

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: AS ORIGENS DE UM TEXTO INOVADOR

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (MINISTÉRIO PÚBLICO) AND THE NATIONAL CONSTITUENT ASSEMBLY: THE ORIGINS OF AN INNOVATIVE TEXT

Mylene Comploier*

RESUMO: Considerando que recentemente houve o advento da comemoração dos 25 anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, por alguns denominada de 'Constituição-cidadã', e que, neste período, o Ministério Público brasileiro desenvolveu uma feição única no espectro mundial, em muito resultado do quanto preconizado no texto constitucional, é útil neste momento trazer à colação informações já disponíveis, notadamente as obtidas em entrevistas, de modo obter-se uma ideia geral de como foi a preparação, atuação e conquistas do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e o desenho constitucional obtido, de modo a se questionar como foi possível a aprovação de um texto tão avançado, que superou até mesmo as expectativas da própria classe. Ao final, conclui-se que a aprovação deveu-se a dois fatores preponderantes, quais sejam: a organização da instituição para levar um projeto de consenso ao constituinte, e o momento conjuntural histórico-político, representado pelo desejo do constituinte, em um período pós-ditadura, de fomentar a consolidação de uma instituição democrática forte em contraposição ao regime militar.

PALAVRAS-CHAVE: Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Ministério Público. Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

SUMÁRIO: Introdução. 1. A Agenda do Ministério Público para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). 2. A atuação concreta dos Promotores e Procuradores na ANC. 3. Vitórias e derrotas. 4. Por que um texto constitucional tão avançado? Considerações finais. Referências.

ABSTRACT: Considering that recently there was the advent of the celebration of the 25th anniversary of the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, by some called 'Citizen Constitution', and that in this period the Brazilian Public Prosecutor's Office (Ministério Público) has developed a unique design in the global spectrum, largely in result of what was established in the constitutional text, it is useful at this point to bring into play information already available, especially the ones gathered in interviews, in order to obtain a general idea of how was the preparation, performance and achievements of the Public Prosecutor's Office in the National Constituent Assembly (NCA) and the constitutional design obtained, in order to question how it was possible to approve such an advanced text, which exceeded even the expectations the class itself. In the end, it is concluded that the approval was due to two major factors, namely: the organization of the institution to take one consensus project to the constituent, and the historical-political conjunctural moment, represented by the constituent's intent, in the post-dictatorship period, to promote the consolidation of a strong democratic institution in opposition to the military regime.

KEYWORDS: 1987-1988 Brazilian National Constituent Assembly. Brazilian Public Prosecutor's Office (Ministério Público). Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988).

315

INTRODUÇÃO

O presente artigo teve por escopo perscrutar as informações disponíveis sobre a atuação do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte. Assim, procurou-se obter dados, notadamente de fontes orais, bem como das Atas da Assembleia Nacional Constituinte sobre a agenda do Ministério Público para a ANC, tais como: quais itens que o Ministério Público gostaria de ver contemplados no texto; as pessoas que se mobilizaram nestes trabalhos, quais congressistas foram procurados, como se deu essa abordagem e quem eram os principais contatos no Congresso Nacional. Também procurou-se investigar quais alianças

* Mestranda em Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie e Promotora de justiça de São Bernardo do Campo, São Paulo.



foram firmadas, quais propostas foram levadas para votação e como foi o processo que culminou na aprovação do texto hoje em vigor. Ao final, procurou-se perscrutar sobre a avaliação do texto constitucional na ótica desses atores e como foi possível a aprovação, pelo Congresso Nacional, de um texto considerado tão avançado até mesmo pela própria classe e em muitos aspectos, inovador até mesmo no espectro mundial. Ao final, conclui-se que a aprovação deveu-se a dois fatores preponderantes, quais sejam: a organização da instituição para levar um projeto de consenso ao constituinte, e o momento conjuntural histórico-político, representado pelo desejo do constituinte, em um período pós-ditadura, de fomentar a consolidação de uma instituição democrática forte em contraposição ao regime militar.

1 A AGENDA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (ANC)

A partir do fim do governo militar, e com o advento de uma promessa de uma nova ordem constitucional, o Ministério Público vislumbrou a necessidade de não assistir esse processo de maneira estanque. As lideranças nacionais do Ministério Público se aperceberam de que essa nova ordem constitucional deveria ser proposta a partir de reflexões geradas pela própria instituição. Os promotores decidiram participar ativamente da construção dessa nova feição do Ministério Público.

O primeiro e decisivo passo foi participar do processo decisório (MAZZILLI, 2011, p. 26, grifo do autor):

(...) nós não queríamos que o Congresso Nacional ou uma Constituinte — específica ou não, isso nós não sabíamos o que viria —, nós não queríamos que eles propusessem um projeto de Ministério Público para nós, e nós ficássemos assistindo. Não; nós queríamos participar da construção dessa nova face do Ministério Público. O que fizemos? Nós começamos a mobilizar o Ministério Público brasileiro. Todo ele. Nós começamos a fazer campanha, nós começamos a ir aos jornais, a dizer “o promotor é o defensor do povo”, porque nós sabíamos que havia uma aspiração para criar talvez um *ombudsman* fora da instituição. Nós começamos a criar um movimento de valorização do Ministério Público.

Fez parte desse primeiro passo a necessidade de se criar o que foi chamado de 'uma consciência nacional' de Ministério Público¹, diante das inúmeras disparidades regionais até então existentes. Os Ministérios Públicos do Brasil eram extremamente diferentes: em São

¹ Nesse sentido, v. MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Carta de Curitiba e a Constituinte. Tese apresentada ao VII Congresso Nacional do Ministério Público*, pub. AMMP/Conamp, abr. 1987, p. 1-2. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/curitibaconst.pdf>. Acesso em 05.05.2015.

Paulo já havia equiparação dos vencimentos do Ministério Público com os da Magistratura há muitos anos², mas o mesmo não acontecia em outros estados do Brasil; o exercício da Advocacia pelos promotores, embora em São Paulo³, Rio Grande do Sul⁴ e Minas Gerais fosse vedada, era admitida, por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro; desde 1947, os Procuradores-Gerais eram, em São Paulo, escolhidos dentro da carreira (embora nomeados e demissíveis *ad nutum*); isso era diferente em outros Estados da Federação e no Ministério Público da União, cujo chefe, o Procurador-Geral de Justiça, poderia ser escolhido fora da carreira.

Não havia comunicação e cooperação entre Ministérios Públicos e não havia trabalho em conjunto. Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual não se somavam – essa situação era ainda mais problemática, pois o Ministério Público Federal posteriormente atua em um processo no qual já houve atuação do Ministério Público Estadual.

Sobre essas diferenças entre Ministérios Públicos, DAL POZZO, 2002, p. 5, em entrevista, recorda-se:

A partir daí, eu [Antonio Araldo] e o Fleury começamos a percorrer todos os Estados do Brasil, passando uma semana, dez dias, em cada Estado. Procuramos levar uma mensagem propositiva sobre o Ministério Público, porque nos Estados do Norte, ou do Nordeste, o Ministério Público simplesmente não existia, ou melhor, existia apenas no papel – ninguém sabia nem o porquê estava atuando num processo, a não ser na área criminal, que é muito evidente. Mas, na área cível quase ninguém sabia nem mesmo o que estava fazendo. Encontramos situações fantásticas, como, por exemplo, o Presidente da Associação do Ministério Público ser o Presidente da OAB! Isso ocorreu no Ceará. Eram coisas incríveis! No Amazonas constatamos que os promotores não tinham a menor notícia do que o promotor tinha que fazer no cível. Enfim, fomos não só levar essa mensagem, como também deixar material escrito e, ainda, como que abrindo, franqueando a vinda desses colegas [...] para olharem um pouco como era o funcionamento do Ministério Público de São Paulo.

E mais: havia uma vinculação muito forte da instituição com o Poder Executivo. Em São Paulo, a título de exemplo, o Ministério Público antes de 1988 era apenas uma unidade de uma das Secretarias de Estado, no caso a Secretaria da Justiça. O Secretário de Justiça decidia

² SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo de 1947. (...) Art. 61 – Os vencimentos dos membros do Ministério Público de primeira instância serão iguais aos dos juízes das respectivas entrâncias, vedada a percepção de custas, emolumentos ou porcentagens.

³ SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo de 1947. (...) Art. 60 – Aos membros do Ministério Público é vedado o exercício da advocacia, sob pena de perda do cargo.

⁴ BRASIL. Lei Nº 6.536, de 31 de janeiro de 1973, que estabelece o Estatuto do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Texto original. (...) Art. 4º - É vedado ao membro do Ministério Público: I - exercer a advocacia, inclusive procuratório perante qualquer repartição pública, salvo em defesa da União, do Estado, dos Municípios, das respectivas autarquias e empresas públicas;

o orçamento do Ministério Público. Nomeações, promoções e remoções eram atos do Governador que deveriam passar pela Secretaria da Justiça⁵.

O Procurador-Geral era nomeado e demitido *ad nutum*, e em alguns Estados era escolhido fora dos quadros da carreira, assim como no Ministério Público da União. Não havia garantias, não havia inquérito civil ou ação civil pública, e a atuação da instituição era modesta e dependente do Poder Judiciário.

Segundo Plínio de Arruda Sampaio⁶, “o Ministério Público era um espécie de apêndice do Executivo”. Já no quadro pós-88, a instituição deixa de fazer parte do Poder Executivo e não pertence a nenhum dos três Poderes do Estado, eis que recebeu tratamento constitucional destacado⁷.

Diante de todo esse quadro acima exposto é que se constatou a necessidade de se buscar a denominada consciência nacional de Ministério Público, ou seja, qual deveria ser o modelo ideal dessa instituição.

Um congresso em São Paulo ocorreu em meados de 1985 para discutir o tema “Ministério Público e Assembleia Nacional Constituinte”⁸.

318

⁵ Nesse sentido, DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo*: depoimento. [maio 2012]. Entrevistador: Procurador de Justiça Ricardo Vaz Seelig. São Paulo. Entrevista concedida ao Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul. p.40.

⁶ SAMPAIO, Plínio de Arruda. *Plínio de Arruda Sampaio*. Entrevista [ago. 2002]. São Paulo. Entrevistadores: Gunter Axt e Ricardo Vaz Seelig, p. 1.

⁷ Nesse sentido, MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 1675. “A Constituição atual situa o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagrando sua total autonomia e independência e ampliando-lhe as funções, sempre em defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade. (...) O Ministério Público, atualmente, não se encontra no âmbito de qualquer dos Poderes do Estado, constituindo-se, nos termos da própria definição constitucional, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado (princípio da essencialidade), incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

⁸ Há referência ao citado congresso nas Atas da Assembleia Constituinte, em discurso proferido por Luiz Sover (PMDB-GO): “Desejo enfocar aqui a problemática vivida hoje por um segmento importante da sociedade pelo qual tenho a mais alta consideração, dada a importância relevante de sua função no contexto social. Trata-se do Ministério Público, uma instituição absolutamente inseparável do estado de direito, que se afigura inadmissível sua ausência num regime voltado ao respeito e à preservação das liberdades democráticas e dos direitos individuais e coletivos. Pelos contatos mantidos com membros dessa instituição no meu Estado (Goiás) e pela leitura de deliberações tomadas em congressos nacionais da categoria, tenho sentido que esse órgão deve merecer tratamento coerente com a sua natureza jurídica, com precisa e clara explicitação das suas atribuições próprias. Há um lastro infinito de idéias e concepções que foram sedimentadas e amadurecidas ao longo dos anos no seio da instituição e que pode ser perfeitamente inserido na futura Constituição, bastando que para tanto se dê a devida atenção a essas propostas. Em trabalho apresentado ao VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em junho de 1985 em São Paulo, o eminente Promotor de Justiça Walter Paulo Sabella examina as constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e informa que a trajetória evolutiva do Ministério Público tem sido feita com avanços e retrocessos, ostentando momentos de extrema incompreensão do legislador para com sua relevância no panorama social. Esses avanços e recuos no processo histórico evolutivo não podem mais prosperar no estágio de aprimoramento institucional em que se encontra o Ministério Público e ante a pluralidade e a gravidade de suas magnas incumbências, sob pena de holocausto do interesse público. Creio que o momento da mudança chegou. O Ministério Público tem agora, outalvez nunca, a



Muito foi produzido ali em termos de teses. As discussões envolveram a questão das garantias, se o Ministério Público seria um órgão do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, quais seriam as funções do Procurador-Geral etc...

Paralelamente a esse congresso, a Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) enviou um questionário aos Promotores do Brasil inteiro, que indagava a opinião de seus membros sobre as principais questões que envolviam o cerne da instituição. Uma equipe formada por promotores de diversos Ministérios Públicos - composta por, dentre outros, Anísio Bispo dos Santos, do Mato Grosso do Sul, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, de São Paulo, Sérgio D'Andrea Ferreira, do Rio de Janeiro, Vladimir Giacomuzzi, do Rio Grande do Sul e Antonio Bassi, do Paraná - consolidou as principais ideias da classe sobre o tema Ministério Público, como por exemplo, a escolha do Procurador-Geral, se deveria ter mandato ou não, em qual capítulo da constituição o Ministério Público deveria ficar, quais seriam suas funções e garantias etc...

A partir daí, foi marcado um encontro para Curitiba, em junho de 1986, para reunir pela primeira vez na história do Ministério Público todos os Presidentes de Associação e os Procuradores-Gerais. Todos os Estados enviaram representantes.

O Estado de São Paulo enviou cerca de dez representantes à Curitiba, mas, dias antes, alguns de seus membros produziram algo importante – a consolidação do que já havia sido sintetizado pela CONAMP (teses do congresso + questionários) com o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, também conhecida por 'Comissão dos Notáveis', que igualmente havia feito um anteprojeto para o Ministério Público. São Paulo uniu a consolidação da CONAMP, as teses do congresso de São Paulo e o anteprojeto da Comissão dos Notáveis e fez o denominado anteprojeto síntese, porque o Ministério Público da União não queria ter o mesmo perfil do Ministério Público dos Estados e isso poderia embaraçar algumas conquistas já existentes.

E os representantes de São Paulo, segundo o relato de seus membros, foram para Curitiba com o anteprojeto síntese em mãos, por intermédio de cerca de dez pessoas que fizeram parte desta comitiva, podendo ser citados Hugo Nigro Mazzilli, Walter Paulo Sabella,

oportunidade de inserir nanova Carta Magna as garantias que há tantosanos anseia para a sua estabilização.(...)O Ministério Público, instituição quetem por destino ser verdadeiro foro deressonância das aspirações populares,engaja-se no processo de revitalização sociale reivindica para si responsabilidade quepermitam ser ele, em um primeiro plano, osustentáculo da legalidade democrática.Uma das reivindicações que julgosalutar é a defesa de um título próprio aoMinistério Público na Constituição futura,segundo a orientação da Carta Magna de 1946, numa posição intermediária entre oExecutivo e o Judiciário". Diário da ANC. Ata da 50a. Sessão, em 14 de abril de 1987, p 314.

Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Cláudio Ferraz de Alvarenga, Luiz Antonio Fleury Filho, Paulo Salvador Frontini, Tilene Almeida de Moraes, Moacyr Antonio Ferreira Rodrigues, Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, José Emmanuel Burle Filho, Pedro Franco de Campos e Renato Martins Costa.

Assim, foi posta aos presentes uma questão preliminar – a votação do anteprojeto síntese fruto da consolidação acima mencionada – como ponto de partida para as discussões sobre o ideal de Ministério Público. A questão preliminar foi votada e os presentes aceitaram iniciar a discussão a partir da consolidação desse anteprojeto. Foram três dias de intensa discussão sobre diferentes aspectos, que resultou na chamada Carta de Curitiba, como se recorda Hugo Mazzilli em entrevista concedida a Gunter Axt (2002, p. 12).

A preocupação foi a de apresentar um anteprojeto, pela liderança nacional do Ministério Público, com o máximo de harmonia e fruto do consenso, para que os atores responsáveis pelo 'corpo-a-corpo' entrassem na Constituinte falando a mesma linguagem.

Algumas matérias eram de fácil consenso, tais como mesmas garantias do Poder Judiciário, independência funcional, irredutibilidade de vencimentos etc.

No entanto, não havia consenso em outras questões polêmicas, tais como eleição para Procurador-Geral e também quanto à possibilidade ou não do exercício simultâneo da advocacia.

Alguns acreditavam que a Carta de Curitiba não seria aprovada. No entanto, o foi – e representou um grande avanço. Mas surpreendentemente a Constituinte foi muito além dela – a Carta de Curitiba era considerada um sonho irrealizável. No entanto, o final foi vitorioso, pois a Constituição Federal de 1988 já delineava a instituição de forma muito superior à própria Carta de Curitiba.

Por essa e outras razões, na opinião de muitos dos atores que participaram desse processo, logo a Carta de Curitiba ficou anacrônica – pois posteriormente conseguiu-se mais na Constituinte, daí seu texto ser considerado extremamente inovador por muitos dos entrevistados⁹.

⁹ Nesse sentido, MAZZILLI, Hugo Nigro. *Hugo Nigro Mazzilli: Entrevista* [jun. 2002]. Entrevistador: Gunter Axt. São Paulo. Entrevista dada para um estudo sobre o Ministério Público do Rio Grande do Sul. p. 11. “Mas, felizmente nesse ponto, a Constituição de 88 foi muito mais avançada do que a Carta de Curitiba, e consagrou a escolha do Procurador-Geral da República dentro da carreira, coisa que os próprios Promotores não se tinham atrevido a aprovar na Carta de Curitiba...”. Também, no mesmo sentido, LUZ, Delmar Pacheco da. *Delmar Pacheco da Luz: Entrevista* [ago. 2000]. Entrevista concedida ao Projeto Memória do Ministério Público do RS. p. 7. “(...) surpreendentemente, coisa de dois anos depois, você tem um capítulo, na Constituição, superior àquilo que era a pretensão inicial. Quer dizer, se fez um trabalho, aquela Carta de Curitiba estabeleceu aquilo



2 A ATUAÇÃO CONCRETA DOS PROMOTORES E PROCURADORES NA ANC

Cabe aqui apontar como se deu a atuação concreta de representantes do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte: como eram as idas até Brasília, quem eram os contatos no Congresso Nacional, que alianças fizeram, que propostas levaram para serem votadas, o que ganharam e o que perderam.

Plínio Arruda Sampaio, relator do anteprojeto quanto à parte referente ao Ministério Público, com a instalação da constituinte, requisitou para seus assessores Luis Antônio Guimarães Marrey, Plínio Gentil e Claudio Brochetto, que haviam desenvolvido uma tese em um congresso da CONAMP sobre o Ministério Público. O trabalho de Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP) na ANC foi extremamente importante, pois consistiu na construção de alianças para permitir a aprovação de um texto que já havia sido discutido previamente pela classe que surgiu a partir da Carta de Curitiba.

Já se tinha, então, uma ideia do que deveria a Constituição contemplar em termos de Ministério Público. Nesse aspecto, a Carta de Curitiba foi de grande valia porque, segundo Plínio de Arruda Sampaio (SAMPAIO, 2002, p. 28):

321

A verdade é a seguinte: a Constituinte não é o lugar das discussões teóricas, não há clima para isso, pois a velocidade e o sistema de negociação impedem a elaboração teórica. O importante é o que está amadurecido na sociedade. O Ministério Público, por exemplo, teve esse êxito porque a idéia estava amadurecida na sociedade, porque os promotores nos diversos lugares do Brasil criaram uma hegemonia, por meio da ação de suas associações, de seus congressos, das suas teses, das suas publicações, da circulação de toda essa efervescência cultural e discursiva. Ora, os setores com amadurecimento conseguiram seu lugar na Constituinte. O que não estava alicerçado por uma hegemonia alcançou resultados mais pobres.

O momento mais importante, qual seja, o de acompanhar na Constituinte as reivindicações feitas pelos promotores, chegara. Para tanto, foi efetuada uma mobilização entre os membros de Ministério Público de diversos Estados, para que acompanhassem os

que o Ministério Público pretendia, em termos de constituinte, e, nesses dois anos, a coisa evolui tão rapidamente que, em 88, sai um Ministério Público, ainda, com atribuições mais amplas do que aquelas que ele próprio pretendia dois anos antes”. E, ainda, nesse sentido, DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo: depoimento. [maio 2012]. Entrevistador: Procurador de Justiça Ricardo Vaz Seelig. São Paulo. Entrevista concedida ao Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul. p.10. “As idéias sobre o Ministério Público ganharam uma tal força dentro da Constituinte que a ‘Carta de Curitiba’ ficou ultrapassada logo no começo. Aquilo que para nós, há dois anos atrás era um sonho, se tornou rapidamente um sonho ultrapassado, se compararmos o texto da ‘Carta de Curitiba’ com os diversos textos que se seguiram – foram sete ou oito textos da Comissão e Subcomissão da Constituinte. A ‘Carta de Curitiba’ era da Idade Média, era coisa velha, tão evoluído que foi o texto final da Constituição.”



trabalhos na ANC e mantivessem contato com os congressistas a quem tivessem algum acesso. No relato de Hugo Nigro Mazzilli (MAZZILLI, 2002, p. 16):

(...) Sob esse aspecto, o Ministério Público começou a fazer uma grande mobilização, já com vistas a se preparar para as reivindicações que deveríamos fazer na Constituinte. Considero que todos os membros do Ministério Público estavam e se sentiam mobilizados.

Bom, foi nesse momento que começou mais diretamente o acompanhamento dos trabalhos na Constituinte. Todos os Estados contribuíram muito para isso, porque, então, passou a haver mais harmonia, a partir de um texto básico aprovado por todas as lideranças do Ministério Público brasileiro. Em Brasília, os diversos Ministérios Públicos Estaduais se faziam presentes. Ficávamos direto lá, 24 horas por dia, todos os dias da semana. Desde a abertura dos trabalhos da Constituinte até mesmo depois da promulgação da Constituição de 1988, havia membros do Ministério Público, de praticamente todos os estados, acompanhando os trabalhos parlamentares em Brasília.

Ainda que elaborado a partir de um projeto de consenso, a tarefa de convencer o constituinte não era sobremaneira fácil. A uma, porque o constituinte raras vezes tinha algum conhecimento sobre a instituição Ministério Público, a necessidade de garantias, prerrogativas, forma de investidura dos procuradores-gerais, a consequência de uma ou outra escolha, etc... A duas, porque se buscava junto ao constituinte a atribuição ao Ministério Público de uma feição até então inédita em âmbito nacional, que prometia maior rigidez no combate à corrupção, aos danos ao meio ambiente, dentre outros, por meio do fortalecimento de instrumentos como o inquérito civil e a ação civil pública, o que poderia não agradar a alguns congressistas.

O primeiro empecilho - o desconhecimento da instituição - foi superado com o corpo-a-corpo junto aos constituintes, mediante o auxílio de uma cartilha explicativa sobre o Ministério Público, que consistiu em um verdadeiro manual para os constituintes. Visava mostrar aos constituintes a essência da Instituição 'Ministério Público'. A intenção, segundo os relatos orais observados, era mostrar ao congressista que o Ministério Público não é só aquele que processa criminalmente alguém - às vezes isso acontece, é preciso - mas ele também é aquele que defende o cidadão, que dá apoio às políticas públicas criadas pelo próprio Congresso.

Já o segundo empecilho, qual seja, a atribuição ao Ministério Público de uma feição até então inédita em âmbito nacional e internacional, que prometia maior rigidez no combate à corrupção, aos danos ao meio ambiente, dentre outros, por meio de instrumentos como o



inquérito civil e a ação civil pública, o que poderia não agradar a alguns políticos, foi um obstáculo mais difícil de ser superado.

No comando direto dos trabalhos na Constituinte, Araldo Dal Pozzo contou com a ajuda de colegas para, como dito pelo próprio, “vender aquele peixe”, julgando inclusive se tratar de um “[...] peixe difícil de vender, porque prometíamos fiscalização, controle, cadeia. Artigos difíceis de se vender. Precisávamos ter muito engenho e arte para vender tais idéias” (DAL POZZO, 2002, p. 9).

O Ministério Público contava com dois integrantes da instituição que ocupavam mandatos parlamentares, totalmente solidários no tocante à missão, como o gaúcho Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), reconhecido por muitos como 'dono de aguda inteligência e enorme capacidade de síntese e articulação', que pertencia ao Ministério Público do Rio Grande do Sul; e Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP), militante da esquerda, havia sido promotor de Justiça no Estado de São Paulo, cassado pelo regime militar, tendo sido ainda o primeiro relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, assumindo, neste contexto, papel de negociador, dentre outros parlamentares não menos importantes neste processo.

Assim, procurou-se desenvolver mecanismos internos de atuação, por meio do contato com os congressistas – mapeamento e trabalho de inteligência – a fim de que fosse possível explicar o que era o Ministério Público e porque aqueles tópicos do projeto eram importantes, a fim de vencer eventuais resistências (DAL POZZO, 2002, p. 5):

Essa evolução nasceu graças a uma discussão permanente que fazíamos, captando ideias, tendo ideias, mas buscando entender aquilo que circulava pelos corredores do Congresso e, em especial, as deficiências do regime democrático que se pretendia construir decorrentes de um sistema que inicialmente se pretendia parlamentarista e depois mudado para o presidencialismo. Essa foi uma brecha importante que divisamos, pois essa metamorfose ocorreu no meio do caminho. Mas, de qualquer maneira, sempre que detectávamos um ponto fraco no estudo do mecanismo democrático que se desenhava, quando sentíamos uma deficiência, encontrávamos uma maneira de colocar o Ministério Público no meio.

Aquele rol de atribuições institucionais que estão na Constituição, são, vamos dizer assim, o preenchimento de lacunas nos sistemas de controle dentro do Estado democrático que se procurava criar. (...) Esse é um exemplo muito claro de como conseguíamos escrever essas coisas no texto da Constituição. Com o passar do tempo, essa idéia virou quase um hábito na Constituinte: na dúvida, coloca-se o Ministério Público. Mas, houve um momento em que tivemos que começar a cortar atribuições, porque, também, não dava para fazer tudo que queriam.

Enfim, foi essa a maneira pela qual conseguimos vender a idéia do Ministério Público, como sendo aquele que queria fazer o que, no Estado Brasileiro anterior, não se encontrava quem fizesse. Brincávamos que àquela época se dizia: “Vai reclamar para o Bispo!”... e nós queríamos ser esse “Bispo” Quer dizer, a



entidade, o braço da sociedade que recebe poder para fazer e faz. Essa foi a estratégia. A estratégia de conhecer as pessoas e de colocar as questões dentro do texto.

Nesta esteira, as ideias sobre o Ministério Público passaram a ganhar força na Constituinte de tal forma que a própria Carta de Curitiba foi tida como ultrapassada. Surpreendentemente, a Assembleia Nacional Constituinte foi muito além dela. A autonomia administrativa e financeira, que não consta da Carta, é um dos aspectos deste avanço.

Por outro lado, percebidas as deficiências do regime democrático, logo se inseria a figura do Ministério Público, de tal sorte que o rol de atribuições institucionais que se encontra na Constituição Federal é um preenchimento de lacunas nos sistemas de controle desse regime.

Sabe-se que, numa perspectiva histórica, o Ministério Público foi originalmente concebido para defender os interesses do Monarca. Porém, o que se pretendia na ocasião era dissociar definitivamente o Ministério Público da defesa dos interesses do Estado. A grande questão passou a ser o interesse social. Como consequência, “acabou sendo produzido um texto, vamos dizer assim, super avançado, como não há no mundo outro similar¹⁰; nenhuma Constituição que tenha um texto sobre o Ministério Público tão avançado quanto esse” (DAL POZZO, 2002, p. 15).

Mas esse processo não foi fácil. Houve muitas resistências no caminho. A título de ilustração, apenas, veja-se um panfleto apócrifo distribuído na ANC sobre o projeto referente ao Ministério Público:

¹⁰ Compartilha do mesmo entendimento Ronaldo Porto Macedo Junior: “O Ministério Público brasileiro apresenta uma série de peculiaridades em relação aos diversos ministérios públicos de todo o mundo.(...) O Ministério Público brasileiro é dos únicos do mundo ao qual se conferiu poderes e atribuições para atuação importante e direta na defesa do consumidor. Seu papel é também fundamental em áreas como a proteção do meio ambiente, controle e defesa dos direitos constitucionais do cidadão e defesa da criança e adolescente, o que não encontra paralelo senão em alguns poucos ministérios públicos do mundo.” MACEDO JÚNIOR, RP. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, MT. (Org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 66.

**A MÁFIA DO MINISTÉRIO
PÚBLICO SERÁ OS
CALCANHARES DE AQUILES
NAS PRÓXIMAS ELEIÇÕES.**



**UM INSTRUMENTO NAZISTA
ESTÁ PRESTES
A SER LEGALIZADO
PELA CONSTITUINTE.**

**M.P. 4.º PODER QUE AMEAÇA
A SOCIEDADE BRASILEIRA.**



**UM ALERTA
AOS CONSTITUINTE**

Figura 1 - Panfleto apócrifo, distribuído por ocasião da Assembleia Constituinte

Fonte: "Memória -Ministério Público – Goiás. p. 99

325

Além das resistências de alguns congressistas, enfrentaram-se, em determinados momentos, outros óbices por parte dos Delegados de Polícia e da Magistratura quanto ao texto pretendido pelo Ministério Público.

As resistências dos Delegados de Polícia giravam em torno, principalmente, da questão da equiparação salarial, da paridade e do controle externo. A classe policial pretendia ver seus vencimentos equiparados aos dos Promotores de Justiça, o que sempre foi rechaçado pelos promotores, pois seriam inevitavelmente diminuídos ao longo do tempo¹¹. Ao final,

¹¹ Várias Atas da ANC registram as divergências entre Ministério Público e Polícia Civil, notadamente quanto à equiparação dos vencimentos pretendida pelos Delegados de Polícia. Nesse sentido, v. Ata da 292ª Sessão, de 21 de junho de 1988, p. 30. FARABULINI JUNIOR requerer a transcrição de artigo da Revista Veja sobre a questão da equiparação entre promotores e delegados, que "acirrou os ânimos entre as carreiras": (...) *Na reta final dos trabalhos da Constituinte, promotores de Justiça e delegados de Polícia esquentam uma discussão que distancia ainda mais as duas instituições, principalmente em São Paulo. Os promotores – que representam o Ministério Público – andam aborrecidos com o que estabelece o art. 67 das Disposições Transitórias ("paridade de vencimento entre promotor e delegado com mais de dez anos de efetivo exercício"). E os delegados, por sua vez, dispararam, nos últimos dias, duríssimos ataques aos promotores, chamando-os de "mesquinhos e egoístas". (...) O delegado geral de São Paulo, Amândio Malheiros, também lança a sua ira sobre os promotores: "Eu e meus colegas não queremos nem a equiparação. É pouco. Temos que ganhar mais, porque trabalhamos mais que eles. Nós colocamos a mão na massa. Os promotores estão preocupados porque a polícia está crescendo, está melhorando, mudando a sua imagem. A polícia está-se expandindo e quando resolver seus problemas de vencimentos a qualidade de pessoal será muito melhor. Quando os delegados ganharem bem, poucos promotores permanecerão no Ministério Público. Aí acaba o amor deles ao Ministério Público e eles*

conseguiu-se afastar essa equiparação do texto constitucional. Outra resistência com esta classe foi a questão do controle externo da atividade policial, afeta ao Ministério Público, que sofreu grande oposição por parte dos Delegados de Polícia.

Com a Magistratura, também houve algumas questões que separavam as classes. Uma delas era a equiparação de vencimentos pretendida pelo Ministério Público - e rechaçada pelos juízes. Outro ponto de atrito foi a questão do Juizado de Instrução, que transformava os Delegados de Direito em Juízes de Instrução, o que era inaceitável por parte do Poder Judiciário. Ao final, houve um consenso entre as instituições e a resistência à equiparação foi abandonada pelo Judiciário e a ideia dos juízes de instrução foi abandonada pelo Ministério Público, passando a andar as duas instituições de maneira mais afinada.

Quanto aos pontos de atrito com o Poder Executivo, pelos atores que participaram deste processo, foi apontado apenas um: a questão da nomeação do Procurador-Geral, que o Executivo nunca abriu mão - e ao final, saiu vencedor. A ideia do Ministério Público era a de acabar com essa ingerência na instituição, o que enfrentou grande resistência do Poder Executivo, que queria tanto nomear como demitir o chefe da Instituição. Ao final, restou aprovado que o Procurador-Geral seria nomeado pelo Executivo (o que não era desejado pela classe), mas dentre integrantes da instituição, por mandado por prazo certo, sem possibilidade de demissão, o que minimizaria a ingerência desse Poder.

Ao final, os trabalhos da constituinte sofreram um revés. No decorrer de todo o processo - não apenas no que tange ao Ministério Público - foram inegáveis as conquistas que os setores de esquerda estavam angariando, o que acabou por provocar uma reação - por meio do denominado 'Centrão', que repercutiu também nas conquistas até então obtidas pelo Ministério Público. No dizer de MAZZILLI, 2011, p. 15:

Surgiu uma reação inesperada para nós; talvez para políticos mais experientes isso não fosse surpresa, mas para o Ministério Público foi, porque, de uma hora para outra, tudo o que nós tínhamos feito, tudo o que nós tínhamos conseguido fosse aprovado até ali, tudo aquilo para o qual nós tínhamos trabalhado e tudo o que tínhamos obtido com muito sacrifício, acabou sendo retirado do texto, por força do

passam para a polícia". - Fausto Macedo. Sobre o mesmo tema, v. Ata da 285ª Sessão, de 10 de junho de 1988, p. 289. Discurso de JOÃO DE DEUS ANTUNES: (PTB - RS. Sem revisão do orador.): " - Sr. Presidente, Srs. Constituintes, demonstramos mais uma vez, nossa preocupação com o art. 67 das Disposições Transitórias, que já foi aprovado, referente ao lobby de alguns Constituintes com assento nesta Casa, tentando atacar a classe dos delegados de polícia do Brasil. Temos uma emenda, que foi aprovada, dando paridade de vencimentos entre delegados de polícia e o Ministério Público. Queremos deixar bem claro que não é a paridade que se busca, e sim uma isonomia de vencimentos, de salários, uma vez que não se fere o preceito constitucional já aprovado, e que está dentro da Carta, de paridade entre as classes funcionais."



substitutivo oferecido pelo movimento conhecido como “Centrão”, ou seja, um novo texto, fruto da reação dos Constituintes ligados à posição mais conservadora. Todo aquele enorme esforço parecia ruir para nós: tínhamos vencido as oposições dentro do próprio Ministério Público; tínhamos vencido as resistências dos parlamentares, tínhamos conseguido inserir diversos dispositivos de inegável importância para as garantias institucionais nos textos das comissões anteriores — e, depois, aconteceu que de uma hora para outra o movimento político conhecido na época como “Centrão” virasse tudo. Um grupo de parlamentares conservadores, e, em certos pontos até reacionários, elaborou um novo anteprojeto para todos os trabalhos constituintes, e derrubou, com uma só penada, todo o texto que já tinha sido elaborado até ali, propondo um substitutivo global.

Por força desse substitutivo apresentado, o plenário estava para aprovar o texto do “Centrão”, apenas com modificações referentes a destaques, o que não atendia ao projeto de Ministério Público minimamente idealizado pela classe. Nesse momento, havia algumas alternativas: aguardar a aprovação do texto apresentado pelo “Centrão”, que representava um retrocesso em relação à tudo que foi conseguido, ou então procurar algum parlamentar para apresentar um destaque, que, na realidade, deveria praticamente reformar todo o capítulo referente ao Ministério Público. O risco seria cair o texto do “Centrão” e nada restar ao Ministério Público, o que seria ainda pior, porque a instituição seria tratada pelo legislador infraconstitucional.

Os atores envolvidos, então, optaram por apresentar o destaque. Aconteceu o pior: o texto do “Centrão” caiu e o Ministério Público ficou sem nada. Nesse momento, no dizer de MAZZILLI:

E parlamentares nossos aliados apresentaram o destaque e foi derrubado o texto do “Centrão”... e ficamos sem nada. Aí, passamos a articular com as lideranças políticas o texto que entendíamos viável àquela altura, ou seja, a conciliação de todo o material que até então tinha sido produzido: a Carta de Curitiba, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, o anteprojeto de Arruda Sampaio, o texto do relatório de Bernardo Cabral, anterior ao “Centrão”, e o texto do “Centrão”... Pegamos tudo, fizemos os melhores ajustes possíveis dos princípios, das funções, das garantias, de tudo, enfim, e tentamos ainda conciliar a posição dos vários Constituintes que já tinham apresentado diversos destaques específicos na parte do Ministério Público. E conseguimos. Os destaques foram aglutinados por emenda conjunta coordenada pelo Ibsen Pinheiro, pelo Theodoro Mendes, pelo Fábio Feldman, pelo Carlos Vinagre, pelo Jalles Fontoura... Havia outros parlamentares, mas estou falando de memória... Fizemos isto e fomos aguardar a decisão do Plenário da Constituinte, pois a aprovação dos destaques tinha de ocorrer em Plenário. E, finalmente, o novo texto referente ao Ministério Público foi aprovado! Eu estava em Brasília naquele dia, estava no Congresso e eu assisti à votação. Foi uma votação emocionante, porque era todo um trabalho de gerações de Ministério Público que estava lá em jogo naquele momento, e o resultado iria orientar o trabalho da Instituição por muitos anos para o futuro.”



Esses foram, portanto, os principais aspectos que permearam o processo da atuação concreta dos representantes do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte, até a aprovação final do texto.

3 VITÓRIAS E DERROTAS

Neste tópico, procuraremos elencar, de modo sucinto, quais foram as principais vitórias e as principais derrotas do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte e qual a avaliação feita pelos principais atores deste processo sobre o texto final da Constituição de 1988, em termos de mudanças no Ministério Público.

Como já visto, desde 1985 já se falava na Assembleia Nacional Constituinte e até então, duas grandes questões dividiam o Ministério Público: o exercício da advocacia e a forma de escolha do Procurador-Geral. Ambas as questões representavam pontos de divergência dentro da própria instituição.

A advocacia era um forte ponto de resistência. Na prática, ser um “promotor-advogado” significava manter uma concorrência desleal com os demais advogados, visto que as atribuições confundem-se em uma só pessoa, de promotor – e, portanto, agente político – e de advogado.

328

(...) vários Ministérios Públicos Estaduais e o Ministério Público Federal conservavam o direito de exercer a advocacia. Promotores, Procuradores, todos advogavam. E nós defendíamos ardentemente a bandeira da não-advocacia, porque, por todos os títulos, ela, evidentemente, não se justificava. Hoje, olhando para trás, e faz tão pouco tempo, não podemos nem imaginar que se cogitava uma coisa tão absurda como essa. No entanto, era uma luta tremenda entre os que queriam conservar esse direito e os que, como nós, eram contra (DAL POZZO, 2002, p. 6, grifo nosso).

Mais do que isso, na prática, o exercício da advocacia representava também uma “desequiparação” - de certa forma ilegítima - com a Magistratura. Não há razão para o promotor receber o mesmo que o juiz e poder simultaneamente advogar, pois, ao exercer a advocacia, já complementar sua renda. Ademais, o promotor é prestigiado na comarca em que atua e possuiria um relevante diferencial competitivo. Manifesta, assim, a incompatibilidade de funções.

Já no assunto referente ao exercício da advocacia, ganhamos bonito. Não tinha efetivamente nenhum sentido um promotor, que é uma autoridade pública, entrar

numa Vara como autoridade num dia e entrar como postulante no outro. Isso não tinha propósito, pois a vantagem sobre o colega advogado era brutal, pois enquanto um tem, ao despachar, lugar cativo junto ao juiz, o outro só entra em contato com o magistrado no dia da audiência (SAMPAIO, 2002, p. 10, grifo nosso).

O Rio de Janeiro foi ferrenho defensor do direito à advocacia, por intermédio de Sérgio D'Andrea Ferreira, jurista, Procurador de Justiça, advogado de renome e professor de Direito Administrativo, que na oportunidade da Carta de Curitiba fez uma defesa apaixonada da possibilidade de advocacia por membros do Ministério Público¹².

Já na aprovação da Carta de Curitiba, muito foi discutido quanto à possibilidade ou não do exercício da advocacia por parte dos promotores. Ao final, a classe assumiu o compromisso de defender, junto à ANC, a vedação da advocacia. No entanto, alguns promotores que desejavam manter essa prerrogativa, insistiram em manter essa possibilidade na Constituição, mesmo contra o que havia sido decidido pela classe em Curitiba. E, em sentido contrário, aqueles que entendiam incompatíveis tais funções, defenderam seu posicionamento perante os congressistas. Ao final, o embate foi vencido da seguinte forma: assegurou-se a equiparação de vencimentos dos promotores de justiça aos dos membros do Poder Judiciário e, por outro lado, instituiu-se a proibição de exercer a advocacia.

Outra questão polêmica versou quanto à escolha do Procurador-Geral. Nesse aspecto, para Araldo Dal Pozzo, não houve avanços, porque “foi um ponto em que não conseguimos avançar como queríamos, porque nossa ideia era terminar com essa interferência do Executivo na nomeação” (DAL POZZO, 2002, p. 25, grifo nosso).

Além disso, o perfil autônomo e independente do Ministério Público relevou ser uma ameaça à classe política – “percebi que os políticos somente não tiram o Ministério Público do texto da Constituição porque não têm condições políticas para fazerem isso; mas ninguém gosta do Ministério Público” (DAL POZZO, 2002, p. 28).

Essa ingerência do Executivo praticamente acabou no texto constitucional, de forma que cabe ao chefe do poder executivo apenas a nomeação do procurador-geral. No entanto, essa intervenção restou suavizada pelo fato de que o escolhido deveria ser integrante da carreira (antes esse requisito não existia, qualquer um poderia ser nomeado chefe do Ministério Público); deveria ser integrante de uma lista tríplice escolhida pela instituição e

¹²Nesse sentido, MAZZILLI, Hugo Nigro. *Hugo Nigro Mazzilli: Entrevista* [jun. 2002]. Entrevistador: Gunter Axt. São Paulo. Entrevista dada para um estudo sobre o Ministério Público do Rio Grande do Sul, p. 10.

teria mandato de dois anos (o que representou um avanço, posto que em muitos Ministérios Públicos o procurador-geral era demissível *ad nutum* pelo governador.

Um outro embate digno de nota foi a possibilidade ou não de os promotores de justiça exercerem atividade político-partidária. Alguns eram favoráveis a essa possibilidade; outros, contra¹³. Ao final, venceu uma posição intermediária: somente aqueles promotores que ingressaram antes de 1988 poderiam exercer tal atividade.

Segundo Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP), a sua única derrota foi aquela que proibia ao promotor o exercício da atividade político-partidária. Para ele, deveria permanecer a incompatibilidade de funções. Até a Constituição de 1988, ficou estabelecido o meio termo, havia a chamada “classificação em Quadro Especial”, que, ao poucos e ao longo do tempo, eliminaria a atuação político-partidária dos promotores. Foi a posição que prevaleceu ao final do texto. Nas palavras de Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP):

A propósito, creio que, em nosso capítulo, fui derrotado apenas em um ponto, aquele que vedava ao promotor a atividade político-partidária, tema pelo qual me bati, por um compromisso moral, já que era deputado e entendia ser inconveniente o acúmulo de funções. Eram outros tempos, o Brasil era outra coisa, o Ministério Público era das poucas reservas morais e intelectuais de que dispúnhamos. Mas a razão real da oposição à minha emenda não era essa. Uma vez perguntaram-me: ‘Você quer cassar o Ibsen Pinheiro?’ — pois o Ibsen era Promotor Público — ao que respondi: ‘Não se trata de cassar Fulano ou Beltrano, mas de uma questão de princípios’ Mas eu perdi, no voto, e surgiu aquela norma... Como se chama? Memorial - GA: A classificação em Quadro Especial, não é? Entrevistado: Sim, a turma do Quadro Especial, que vai acabando, acabando, acabando e, finalmente, vai valer o outro princípio" (SAMPAIO, 2002, p. 7, grifo nosso).

330

13 Harlan Gadelha (PMDB-PE), em discurso proferido na ANC, posicionou-se contra a possibilidade de membros do Ministério Público exercerem atividade político partidária nos seguintes termos: “*Sr. Presidente, Srs. Constituintes, no próprio parecer do Relator fica evidenciado que a permissão da militância política e partidária aos integrantes do Ministério Público em nada irá contribuir para o fortalecimento instituição. Chamariamos a atenção para a gravidade do problema, porque se porventura ratificarmos o texto aprovado no primeiro turno, não suprimindo o impedimento para a militância política e partidária, teremos amanhã, integrantes do Ministério Público – no caso, Promotores de Justiça – filiados a partidos, exercendo atividade partidária que num amanhã bem próximo poderão retornar às suas comarcas de origem com poderes ilimitados, com prerrogativas idênticas às magistraturas e, conseqüentemente, poderão – quem sabe? – ocorrer manifestações na defesa das suas prerrogativas em prejuízo da defesa daquela sociedade. Entendemos, da mesma forma, que a Magistratura está impedida de exercer atividade político partidária. Entendemos também que o Ministério Público deverá ter os mesmos impedimentos, porque seus atuais integrantes já têm garantidas as suas atividades político-partidárias nas Disposições Transitórias, que garantem, inclusive, os direitos de alguns companheiros Constituintes, que terão assegurados seus cargos de promotores enquanto exercerem seus mandatos parlamentares.*” Atas da Assembléia Nacional Constituinte. Diário da ANC Ata da 326ª Sessão Extraordinária, Vespertina, em 25 de agosto de 1988. p. 370.



Outro tema polêmico era o controle externo da atividade policial¹⁴. Inicialmente, Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP) pretendia um controle mais amplo, isto porque, sendo o Ministério Público o titular da ação penal, era justo que a Polícia investigativa pertencesse à instituição, sendo-lhe inteiramente subordinada, uma vez que a Polícia é a responsável por preparar as primeiras evidências para que o Ministério Público se mobilize e ingresse em juízo (SAMPAIO, 2002).

Sob outro aspecto, no tocante às teses extremistas, Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP) seguia a orientação de que, em que pesem as circunstâncias históricas, avanços muito proeminentes – para os quais o país não tinha preparo – resultariam em letra morta na Constituição, ao passo que construções ponderadas seriam posteriormente estendidas pela jurisprudência e pela lei infraconstitucional. “Enfim, muitas coisas terminaram entrando na Constituição por causa desse quadro circunstancial de vacilação das elites dominantes. As elites estavam desprovidas de lideranças fortes” (SAMPAIO, 2002, p. 22).

Houve ainda a ideia do *ombudsman*, que havia surgido na CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil), intentava-se criar um Ouvidor-Geral da República. Para Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP), porém, “um ouvidor demandaria uma burocracia para chegar nele que inviabilizaria sua função” (SAMPAIO, 2002, p. 24).

331

Memorial - RVS: E essa função de *ombudsman* o Ministério Público já desempenhava empiricamente. Entrevistado [PLÍNIO]: Sem dúvida, há muito tempo. Enfim, esta proposta não prosperou. O próprio Dom Vicente concluiu que não daria certo. Num ou noutro documento da CNBB chegou a sair alguma “coisinha” defendendo a proposta, mas no cômputo geral, não teve peso decisório (SAMPAIO, 2002, p. 24).

Houve, assim, um movimento forte da sociedade para a criação da figura independente do *ombudsman*, similar à dos países escandinavos. Essa proposta desejava uma instituição independente para exercer tais funções. Ao final, o Ministério Público acabou por absorver essa demanda, avocando para si também tais funções.

¹⁴ Nesse sentido, João Natal (PMDB-GO) e João de Deus Antunes (PTB/RS) apresentaram destaques para suprimir do texto constitucional a possibilidade de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, no que não obtiveram êxito. Nesse sentido, discurso de João Natal (PMDB-GO): “Os nossos representantes do Ministério Público, que, em boa hora, foram aquinhoados por régias atribuições dentro desse texto constitucional, quase se chegando à criação de quarto poderes, não podem ter ingerência em uma área que está reservada às Polícias Militar e Civil e ao Corpo de Bombeiros, que, por suas inspetorias e corregedorias, se autofiscalizam e realizam esse trabalho de controle, imiscuindo-se sobretudo em uma atribuição, em uma competência reservada ao Poder Executivo.” Ata da ANC da 326ª Sessão Extraordinária, em 25 de agosto de 1988, p. 373.



Essas foram as principais questões discutidas no âmbito da ANC que envolveram as origens do texto constitucional referente ao Ministério Público. Ao final, os atores participantes desse processo, em geral, avaliam positivamente o texto constitucional, que representou um avanço para a instituição e para a sociedade. Poucas foram as aspirações não atendidas pela instituição, destacando-se, entre elas, como principais, a escolha do procurador-geral pelo chefe do poder executivo, o que ainda representa certa ingerência na instituição e a possibilidade àqueles que ingressaram nos quadros do Ministério Público antes de 1988, de exercerem atividade político-partidária.

Sobre o saldo de todo esse processo, bem sintetiza MAZZILLI, 2010:

O que me parece ter sido o principal saldo foi o seguinte: o Ministério Público saiu da Constituição de 88 com um perfil totalmente novo. Organizado num Capítulo à parte, não foi erigido a um Poder de Estado, embora tenha todas as garantias de Poder; teve suas principais funções e garantias institucionais reconhecidas pelo próprio Constituinte. Principalmente, o Ministério Público brasileiro veio a ter delineado um novo papel na sociedade, e essa foi a razão pela extrema mudança de atuação pela qual a Instituição tem passado a partir de então, em razão do que está desempenhando funções muito mais ativas e eficientes no combate ao crime organizado, na defesa do meio ambiente, no combate à improbidade administrativa e no zelo de direitos constitucionais.

332

4 POR QUE UM TEXTO CONSTITUCIONAL TÃO AVANÇADO?

Inquestionável a mudança na feição do Ministério Público com o advento da Constituição de 1988. Como já visto anteriormente, alguns membros do Ministério Público sequer acreditavam que a Carta de Curitiba seria aprovada. No entanto, o foi e a Constituinte foi surpreendentemente muito além dela. Por essa e outras razões, na opinião de muitos dos atores que participaram desse processo, o texto foi considerado extremamente inovador e progressista por muitos dos entrevistados.

Como já apontado acima, na observação de MAZZILLI, o Ministério Público teve o grande mérito de desejar uma nova feição com a Constituição de 88. Nenhuma outra instituição ligada à Justiça mudou tanto. A magistratura, a advocacia, os delegados de polícia, todas essas classes mantiveram mais ou menos sua mesma feição, com algumas poucas modificações.

Na sempre lúcida observação de MAZZILLI, 2011, em entrevista concedida ao Memorial do MP/SP:



O Ministério Público teve o mérito, a meu ver, de ter sentido isto, de também ter querido mudar, e, verdade seja dita, o Ministério Público realmente foi a única instituição ligada à Justiça que realmente quis mudar de forma efetiva. Veja que, depois da Constituição de 1988, a Magistratura continuou praticamente como era; não me refiro à sua estrutura organizacional ou a aspectos secundários, mas sim quero dizer que a estrutura filosófica da Magistratura não mudou. Por sua vez, a Advocacia não mudou seus princípios ou sua filosofia a partir de 1988. Mas, antes de 88 e depois de 88, são dois Ministérios Públicos diferentes. Estávamos, pois, vivendo esse período de fim de ditadura militar; já havia começado a abertura política, e o Ministério Público vinha buscando novas atribuições, mais espaço para atuação, funções de cunho mais social, e não apenas funções meramente interventivas ou processuais.

Assim, de fato, se olharmos para o Ministério Público antes e depois da CF, notaremos duas instituições completamente diferentes. Como se deu esse processo para aprovação de um texto constitucional progressista já foi visto no tópico acima. Resta-nos questionar, agora, como foi possível a aprovação de um texto com tais características na ANC, texto tão avançado ao final, que superou até mesmo as expectativas da própria classe.

Para explicar a aprovação de um texto que atribui ao Ministério Público funções que extrapolam a persecução penal, algumas teses são levantadas, dentre elas: a) a de que os constituintes não possuíam a dimensão exata do que estavam aprovando; b) a de que o lobby dos promotores foi muito forte e 'enganou' os parlamentares; c) a de que a aprovação se deu graças a um aspecto conjuntural decorrente da própria ANC, que reflete um contexto histórico-político favorável.

Analisemos estas teses.

A afirmação de que os congressistas foram 'enganados' devido a um forte lobby não se sustenta. A uma, porque se havia lobby da Confederação Nacional do Ministério Público, houve, igualmente, lobby de outras classes ligadas à Justiça - associações de magistrados, de delegados de polícia etc... Assim, se todas as instituições fizeram lobby, porque foi o Ministério Público que recebeu as maiores modificações? Assim, a questão da pressão de classe não explica, por si só, a aprovação do texto constitucional.

De fato, percebe-se, como explanado acima, que o papel da CONAMP - Confederação Nacional do Ministério Público - foi extremamente eficaz, na medida em que ofereceu ao constituinte um projeto fruto do consenso entre os membros da classe, consubstanciado pela Carta de Curitiba e desenvolveu um trabalho de minucioso acompanhamento das discussões e das votações na ANC.

No entanto, apenas essa pressão não seria suficiente para fazer aprovar um texto constitucional como o que se viu ao final.



Ao final, percebe-se que foi possível “vender o peixe” justamente porque as propostas não tratavam de uma visão meramente corporativista, mas sim de atribuições e garantias postas para defender a lei (SAMPAIO, 2002).

A Constituinte é uma transação, com a maioria dos deputados representando setores muito corporativos. Quando um grupo surgia com uma pretensão clara e bem articulada, o outro lado, caso a proposta não interferisse no seu campo de interesses mais diretos, preferia agradar ao relator, a fim de contar em seguida com a boa vontade do mesmo em alguma questão corporativa mais específica (SAMPAIO, 2002, p. 26-27).

Na visão de Fábio Kerche, quanto à aprovação do texto, o que se discute é motivo que levou os constituintes de 1987-1988 a optarem pelo modelo de Ministério Público que se conhece hoje. Isto porque, no Direito comparado, a instituição brasileira é notadamente distinta do que se verifica na maioria dos países democráticos. Sua hipótese é a de que (KERCHE, 2010, p. 9):

[...] verificou-se, de fato, uma eficiente organização da Confederação Nacional do Ministério Público que ofereceu aos constituintes uma proposta em forma de texto constitucional (a “Carta de Curitiba”) sobre a inclusão do parquet na Constituição e desenvolveu um trabalho de acompanhamento junto às discussões constituintes (lobby) que se mostrou eficaz. Por outro, houve relativa facilidade para esse lobby operar “vendendo” aos constituintes a ideia da importância da criação de um agente não político – ou pelo menos, não político partidário – responsável pela defesa de interesses da sociedade. Essa relativa facilidade se deve a um aspecto conjuntural e a características de cultura política.

O aspecto conjuntural consiste no fato de que os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte se deram em um período pós-ditadura, por isso, buscava-se uma democratização, ou seja, um fortalecimento institucional em contraposição ao regime militar. Tanto é verdade que se observaram, no texto Constitucional, vários aspectos com este viés, citando-se, exemplificativamente, a ampliação dos direitos coletivos e a instituição do referendo e do plebiscito. Nesse sentido:

A turma de São Paulo tinha uma delegação forte de negociadores na Constituinte, composta, entre outros, pelo Fleury, pelo Araldo Dal Pozzo, pelo Hugo Mazzilli [...] O Sabella [...] Consultei, também, outros juristas, com os quais tenho uma estreita ligação, tais como o Geraldo Ataliba, o Zé Afonso, o Luiz Antônio, o Luís Antônio Bandeira de Melo, o Fábio Comparato. São todos grandes constitucionalistas. Manifestando consideração pelo capítulo, disseram-me: “Isto precisa ser feito!”. Trata-se, creio, de uma inovação constitucional, com a criação quase de um outro Poder. Parece-me que este aspecto não chegou a ser ainda estudado com vagar, pois a doutrina dos três Poderes afigura-se tão poderosa, tão ortodoxa... Talvez seja o



passo agora a ser dado, isto é, a constitucionalização total do Ministério Público (SAMPAIO, 2002, p. 8).

Assim, pode-se afirmar que os congressistas não foram 'enganados' sobre o que o Ministério Público pretendia fazer inserir na Constituição, tampouco foi obra de lobby dos promotores - todas as classes o fizeram.

Outro fator importante, destacado por Ibsen Pinheiro, para a aprovação do texto, foi o fato de que a instituição buscou um projeto de renovação, sem apegar-se a ideologia de esquerda ou de direita:

A sedução do projeto do Ministério Público dos estados, repito, é que ele não nasceu nem de esquerda nem de direita. Você pode dizer que ele é progressista pelo conteúdo, mas ele não nasceu vinculado aos setores da esquerda, por isso ele não foi identificado pelo Centrão como algo a derrubar. (...). A falta do carimbo ajudou ao Ministério Público a transitar com o seu projeto, que nós dizíamos: "Ele tem ideologia de Ministério Público. (...) A esquerda acompanhou sem ter a exata dimensão do que se estava fazendo e os setores conservadores também. Em meio àquele engentamento brutal, o Ministério Público, mais ou menos, passou inólume. Tanto que, depois de muita negociação, o texto foi aprovado por unanimidade. Mas foi a unanimidade mais difícil de obter que eu vi no Congresso Nacional. (PINHEIRO, 2003, p.10-11).

335

Neste sentido, conclui-se que a aprovação foi, portanto, fruto de um momento conjuntural histórico-político vivido pelos constituintes - estavam vivendo o fim da ditadura militar iniciada em 1964 e havia uma expectativa da sociedade - e dos congressistas - de uma mudança política e institucional no país, o que favoreceu a aprovação de um texto constitucional progressista, inclusive na parte referente ao Ministério Público, daí a explicação para a aprovação de um texto constitucional tido como avançado¹⁵.

¹⁵ Corroborar essa conclusão, no sentido de que a aprovação desse texto deveu-se a um momento conjuntural histórico-político o discurso do constituinte JUTAHY MAGALHÃES (PMDB-BA): "A admirável instituição, que representava o Príncipe nos Tribunais, passa a depender apenas da lei, cuja execução lhe compete promover e fiscalizar. Dizia um antigo Presidente da Associação Interamericana do Ministério Público, César Salgado, que, "no Brasil, o Ministério Público é um gigante desarmado... um Dom Quixote sem escudeiro...". A nova Constituição garante aos membros do Ministério Público a vitaliciedade, a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos. Num país em que a lei é notoriamente frágil, a Constituição procura reforçar o defensor da lei. Eis o que pretendia dizer e propor, aos ilustres membros desta Assembléia Nacional Constituinte, sobre o Judiciário e o Ministério Público - órgãos aos quais a Constituição confiou sua própria defesa. Nós, os representantes do povo, detentores transitórios da soberania, concedemos a esses dois órgãos autonomia administrativa e financeira e a iniciativa de projetos de lei sobre seus peculiares interesses. Nunca tiveram, no Brasil, tão grandes soma de poderes. São depositários de nossa confiança." Ata da 275ª Sessão da assembléia nacional constituinte, em 27 de maio de 1988. p. 718. E no mesmo sentido, discurso de Luiz Sover (PMDB-GO): "Já se constituiem postulados jurídicos que o Ministério Público representa o Estado como pessoa jurídica de direito público. E a história já revelou que o Ministério Público tem-se apresentado mais forte e mais independente quanto mais autêntico for o regime democrático. E é nesse clima de abertura democrática, de mudanças políticas, que o Ministério Público deve assegurar seu posicionamento independente a partir do texto constitucional. Não pode continuar atrelado



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por escopo perscrutar as informações disponíveis sobre a atuação de atores do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte. Considerando que recentemente houve o advento de comemoração dos 25 anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, por alguns denominada de 'Constituição-cidadã', e que, neste período, o Ministério Público brasileiro desenvolveu uma feição única no espectro mundial, em muito resultado do quanto preconizado no texto constitucional, útil neste momento trazer à colação informações já disponíveis, notadamente entrevistas, de modo a registrar a preparação, atuação e conquistas do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e, ao final, o desenho constitucional obtido.

Assim, procurou-se obter informações, notadamente de fontes orais, sobre a agenda do Ministério Público para a ANC, quais as pessoas que se mobilizaram nestes trabalhos, quais candidatos foram procurados, como se deu essa abordagem e quem eram os principais contatos no Congresso Nacional. Também procurou-se investigar quais alianças foram firmadas, quais propostas foram levadas para votação, quais as vitórias e quais as derrotas decorrentes dessa atuação. Ao final, procurou-se perscrutar qual a avaliação do texto final da Constituição de 1988 por esses atores e como foi possível a aprovação no Congresso.

A partir do fim do governo militar, e com o advento de uma promessa de uma nova ordem constitucional, o Ministério Público percebeu a necessidade de não assistir esse processo de maneira estanque. As lideranças nacionais do Ministério Público se aperceberam de que essa nova ordem constitucional deveria ser proposta a partir de reflexões geradas pela própria instituição. Os promotores decidiram participar ativamente da construção dessa nova feição do Ministério Público.

A atuação da CONAMP e de diversos membros do Ministério Público foi decisiva para este processo, aliado à conjuntura histórico-política vivenciada naquele momento. Neste sentido, NUNES, 2011:

Minha hipótese é que a aprovação deste modelo de Ministério Público se deve a dois aspectos. Por um lado, e este é o pressuposto, verificou-se, de fato, uma eficiente organização da Confederação Nacional do Ministério Público que ofereceu aos constituintes uma proposta em forma de texto constitucional (a “Carta de Curitiba”) sobre a inclusão do parquet na Constituição e desenvolveu um trabalho de

aoPoder Executivo ou ficar dependente da Magistratura (...)” Diário da ANC. Ata da 50ª. Sessão, em 14 de abril de 1987, p 314.



acompanhamento junto às discussões constituintes (lobby) que se mostrou eficaz. Por outro, houve relativa facilidade para esse lobby operar “vendendo” aos constituintes a ideia da importância da criação de um agente não político – ou pelo menos, não político partidário – responsável pela defesa de interesses da sociedade. Essa relativa facilidade se deve a um aspecto conjuntural e a características de cultura política.

Inquestionável a mudança na feição do Ministério Público com o advento da Constituição de 1988. Como já apontado acima, na observação de MAZZILLI, o Ministério Público teve o grande mérito de desejar uma nova feição com a Constituição de 88. Nenhuma outra instituição ligada à Justiça mudou tanto. A magistratura, a advocacia, os delegados de polícia, todas essas classes mantiveram mais ou menos sua mesma feição, mas com algumas poucas modificações, diferentemente do que ocorreu com o Ministério Público neste momento histórico.

Conclui-se, portanto, que a aprovação do texto constitucional referente ao Ministério Público deveu-se a dois fatores preponderantes, quais sejam: a organização da instituição para levar um projeto de consenso ao constituinte, consubstanciado na denominada Carta de Curitiba; e o momento conjuntural histórico-político, representado pelo desejo do constituinte, em um período pós-ditadura, de fomentar a consolidação de uma instituição democrática forte em contraposição ao regime militar.

337

REFERÊNCIAS

CARTA DE CURITIBA. 1986. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Acesso%20Pblico/Congresso%20Nacional%20do%20MP%20-%20Cartas%20PDF/Carta%20de%20Curitiba.pdf>>. Acesso em: 04 de mai. de 2014.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo*: depoimento. [maio 2012]. Entrevistador: Procurador de Justiça Ricardo Vaz Seelig. São Paulo. Entrevista concedida ao Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

KERCHE, Fábio. *O Ministério Público e a constituinte de 1987/88*. In SADEK, Maria Tereza, org. O sistema de justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. O sistema de justiça, p. 106-137.

MACEDO JÚNIOR, RP. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, MT. (Org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 65-94.



MAZZILLI, Hugo Nigro. *Hugo Nigro Mazzilli: entrevista* [nov. 2011]. Entrevistador: Dr. Alexandre Rocha Almeida de Moraes, Dra. Ieda Casseb Casagrande Bignardi, Dr. Ruy Alberto Gatto e Dr. Walter Paulo Sabella. São Paulo. Entrevista realizada pela Comissão do Memorial do Ministério Público do Estado de São Paulo.

_____. *Hugo Nigro Mazzilli: Entrevista* [jun. 2002]. Entrevistador: Gunter Axt. São Paulo. Entrevista dada para um estudo sobre o Ministério Público do Rio Grande do Sul.

_____. *A carta de Curitiba e a Constituinte*. Disponível em <<http://www.mazzilli.com.br>> Acesso em 10 de março de 2015.

_____. *Introdução ao ministério público*. Saraiva, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PINHEIRO, Ibsen. *Ibsen Pinheiro: entrevista* [maio 2003]. Entrevistador: Procurador de Justiça Ricardo Vaz Seelig. Transcrição: Sonia Beatriz da Silva Pinto. Textualização: Gunter Axt. Rio Grande do Sul. Entrevista concedida ao Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

SABELLA, Walter Paulo. *A história do Ministério Público: algumas lutas e passagens*. Brasília, Escola Superior do Ministério Público, 2002.

_____. *Ministério Público, 25 anos depois*. Entrevista [set. 2013] São Paulo: Revista Tribuna do Direito. Entrevista concedida à Revista Tribuna do Direito ed. 245 (TD).

_____. *O MP na Constituinte da CR/88*. Carta Forense. 2008. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/o-mp-na-constituente-da-cr88/1850>>. Acesso em 09 de mai. de 2012.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. *Plínio de Arruda Sampaio*. Entrevista [ago. 2002]. São Paulo. Entrevistadores: Gunter Axt e Ricardo Vaz Seelig.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.



Cadernos do Programa de Pós-Graduação **DIREITO/UFRGS**
voluma 10 | n. 2 | 2015 | seer.ufrgs.br/ppgdir

UNES, W.; PONDÉ, R. (Org.). *Memória do Ministério Público em Goiás*. Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2008.

Submissão: 10/03/2015
Aceito para Publicação: 16/05/2015

