu nome vai aparecer. Mas essa é uma consequência que a idade me impõe. Lamentavelmente, não posso esconder isso. Como eu estou já sob a tutela do Estatuto do Idoso, também pediria a tolerância de vocês, porque não se trata de nenhum exibicionismo, mas da aceitação de um fato histórico, apenas isso.

No final do ano de 1982, o Ministério Público de Santa Catarina fez realizar, aqui em Florianópolis, um evento importante: a 2ª Conferência dos Procuradores-Gerais de Justiça do País. Para esse evento foi eleito um tema: “A dimensão social do Ministério Público”. Agora, por que a “dimensão social do Ministério Público”, naquele momento, quando o Ministério Público estadual acabava de sair da condição de coadjuvante da Procuradoria-Geral do Estado? Aqui em Santa Catarina nós só nos

desvencilhamos da Advocacia do Estado depois do advento da lei complementar 40/81. Até então, o Ministério Público e a Procuradoria-Geral do Estado eram uma coisa só. Quando eu ingressei no Ministério Público, inclusive, era assim. Como estava exercendo o cargo de secretário-geral do Ministério Público, depois de ler o art. 1º da Lei Complementar 40, e balizar aquilo que estava estabelecido nesse artigo, que dizia que o Ministério Público era uma instituição permanente, responsável pelos direitos indisponíveis da sociedade, etc., eu fiquei comparando aquele enunciado com o que acontecia no cotidiano do Ministério Público. Em verdade, o que parecia mais relevante era traduzido em alguns depoimentos de colegas, mais arrojados na tribuna do júri, que chegavam à Procuradoria contando as suas proezas perante aquele tribunal: a condenação dos acusados. Aquilo era uma glória. Outros falavam do trabalho desenvolvido na cobrança da dívida ativa do estado.

Comecei, então, a pensar: “Que diabo de Ministério Público é esse, em que a lei manda fazer uma coisa e nós estamos fazendo outra?” Foi aí que – tinha pouco juízo – cheguei ao nosso procurador-geral, moço brilhante, valoroso, idealista, arrojado para a época, e perguntei: “Será que o Ministério Público é mesmo só isso que estamos fazendo? Não dá pra fazer mais nada?” “Pois é, vamos fazer uma reunião nacional”, respondeu. O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça havia sido recém-criado. E ele resolveu fazer, então, esse encontro em Florianópolis. E me pediu que eu o organizasse e sugerisse um tema para o evento. Foi daí que veio a proposta: “A dimensão social do Ministério Público” – e saímos “fazendo pose” com a ideia, algo que nascera, em verdade, mais de um impulso do coração do que, rigorosamente, de uma construção do intelecto. Mas, enfim, havia nascido. E no final do evento, dois documentos interessantes foram aprovados: a Recomendação 1/82 e a Resolução 4, ambas do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. Através desses dois documentos, preconizava-se um trabalho diferenciado do Ministério Público, uma espécie de ruptura com aquele modelo convencional que até então se vinha praticando. Algo como um grito de guerra: “Vamos atacar o social!” “Vamos resgatar as normas que tutelam o meio ambiente e a economia popular!” Foi um ato de arrojo, de extremo arrojo.

Seguindo essa linha de entusiasmo, no ano seguinte conseguíamos convencer o governador do estado a criar, por decreto, um organismo, dentro do Ministério Público, que se denominava Serviço Especial de Defesa Comunitária, o DECOM. Esse organismo foi totalmente concebido pelo Ministério Público e o preservava na inteireza de suas prerrogativas e funções.

Ele tinha como finalidade atuar em quatro áreas específicas: duas delas com um pé no tradicional e duas bastante arrojadas e inovadoras para a época. Preconizava-se, por exemplo, a defesa do meio ambiente e do consumidor, que eram coisas, então, da modernidade, ligadas aos direitos de nova geração. E duas atuações com o pé fincado no passado: uma delas, a fiscalização das fundações, que já vinha do Código Civil de 1916; outra, a proteção das vítimas de crime, especificamente as ações indenizatórias, quando essas pessoas se mostrassem com recursos insuficientes para promoverem, elas mesmas, a ação de reparação.

Esse documento mereceu aplausos de grande parte da classe, mas também a repulsa de parte de seus integrantes. Foi uma espécie de divisor de águas. Levávamos alguns argumentos importantes para sustentar a iniciativa. Por exemplo: sustentávamos que ela acenava com a perspectiva de uma mudança na postura tradicional do Ministério Público. Em que sentido? No sentido de romper com o modelo de atuação reflexa habitualmente adotado pelo Ministério Público. Ou seja: até então o Ministério Público estava habituado a atuar somente a partir do momento em que, por despacho do juiz, um processo cível ou um inquérito policial lhe chegassem às mãos. Se isso não acontecesse, não acontecia nada. A coletividade sofrendo à sua volta, o meio ambiente sendo destruído, o consumidor sendo lesado, nada disso importava. Impunha-se como premissa para agir aquele ato formal: o promotor precisava ser provocado pela iniciativa do juiz. Esse era um dos argumentos.

O outro argumento era o aceno com a própria democratização da justiça. Argumentava-se que a justiça era muito cara; que havia dificuldade de acesso, em razão da postura formalista e refratária de magistrados e agentes do Ministério Público, dos próprios cartórios e das pessoas envolvidas no processo. Na medida em que nós, Ministério Público, tomássemos a iniciativa de acionar a justiça em favor daquelas pessoas que não teriam, em tese, condições de procurá-la, estaríamos contribuindo para democratizá-la.

Também argumentávamos com a perspectiva de moralização administrativa. Mas o que tem isso a ver com moralização administrativa? Acredito que tem, porque no momento em que nos propusemos a desenvolver este trabalho, não se imaginou um trabalho solitário. Necessariamente, deveriam envolver-se tanto o Ministério Público quanto os demais órgãos que, de alguma forma, tivessem responsabilidade com a tutela dos direitos e a proteção de valores de interesse da coletividade que estávamos trazendo para nossa órbita de preocupação. Eu me refiro

especialmente aos órgãos detentores do Poder de Polícia. Nesse sentido, recorde-me de ter levado ao Congresso do Ministério Público em São Paulo, em 1985, uma tese denominada “O Ministério Público e os abusos do poder administrativo”, cuja conclusão, em síntese, era no sentido de que toda infração administrativa que importasse, ao mesmo tempo, violação a uma norma penal, deveria haver entre elas uma intercomunicação, um nexos, uma espécie de intercâmbio, a fim de que o potencial repressivo da lei pudesse ser exaurido em todas as suas instâncias, tanto na esfera administrativa quanto na esfera criminal. E por que a moralização? Porque a partir do momento em que se conjugassem os esforços do Ministério Público e dos órgãos de polícia administrativa, estes últimos, em regra sujeitos muito mais amiúde às pressões de natureza política e, mesmo, de corrupção, ficariam sob uma espécie de vigilância permanente. Nesse sentido, vale o registro, vários convênios celebramos com organismos que trabalhavam institucionalmente em áreas afins, tais como o INMETRO, a Vigilância Sanitária, a Fundação do Meio Ambiente, a partir dos quais começou a fluir o intercâmbio de informações.

E, ainda, acenávamos com uma última perspectiva: o redimensionamento da pauta penal. O que acontecia, como ainda hoje acontece, — acredito — em larga escala? A pauta penal é composta por poucos delitos. Normalmente, por aqueles que machucam direta e sensivelmente uma pessoa com coragem de chegar ao balcão de uma delegacia de polícia e registrar um B.O. Um consumidor que utiliza um produto impróprio para o consumo e que, em razão disso padece de uma dor de barriga ou coisa parecida, em regra, não vai queixar-se em uma delegacia de polícia. Às vezes, desorientado, não se queixa em lugar nenhum. Para se ter uma ideia, 82% de todas as sanções penais deflagradas no estado, no ano de 1984, abrangiam apenas cinco tipos penais: furto, roubo, lesão corporal, homicídio e tráfico e uso de entorpecentes. Os crimes contra a coletividade rigorosamente não apareciam nas estatísticas. O propósito, portanto, era dar uma nova dimensão à pretensão punitiva do estado.

Essas eram, em resumo, as perspectivas com as quais se trabalhava.

Vale ainda o registro de que logo após a criação desse organismo, que aconteceu em dezembro de 1983, em um dos Encontros do Ministério Público, realizado na cidade de Itajaí, ao qual se fez presente o então Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, teve ele oportunidade de ser informado acerca dessa iniciativa pioneira do Ministério Público catarinense. A informação partiu do próprio governador, que, naquela altura, depois da boa repercussão

na sociedade, também exultava, já que, com certeza, estaria colhendo os correspondentes dividendos políticos. E exultou ainda mais quando o Ministro qualificou o aval que ela dera à proposta do Ministério Público como um “ato de estadista”.

Desde então, o franzino e atrevido Serviço Especial de Defesa Comunitária (Decom), começou a crescer mais depressa e a ganhar prestígio. Vários núcleos foram instalados no interior do estado. Sucedeu ainda que, paralelamente a esse processo, aconteceram as grandes enchentes no Vale do rio Itajaí e, em meio à tragédia, a ocorrência de vários abusos, principalmente por parte de fornecedores e prestadores de serviço, circunstância que levou o Decom – que era apenas um braço ativo do Ministério Público – a desenvolver um trabalho importantíssimo na repressão aos especuladores, ganhando especial destaque inquérito instaurado contra dirigentes de empresas seguradoras, que se negavam a reparar os prejuízos sofridos pelos adquirentes de casas populares, duramente atingidas pela catástrofe.

Assim, a iniciativa, que começou tímida, foi ganhando corpo e foi se afirmando. Já em meados de 1985, em evento em que se discutia defesa do consumidor, realizado no Rio de Janeiro, tivemos a oportunidade de apresentar o modelo catarinense. E, coincidentemente, dele participava o então Ministro da Desburocratização, Paulo Lustosa, que, depois de ouvir nossa explanação e de perquirir acerca do seu funcionamento, tomado de entusiasmo, expediu para todos os governadores do país o Aviso 251/81, de 29.7.1985, sugerindo a “oficialização de um serviço especializado dentro do Ministério Público, a exemplo do que já funciona em Santa Catarina”, e argumentando ainda que “a medida assumia caráter de real relevo no contexto da política nacional de defesa do consumidor”. O primeiro estado a instalar foi o Ceará, de onde era originário o ministro. Já não tínhamos mais dúvida: o modelo havia “pegado”.

Logicamente, como se tratava de algo novo, nem todos conseguiam assimilá-lo. Sobrevieram reações e ameaças. O cenário político do estado mudou, inclusive no Ministério Público, e o Procurador-Geral que sucedeu o João Carlos Kurtz não estava entre aqueles que defendiam o Decom. Os procuradores-gerais, à época, eram escolhidos e demitidos livremente pelo governador do estado. E este, pelo fato de o órgão ter sido criado no governo anterior, não lhe era, igualmente, simpático. Por isso, a despeito de uma série de pleitos da comunidade, no sentido de que fosse mantido, o Decom acabou sendo extinto em 1987.

Faço esse registro para concluir o seguinte: foi um trabalho modesto, idealizado no Estado de Santa Catarina, tradicionalmente com pouca visibilidade política. Mas as sementes que foram lançadas, as ideias que aqui brotaram, não ficaram somente aqui, temos certeza. Várias personalidades proeminentes da época tomaram conhecimento da inovadora proposta de trabalho do Ministério Público, e certamente a levaram a outros cenários. O Ministro da Justiça, Abi-Ackel, reconhecida liderança política à época, o Ministro Paulo Lustosa, os governadores do Ceará, Gonzaga Mota, e de Santa Catarina, Esperidião Amin, o ex-governador catarinense Antonio Carlos Konder Reis, um dos sub-relatores da Constituição de 88, entre outras autoridades, tiveram um papel destacado na constituinte. Certamente muita coisa do que se fez aqui, as reações positivas da sociedade ao trabalho desenvolvido pelo Ministério Público, puderam, por intermédio deles e dos parlamentares catarinenses, se comunicar com os constituintes, permitindo que o Ministério Público de Santa Catarina, com isso, desse, efetivamente, uma contribuição valiosa à formação do Ministério Público brasileiro, tal como o temos hoje.

Nós não queremos, obviamente, tornar arrogante essa colocação. Nada disso. Serve apenas para demonstrar que o trabalho de construção do Ministério Público é algo que transcende as fronteiras dos estados, das corporações do Ministério Público estratificadas em todas as camadas da República. É um trabalho que reclama uma permanência, uma continuidade. Nós executamos, em um dado momento, o trabalho que acabei de relatar. Mas então, valendo-me de uma passagem magnífica da palestra do Dr. Marrey, quando chamou a atenção para os desânimos circunstanciais que se abatem sobre a classe, gostaria de aduzir que não podemos partir da premissa de que enchemos o celeiro, fizemos o banquete e agora, tristemente, o banquete acabou. Não, não seria este o melhor raciocínio. Ao longo do tempo, sempre se teve preocupação em nutrir o celeiro – mas sem se importar com o banquete. O importante era nutrir o celeiro, porque com ele nutrido poderíamos nutrir não apenas o Ministério Público, corporação, mas também a população a que deve servir. E, na medida em que conseguirmos nutrir a população, nós, Ministério Público, também seremos nutridos, porque o suporte político para nos manter onde estamos ou, quiçá, avançar um pouco além, passa necessariamente pelo reconhecimento da sociedade. É ela, apenas ela, que nos concede créditos políticos. E é por intermédio dela que podemos recolher grãos para nutrir nosso celeiro corporativo. Mas a sociedade não dá de graça: nós temos que trabalhar.