

MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E SEU APOGEU NA CONSTITUINTE DE 1987/1988.

BRAZILIAN PUBLIC
PROSECUTOR OFFICE
IN THE BRAZILIAN
CONSTITUTIONS AND
THIS ACME INTO THE
CONSTITUENT OF
1987/1988

Natália Lourenço Soares¹

Resumo:

O presente artigo tem por finalidade analisar a presença constitucional do Ministério Público, na história política brasileira, enfocando, em especial, o processo que gerou sua regulamentação na Constituição Federal de 1988. Serão apresentados os possíveis fatores que teriam levado à ado-

ção do atual modelo da instituição, toda a movimentação política que construiu o texto constitucional aprovado e a análise dos artigos consagrados à instituição no Texto Magno do país. Conclui-se que a visão que une o envolvimento político do Ministério Público para a consagração de uma instituição forte e independente à uma conjuntura política favorável, no momento da Constituinte de 1987-1988, ao modelo proposto por seus membros, explica melhor o as razões que levaram a adoção da atual regulamentação constitucional do órgão.

Palavras-chave: Ministério Público. Modelo Institucional. Democracia. Constituinte. Constituição de 1988.

Abstract:

This article aims to analyze the presence of Public Prosecutor Office in Brazilian politics history, focusing, in particular, the process that led to its regulations in the Federal Constitution of 1988. Will present the possible reasons that have led to adopt the current model of the institution, all political movement that built the constitutional text approved and analysis of articles devoted to the institution in the Great Text of the country. The conclusion is that the vision that unites the political involvement of the Brazilian Public Prosecutor Office for the consecration of a strong and independent institution to a favorable

¹ Mestre em Direito Constitucional/UFPE. Advogada. Professora Universitária das Faculdades Damas.

political conjuncture in the Constituent Assembly of 1987-1988 to the model proposed by its members, better explains the reasons that led to adoption of the current constitutional regulation of the organ.

Keywords: Brazilian Public Prosecutor Office. Institutional Model, Democracy. Constituent. Constitution of 1988.

INTRODUÇÃO: O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO COMO A GRANDE NOVIDADE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

O Ministério Público tem se tornado uma instituição cada vez mais importante no desenvolvimento político e democrático brasileiro, tendo assumido o papel na defesa de direitos constitucionalmente protegidos e de controle da atividade estatal. Contudo, a atual configuração do órgão no Brasil (suas funções, prerrogativas e vedações dos seus membros, independência em relação aos Poderes) deve ser entendida como fruto de um longo desenvolvimento histórico-constitucional que teve

como momento culminante a Constituinte de 1987-1988.

Importante ressaltar que o Ministério Público brasileiro pode ser considerado a maior novidade do ponto de vista institucional da última Constituinte brasileira (KERCHE, 1999, p. 61) e após quase vinte e dois da promulgação do Texto Magno do país ainda se faz necessário o estudo do processo que foi finalizado com a aprovação da Seção I do Capítulo IV do Título IV que define e regula a atuação do órgão na Constituição de 1988.

A partir desta perspectiva, o presente artigo tem por finalidade analisar a presença constitucional do Ministério Público, na história política brasileira, enfocando, em especial, sua regulamentação na Constituição Federal de 1988.

Inicialmente será trabalhada a origem da instituição no nosso país, as referências que as Constituições brasileiras fizeram a ela, apresentando os avanços e retrocessos relacionados com a adoção ou não do sistema democrático pelo país, bem como de textos legais anteriores à Constitui-

ção de 1988 que aos poucos foram estabelecendo um novo perfil para o Ministério Público. Em seguida, serão apresentados os possíveis fatores determinantes que teriam levado à adoção do atual modelo do órgão no Constituinte 1987-1988, toda a movimentação política que construiu o texto constitucional aprovado, a partir da análise de alguns doutrinadores que se debruçaram sobre o tema, de documentos formulados pelo próprio órgão considerados como preparatórios para a Constituinte e, por fim, de o texto aprovado e constante na Constituição da República de 1988.

1 MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: DA ORIGEM À ATUALIDADE.

O Ministério Público teve, em nosso país, sua origem relacionada ao Alvará do Rei Felipe III, de 07 de Março de 1609, que criou o Tribunal chamado “Relação do Brasil”, na Bahia, que tinha como seus integrantes o Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e

Fisco e o Promotor de Justiça da Casa de Suplicação. Contudo, foi apenas em 1832, com o Código de Processo Criminal, que se regulamentou a função de promotor no Brasil, estabelecendo os requisitos para sua nomeação e suas principais atribuições, definindo-o como órgão da sociedade e titular da ação penal (PAES, 2003, p. 167-170; MELO, 1998, p. 25).

No tocante às normas constitucionais, a Constituição de 1824 fez referência somente ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional. Estabelecia o artigo 48 da Carta Imperial que este deveria atuar no juízo dos crimes quando a acusação não pertencesse à Câmara dos Deputados.

Na primeira Constituição Republicana brasileira, de 1891, também não existe nenhuma norma sobre o Ministério Público enquanto instituição. O texto constitucional, no artigo 58, §2º e no artigo 81, apenas estabelecia que o Presidente da República nomearia, entre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, indicando sua função de iniciativa de revisão criminal

pro reo. Importante destacar que os membros do Supremo Tribunal Federal eram nomeados pelo Poder Executivo, após aprovação do Senado, sendo os requisitos do cargo ser cidadão de notável saber e reputação e elegível para o Senado.

Contudo, apesar do pequeno destaque do Ministério Público no Texto Magno de 1891; entende-se que foi na Primeira República, com Campos Salles, à época, Ministro da Justiça de Deodoro da Fonseca, quando surge o movimento precursor da independência do Ministério Público, com a publicação dos Decretos n.º 848, que reformou a justiça no Brasil republicano e no Capítulo VI tratou sobre o Ministério Público regulando as funções do Procurador-Geral da República e dos Procuradores da República que deveriam ser nomeados para cada seção da justiça federal, e n.º 1.030, que organizou a justiça do Distrito Federal, os quais trataram, pela primeira vez do *Parquet*² en-

quanto uma instituição cuja função principal era atuar no juízo criminal (PAES, 2003, p. 170-172; MELO, 1998, p. 26-27).

É, finalmente, na Constituição de 1934 que o Ministério Público ganha *status* constitucional. Esse é colocado no Capítulo VI referente aos órgãos de cooperação nas atividades governamentais, independente dos Três Poderes, juntamente com o Tribunal de Contas e com os Conselhos Técnicos. Estabelece também

“na França, lugar de origem da expressão, nós temos três magistraturas: uma que é a sentada, que é a dos juízes – porque os juízes trabalham sentados. Temos a magistratura deitada – que é aquela dos juízes que antes de decidir perguntam: ‘Senhor Ministro, como quer que eu decida o caso?’ E a magistratura de pé, que é o Ministério Público, que fala em pé, ao nível do chão, por isso se chamou *parquet* (expressão que significa assoalho)” (2003, p.50).

De acordo com o dicionário francês-português, *Parquet* significa “A parte do tribunal ocupada pelos juízes e advogados; o ministério público; parte da bolsa onde estão os agentes de câmbio; parquete, soalho feito de peças de madeira embutidas em xadrez.” (BURTIN-VINHOLES, 2003, p. 360).

² Sobre a origem do termo *parquet*, José Eduardo Sabo Paes afirma que,

que lei federal deve organizar o Ministério Público da União e do Distrito Federal e leis locais, os Ministérios Públicos dos Estados bem como, faz referência à necessidade de que a instituição atue junto à justiça eleitoral e militar.

O Procurador-Geral da República continua sendo indicado pelo Presidente, fazendo-se necessária a aprovação do seu nome pelo Senado, situação que já se verificava na Constituição de 1891, em face da necessidade de aprovação dos ministros do Supremo Tribunal Federal pelos senadores e de que o Procurador-Geral da República era nomeado dentre os mesmos. Já a demissão, pelo Presidente da República, do Procurador-Geral era livre, sem a necessidade de ser seguido nenhum procedimento específico.

Além do mais, os membros do Ministério Público, em âmbito federal, passam a ser nomeados mediante concurso público, pois até então, de acordo com o Decreto n.º 848 de 1890, eles eram indicados pelo Presidente da República, e apenas perderiam o cargo por sentença ou por

processo administrativo, ganhando maior estabilidade o que possibilitaria uma atuação mais autônoma das pressões políticas e sociais.

A Constituição de 1937 representou um retrocesso na regulação do Ministério Público, pois seu texto novamente apenas irá tratar do cargo de Procurador-Geral da República, no seu artigo 99. Inclusive, perde-se o requisito de necessidade de aprovação do Senado do nome escolhido pelo Presidente.

O Ministério Público volta a constar em Título próprio na Constituição de 1946, que marcou o fim da Ditadura Vargas. Basicamente, a regulamentação da Constituição de 1934 é retomada, tendo, contudo, sido agregadas, entre as garantias dos membros da instituição, a chamada inamovibilidade, entendida aqui como a impossibilidade de serem os membros da instituição removidos, a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento na conveniência do serviço; a promoção, entrância por entrância, e o estágio probatório de dois

anos. Outro ponto importante que o referido Texto Magno estabeleceu foi que a União seria representada em juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local, atribuição esta que só será retirada do âmbito do Ministério Público pela Constituição de 1988.

Em 1951, a Lei n.º 1.341 organizou o Ministério Público da União e alguns Estados passaram a definir as linhas gerais de suas instituições por lei própria, ainda não havendo lei nacional a uniformizar os Ministérios Públicos Estaduais. As Constituições Estaduais também deram maior destaque ao tema estabelecendo as regras para o órgão em cada Estado (GRINBERG *at al*, 1985, p. 125).

Com o Regime Militar, o Ministério Público passa a constar no Capítulo do Poder Judiciário, na Constituição de 1967. É mantido o regime jurídico da Carta de 1946, tendo como novidade a equiparação com os juízes, no tocante à aposentadoria e remuneração. Já, em 1969, o

Ministério Público é transferido para o Capítulo do Poder Executivo.

Foi com a emenda constitucional n.º 7, de 1977, fruto já do envolvimento político da instituição na luta pela mudança de perfil da mesma, ainda em pleno Regime Militar, que previa uma regulamentação infraconstitucional para estabelecer normas gerais para a instituição, que foi impulsionada a aprovação da Lei Complementar n.º 40/1981, a primeira Lei Orgânica dos Ministérios Públicos Estaduais. Esta lei é considerada um marco no desenvolvimento do Ministério Público brasileiro trazendo grandes avanços em termos organizativos, de atribuições e garantias para seus membros (PAES, 2003, p. 170-176). A Lei Complementar n.º 40/1981 pode ser entendida como centralizadora dos avanços infraconstitucionais alcançados pela instituição em período anterior à Constituição de 1988³.

³ Dentre elas: a Lei n.º 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e consagrou a legi-

A presença da regras no texto constitucional oferece maior estabilidade às instituições devido à maior dificuldade na modificação deste em relação às leis ordinárias, protegendo o Ministério Público de possíveis reprimendas políticas por sua atuação. E aparentemente foi essa segurança que o *Parquet* buscou quando se mobilizou para consolidar as conquistas que a instituição já vinha alcançando via lei ordinária, conforme já destacado e que será melhor analisado, na Constituinte de 1987-1988.

A partir da análise das Constituições brasileiras, percebe-se que os avanços da regulação constitucional do Ministério Público estão intimamente relacionados aos períodos de abertura democrática no país, afinal, regimes autoritários são pouco afeto a

timidade do Ministério Público para proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (art. 14, §1º) e, posterior à Lei Complementar n.º 40, a Lei 7.347/1985, que regulamentou a ação civil pública. Todas disponíveis em: <http://www.presidencia.gov.br/>

instituições que funcionam como controladoras dos padrões jurídicos. E essa acaba sendo a função do Ministério Público, seja é como titular da ação penal, garantindo a punição daqueles que cometem crimes, seja nas atribuições no âmbito cível tutelando os direitos da coletividade.

É com a Constituição Federal de 1988⁴ que o Ministério Público vai consolidar suas atribuições e ter estas a tal ponto alargadas e sua independência tão acentuada, como será observado nos próximos itens, que muitos consideram que a instituição foi erigida a um “Quarto Poder”⁵

⁴ É possível consultar todas as Constituições Brasileiras no site <http://www.presidencia.gov.br/>

⁵ José Afonso da Silva entende não ser defensável a tese de que o Ministério Público deva ser reconhecido como Quarto Poder da República brasileira, pois a instituição teria funções que são ontologicamente executivas, sendo, então, ligada ao Poder Executivo, conforme Frederico Marques, apesar de ser funcionalmente independente (2006, p. 598).

Por outro lado, Julio Aurélio Vianna Lopes defende que, independente da sua localização dentro da estrutura constitucional, o Ministério Público

da República pelo Constituinte de 1987-1988 (MAZZILI, 1996, p. 53-64). Existiriam fatores políticos e sociais específicos que explicariam a adoção do atual modelo do Ministério Público brasileiro? Acontecimentos da transição do Regime Militar para o Democrático influenciaram na determinação da regulação constitucional da instituição? Essas questões serão analisadas a seguir.

brasileiro até 1988 sempre fez parte do Poder Executivo, pois o chefe do Executivo podia nomear e demitir o Chefe da instituição, dentro do aspecto diretivo, ou suas verbas orçamentárias advinham do orçamento do Executivo, aspecto estrutural, ou tinha por função representar a Fazenda Pública, aspecto funcional, sendo, contudo, atualmente um órgão autônomo dos demais Poderes (1998, p. 63-64).

Nesse caso, a posição de José Afonso não repercutiu tanto na doutrina, pois se percebe que muitos defendem que o Ministério Público é efetivamente autônomo do Poder Executivo a partir da Constituição de 1988, não sendo tão importante a discussão de ser ou não um Quarto Poder, mesmo porque a instituição foi estruturada como tal (PAES, 2003, p. 181-183; RODRIGUES, 2006, p. 69-70).

2 ANÁLISE DOS FATORES QUE LEVARAM À ADOÇÃO DO ATUAL MODELO DE MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

São muitos os fatores apontados que teriam permitido a adoção de um modelo de Ministério Público, tão diferenciado dos seus congêneres em outros países⁶, pelo consti-

⁶ Em análise comparativa sobre as instituições que são responsáveis pela ação penal pública em diferentes países, até porque poucas instituições congêneres ao Ministério Público têm atribuições no âmbito civil, Kerche destaca as suas diferenças organizacionais. Aponta que algumas são ligadas ao Poder Judiciário (Alemanha, Espanha, Holanda e Itália), outras ao Poder Executivo (Canadá, Escócia, Estados Unidos em nível federal, França e Inglaterra), enquanto outras são legalmente independentes dos Poderes (Brasil, Portugal e promotores distritais norte-americanos). Contudo, o autor verifica que, no tocante ao critério de independência, as instituições, ou são controladas burocraticamente, ou *accountable* por agentes não ligados diretamente à mesma, sendo que apenas o Ministério Público italiano e brasileiro não possuíam formal-

tuinte brasileiro, alguns deles serão agora analisados.

Inicialmente, para Vianna e Burgos, é possível apontar que a idéia do Ministério Público como um instrumento para efetivação das demandas sociais, presente na Constituição Federal de 1988, está relacionado ao papel de destaque, no novo quadro democrático brasileiro, a partir Texto Magno, da chamada forma de re-

mente mecanismos estabelecidos para esse fim (2002, p. 1-17).

Com relação às possíveis influências de modelos estrangeiros no tocante ao Ministério Público brasileiro, em especial, em âmbito cível, pode-se destacar o italiano, o português e o espanhol. O Ministério Público da Itália faz parte do Poder Judiciário, como já apontado. Os membros da instituição são juízes que investigam e provocam (judicatura requerente) e possuem competência para propor ações em defesa dos interesses coletivos. O Ministério Público português além de ser titular da ação penal, representa o Estado, mas também foi incumbido da defesa de “legalidade democrática” o que permite sua atuação na esfera cível. Por fim, na Espanha, o denominado Ministério Fiscal tem também como atribuições a defesa dos direitos do cidadão e a busca nos tribunais da satisfação dos interesses sociais (LOPES, p. 1998, p. 44-46).

apresentação funcional, aquela não eleita e determinada juridicamente e que é complementar à representação política (2002, p. 385-387).

Assim, sendo o Ministério Público como uma instituição com típico caráter de representação funcional, que recebeu a tarefa constitucional de defesa da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, devendo se converter em um órgão aberto às demandas da sociedade, seria totalmente consentânea com o modelo político prevalente na Constituinte.

Também destacando a conjuntura política favorável ao modelo de Ministério Público independente e com atribuições diferenciadas, Julio Aurélio Vianna Lopes argumenta que a instituição representou a fusão de argumentos liberais e democráticos presentes na Constituinte.

De acordo com o argumento liberal, o Ministério Público seria importante para reforçar o sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos) brasileiro a fim de prevenir ou reparar os abusos das autoridades. Já o democrático en-

tendia que se fazia necessário um órgão para a defesa de interesses socialmente relevantes e cujos titulares teriam dificuldade em protegê-los por si mesmos, podendo o *Parquet* assumir essa função (LOPES, 1998, p. 67-96).

Depois de superada a proposta do *ombudsman* ou defensor do povo, o Ministério Público acabou acumulando as atribuições acima apontadas, preocupações de democratas e liberais, o que permitiu o estabelecimento de um órgão independente dos demais Poderes e vinculado à concretização dos direitos de cidadania (LOPES, 1998, p. 116-118), ou seja, uma instituição que estaria em harmonia com os sentimentos políticos dos constituintes.

A partir desta perspectiva, o modelo de Ministério Público aprovado na Constituinte estaria totalmente consentâneo com a dinâmica política daquele momento histórico, marcado por uma transição negociada do Regime Militar ao democrático. O órgão representaria uma adequação de uma instituição da ordem autoritária para democrática, a

ampliação de idéias liberalizantes ao ponto de convertê-las em democratizantes e uma nova relação da sociedade civil com o Estado (LOPES, 1998, p. 180-182).

Já Rogério Bastos Arantes defende que através do voluntarismo político⁷ os próprios integrantes do Ministério Público perseguiram a reconstrução da do mesmo, endogenamente (ARANTES, 2002, p. 15-21).

Demonstra que uma lenta evolução legal que culminou na Constituição de 1988, capitaneada pelos membros da instituição, transformou, em menos de vinte anos, o órgão, de apêndice do Executivo a instância independente, pois:

⁷ O Autor entende que voluntarismo político está relacionado com o entendimento dos membros do Ministério Público de que “diante do menor potencial de contribuição da sociedade civil e dos órgãos especializados, somado ao profundo desgaste dos poderes políticos representativos, somente uma ação consciente e combativa do Ministério Público poderia ser capaz de consolidar e fazer avançar a área dos direitos difusos e coletivos no Brasil”. (ARANTES, 2002, p. 127).

Antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano do retorno do governo civil, com José Sarney, os principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados: fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos desde o regime militar, guardião do interesse público ampliado desde 1973, instituição definida como permanente e essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei da ação civil pública de 1985 (ARANTES, 2002, p. 76).

Ronaldo Porto Macedo Júnior também entende que a reestruturação do Ministério Público brasileiro foi fruto de um processo interno à instituição. Em uma primeira fase, esta teria buscado igualar a carreira com as garantias e privilégios dos magistrados. Já, na década de 60, começa-se a construção da idéia de independência administrativa e autonomia. Um novo momento do Ministério Público é

inaugurado pela sua primeira Lei Orgânica dos Ministérios Públicos Estaduais, a Lei Complementar n.º 40/81, que consagrou inúmeras conquistas e que culminou na Carta de Curitiba (1986), na qual foram elaboradas propostas do Ministério Público para a Constituinte que se organizava (MACEDO, 1999, p.101-106).

Por outro lado, Fábio Kerche aponta que dois aspectos levaram à atual estrutura constitucional do órgão: *lobby* eficiente da Confederação Nacional do Ministério Público, apresentando projeto para a instituição na Constituinte e acompanhando os trabalhos nas Comissões e as votações em Plenário; aliado às questões conjunturais favoráveis ao modelo de Ministério Público proposto por seus membros.

Entende o autor que o fim do período autoritário estabeleceu um momento político permeável aos intentos dos membros do Ministério Público em fortalecer a instituição, visto que acentuou um sentimento de democratização do Estado na Constituinte o que seria reforçado

com as novas atribuições do *Parquet*, como se observa no trabalho de Maria D’Alva Kinzo bem como, que características da cultura política brasileira, representadas pela “negação indiscriminada do passado”, pelo “legado getulista” e por uma necessidade de alternativa à participação política exclusivamente partidária, conforme estabelecido em pesquisa de Souza e Lamounier, seriam consentâneas com o modelo defendido (KERCHE, 1999, p. 67-69). Assim, entende que o Ministério Público conseguiu lograr as mudanças constitucionais desejadas, pois:

O Ministério Público, neste sentido, 1) é um agente privilegiado da defesa dos interesses coletivos (“negação do passado”); 2) reforça o papel do Estado como agente privilegiado nas relações sociais, inclusive sob o aspecto paternalista (“legado getulista”); e, 3) é um instrumento de reforço da cidadania, rompendo o modelo liberal-clássico de representação política via partidos políticos. (KERCHE, 1999, p. 69).

Kerche, dessa forma, consegue unir tanto o ponto

de vista de que as mudanças ocorridas no Ministério Público foram frutos do envolvimento de seus membros no processo político da Constituinte, quanto o de que o novo perfil da instituição está atrelado a toda uma conjuntura política favorável do período, não podendo ser considerado um “cochilo” dos constituintes que teriam sido “enganosados” pelos membros do *Parquet*.

Já Ibsen Pinheiro, ex-promotor no Rio Grande do Sul, ex-deputado Federal na Constituinte de 1987-1988 e designado, por Mário Covas, para coordenar a elaboração do texto dos artigos 127, 128 e 129, que compõem a seção do Ministério Público na Constituição Federal, defende que o Ministério Público não foi simplesmente privilegiado no processo, mas recebeu novas responsabilidades e que, para cumpri-las, se fizeram necessárias novas prerrogativas (PINHEIRO, 2008).

Nesse sentido, aponta as dificuldades na negociação do novo perfil da instituição: a direita conservadora querendo mantê-la apenas defendendo

os interesses privados do Estado; o Ministério Público Federal se opondo às mudanças, envolvendo sua associação representativa e todos os seus líderes, por considerarem que perderiam poder político se não mais representassem judicialmente a União; a esquerda propondo a adoção do modelo do *ombudsman* escandinavo, dentre outros.

Ibsen Pinheiro destaca que, no final, preponderou a proposta do Ministério Público dos Estados, que foi amplamente debatida, negociada, a partir de concessões de todas as partes, ao ponto de se poder considerar que não foi adotada integralmente nenhuma proposta específica.

Após a análise de algumas explicações de possíveis fatores que contribuíram para a adoção atual modelo de Ministério Público, passa-se à explanação de alguns momentos importantes de ocorreram pré-constituente e durante o processo de elaboração do texto constitucional referente à instituição, a fim de confirmar ou não algumas hipóteses acima analisadas.

Serão discutidos, em especial, os documentos e leis que basearam o conteúdo do Texto Magno, a fim de se entender o perfil do Ministério Público que acabou sendo adotado na Constituição Federal de 1988 e que consolidou um órgão que tem se tornado cada vez mais importante para o desenvolvimento político e social do país.

3 FASE PREPARATÓRIA DA CONSTITUINTE DE 1987-1988 E TEXTO FINAL APROVADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

É inegável que o Ministério Público se preparou para a Constituinte, mobilizando toda a instituição nessa tarefa⁸, inicia-se a exposição das ativi-

⁸ Hugo Nigro Mazzilli (1989, p. 15-39) narra todo o procedimento preparatório realizado pelos membros do ministério público brasileiro para a Constituinte que foi marcado, em especial, pela unificação do que ele chamou do ministério público nacional (ministério público federal e ministério público dos Estados) que participou de forma ativa do processo constitucional do país que culminou com a aprovação da Constituição Federal de 1988.

dades realizadas pelo *Parquet* na fase que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988.

É possível tomar como início desta fase o VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado já em 1985, que teve por tema central “Justiça e Constituinte” e o objetivo de debater as funções tradicionais e novas da instituição, bem como definir um perfil único para o Ministério Público da União e dos Estados membros⁹.

⁹ Os anais do referido Congresso, no qual é possível, inclusive, verificar todas as propostas votadas e aprovadas, constam em: ALVARENGA, Cláudio Ferraz (Dir) (1985). *Justitia*. A. 47, vols. 131 e 131-A. São Paulo, Ministério Público de São Paulo.

Nesse Congresso, observa-se a aprovação de algumas teses, propostas e defendidas por membros da instituição, que estarão presentes na Constituição de 1988, tais como: independência do Ministério Público dos Poderes, a determinação da organização, funções institucionais, garantias, mecanismos de defesas dessas, autonomia administrativa e financeira em regras constitucionais, proibição de advogar, promoção privativa da ação penal pública, defesa dos direitos indisponíveis da sociedade.

Em seguida, a partir de outubro de 1985, foi realizada uma pesquisa entre todos seus membros a fim de captar as preferências dos mesmos sobre um novo modelo para a instituição, podendo também ser considerado um instrumento para atingir aqueles que não haviam participado do Congresso e criar um sentimento de “corpo” por meio da participação nas propostas de mudança.

Em paralelo, participando da Comissão de Estudos Constitucional, mais conhecida como Comissão Afonso Arinos¹⁰, o então Procurador-Geral da República José Paulo Sepúlveda Pertence elaborou uma proposta, com a colaboração de alguns membros do

¹⁰ Em 1985, Sarney baixou o Decreto n.º 91.450, em dezoito de julho, instituindo uma comissão que ficou conhecida pelo nome de seu presidente Afonso Arinos ou de “Comissão dos Notáveis”, para realizar estudos constitucionais a partir da realidade do Brasil, mas que acabou extrapolando sua tarefa, elaborando um anteprojeto de constituição entregue em 1986 ao Presidente que, ao invés de enviá-lo à futura Constituinte, remeteu-o para o Ministério da Justiça.

Ministério Público paulista, para a instituição, que constou quase em sua totalidade no projeto final aprovado pelos membros da mesma (MAZZILLI, 1989, P. 28-29).

Contudo, foi em Curitiba, em 1986, no I Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público, que se finalizou o projeto próprio da instituição que foi encaminhado para a Constituinte de 1987-1988 e que teve seu acompanhamento realizado, de perto, pela Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp).

Pode-se entender que os desafios do Ministério Público na constituinte foram dois: não perder as conquistas anteriores alcançadas através da edição de leis ordinárias, constitucionalizando as mesmas, e alcançar autonomia funcional, separando-se definitivamente do Poder Executivo (ARANTES, 2002, p. 76).

Através de uma breve análise do texto aprovado na Constituinte de 1987-1988, em paralelo com as Constituições anteriores, bem como com a legislação ordinário e a Carta

de Curitiba, percebe-se que já na Lei Complementar n.º 40 de 1981, a primeira Lei Orgânica do Ministérios Públicos Estaduais, constava o órgão como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Na mesma, também constava ter o órgão os objetivos de defesa da ordem jurídica e os interesses sociais indisponíveis. A Constituição Federal de 1988 apenas agregou ao seu Texto a defesa do regime democrático, de acordo com proposta da Carta de Curitiba de 1986, e, assim, adaptou aquilo que já constava na Lei Complementar n.º 40/81, aprovada em pleno Regime Militar, ao novo contexto político brasileiro de recente democratização estabelecendo no art. 127, *caput*, 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.

A Lei Complementar n.º 40/81 determinava a autonomia administrativa e financeira, inclusive, com orçamento

próprio para o Ministério Público dos Estados e a Carta de Curitiba agregou a autonomia funcional, independência do Poder Executivo, às autonomias administrativa e financeira. Todas constaram no texto aprovado na Constituinte de 1987-1988 para o Ministério Público nos parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º do art. 127.

No tocante aos princípios institucionais, a única diferença entre a Lei Complementar n.º 40/81 e a Constituição foi que, ao invés de colocar que esses seriam os da unidade, indivisibilidade e autonomia funcional, o Texto Constitucional, no art. 127, parágrafo 1º, colocou os da unidade, indivisibilidade e independência funcional, até porque a autonomia funcional tinha sido garantida no parágrafo 2º do mesmo artigo, como já visto.

A Lei Complementar n.º 40/81 determinava como funções institucionais do Ministério Público a promoção da observância e execução da Constituição, das leis, assim como da ação penal pública e da ação civil pública. Importante destacar que sequer havia ainda lei que regulasse a

ação civil pública, o que só ocorreu quatro anos depois, com a Lei n.º 7.347/85 que, apesar de ter ampliado os legitimados para a propositura da ação, colocou a instituição em posição privilegiada, por garantir o inquérito civil com exclusividade à mesma.

Já em 1965, com Ato Institucional n.º 2, o Procurador-Geral da República passou a poder arguir a inconstitucionalidade da Lei, bem como a Constituição de 1969 introduziu a chamada Ação Direta de Inconstitucionalidade interventiva, também de titularidade desse mesmo agente. Na Carta da Curitiba, ainda constava, como função exclusiva do Ministério Público, a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, monopólio que foi quebrado na Constituinte, onde foi ampliado o rol de legitimados para as ações de controle de constitucionalidade concentrado¹¹.

¹¹ São legitimados para propor as ações de controle concentrado no Brasil de acordo com art. 103, CF/88; art. 2º, Lei 9868/99 e art. 2º, Lei 9882/99: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a

Ainda, na Constituição de 1934, os membros do Ministério Público passaram a ser nomeados mediante concurso público e apenas perdiam o cargo, após dois anos de serviço, ou por sentença, ou por processo administrativo, o que se denomina estabilidade. A garantia da inamovibilidade é agregada no texto de 1946, como já apontado. Todas essas garantias constam nos textos seguintes, 1967 e 1969, mas a Carta de Curitiba avança no aspecto das garantias dos membros da instituição, propondo que os mesmos se tornassem vitalícios após dois anos de cargo. O vitaliciamento do membro do Ministério Público consiste em ele não poder perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado. Também na Carta de Curitiba foi proposta a

irredutibilidade de vencimentos e paridade com os órgãos judiciários correspondentes para os membros da instituição.

A Constituição de 1988 consagrou a inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos, mas, ao contrário do projeto da Carta de Curitiba, não garantiu explicitamente a paridade dos subsídios com a magistratura. Determinou também que as funções do Ministério Público apenas pudessem ser realizadas pelos integrantes da carreira (proibição de nomeação dos chamados promotores *ad doc*).

No tocante às vedações aos integrantes da carreira, a proibição da advocacia, até a Constituição Federal de 1988, apenas se aplicava aos membros do Ministério Público dos Estados; contudo, a Carta de Curitiba já propunha tal proibição a todos os membros da categoria, o que foi determinado pela última Constituinte brasileira, apesar de ter permitido, através do Ato de Disposições Transitórias, art. 29, § 3º, que os membros do Ministério Público Federal que já fossem da carreira até àque-

Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

la data pudessem optar pelo regime anterior e continuar advogando¹².

Na Carta de Curitiba constava como exceção à ex-

¹² O Conselho Nacional do Ministério Público finalmente regulamentou a matéria na Resolução n.º 8, de 08 de maio de 2006, alterada posteriormente pela Resolução n.º 16 de 2007, que determinou que somente poderão exercer a advocacia com respaldo no § 3º do art. 29 do ADCT da Constituição de 1988, os membros do Ministério Público da União que integravam a carreira na data da sua promulgação e que, desde então, permanecem regularmente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, assim como, que além dos impedimentos e vedações previstos na legislação que regula o exercício da advocacia pelos membros do Ministério Público, estes não poderão fazê-lo nas causas em que, por força de lei ou em face do interesse público, esteja prevista a atuação do Ministério Público, por qualquer dos seus órgãos e ramos (Ministérios Públicos dos Estados e da União). Essa regra não se aplica ao Ministério Público do Distrito Federal de Territórios, apesar de ser parte do Ministério Público da União, pois já a Lei Complementar n.º 40/81 vedava essa atividade para os membros do mesmo. As resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público estão disponíveis em: <http://www.cnmp.gov.br/>

clusividade de exercício da função de membro do Ministério Público, a possibilidade de exercer cargo público eletivo, administrativo de excepcional relevância ou de magistério. O constituinte foi mais exigente nessa matéria, apenas permitindo que os membros do Ministério público pudessem acumular o magistério com suas atividades; mas abria uma brecha, de acordo com os parâmetros legais, sobre exercício de atividades político-partidárias, mas essa possibilidade foi totalmente excluída a partir da Emenda Constitucional n.º 45/04¹³.

¹³ O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução n.º 5, de 20 de março de 2006, determinou que os membros do Ministério Público são proibidos, em face da Emenda Constitucional n.º 45, de exercer qualquer outra função pública, salvo uma de magistério. Assim, esses não podem realizar nenhuma atividade político-partidária, mas que, contudo, essa vedação não alcança os que já integravam o *Parquet* em cinco de outubro de 1988 e que tenham manifestado a opção pelo regime anterior. Os membros que estavam afastados para essas atividades, que não se enquadram na referida exceção, tiveram 90 dias para retornar aos seus órgãos de

Apesar da Constituição de 1969 determinar que o Procurador-Geral da República fosse nomeado pelo Presidente da República, a Lei Complementar n.º 40/81 deu liberdade para que no Ministério Público dos Estados, o Chefe de cada um desses, o Procurador-Geral de Justiça, fosse nomeado pelo Governador do Estado, mas nos termos da lei estadual, o que gerou diferentes procedimentos, de acordo com a realidade política de cada Estado; sendo que, inclusive, em alguns, passou-se a adotar o modelo de lista tríplice¹⁴, elaborada atra-

origem. Contudo, foi solicitado prorrogação do prazo para o retorno aos cargos de origem pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG para 31 de dezembro de 2006, no que concerne aos membros que ocupam cargos de Secretário de Estado o que foi concedido pelo Conselho Nacional do Ministério Público em sessão extraordinária de 22 de maio de 2006, conforme pode-se verificar no site da instituição <http://www.cnmp.gov.br/conselhos/cnmp/legislacao/resolucoes/decisa-o-do-plenario-sobre-pedido-de-prorroga-co-do-prazo>

¹⁴ Pode-se apontar o Ministério Público paulista como precursor da

vés de votação na categoria, o que foi posteriormente adotado, na Constituinte, para todos os Ministérios Públicos dos Estados.

A Carta de Curitiba ainda propunha a nomeação do Procurador-Geral da República pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sem sequer restringir que esse fosse obrigatoriamente integrante da carreira. A Constituição de 1988 manteve o modelo tradicional de nomeação do chefe do Ministério Público da União, ou seja, indicação do Presidente da República e necessária aprovação pelo Senado, apenas estabelecendo como requisito novo, e contrário à proposta da instituição, que o Procurador-Geral da República fosse membro já pertencente da carreira.

No tocante à forma de destituição, a acolhida pela Constituinte foi diferente da proposta pela instituição, en-

independência da instituição, inclusive, no tocante à nomeação do Procurador-Geral de Justiça, esta era feita por lista tríplice no Estado desde 1954 (MAZZILLI, 1989, p. 10).

quanto que o projeto enviado pelo Ministério Público previa que o Procurador-Geral somente poderia ser destituído em caso de abuso de poder ou omissão grave no cumprimento dos deveres do cargo, por deliberação do Colégio Superior do Ministério Público, pelo voto mínimo de dois terços. O texto aprovado na Constituição de 1988 determinou que a forma de destituição do Procurador-Geral da República dar-se-ia por solicitação do Presidente, mas devendo ser aprovada pelo Senado. Percebe-se que o Texto Magno, apesar de manter a escolha do Procurador-Geral da República sob o manto do Presidente, com a aprovação de órgão do Legislativo, extinguiu a possibilidade de livre demissão deste pelo Presidente da República.

4. CONCLUSÃO.

O Ministério Público enquanto órgão de controle dos demais Poderes acaba tendo seu desenvolvimento relacionado aos períodos de democracia no país, como se observou por meio da análise das

Constituições brasileiras, sendo que, nenhuma mudança institucional consagrada em texto constitucional foi tão ampla como aquela realizada a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988, apesar de esta ter sido fruto da consolidação de várias conquistas alcançadas pelo órgão por meio da legislação ordinária já no período de transição do Regime Militar para o Regime Democrático.

Poder-se-á dividir as explicações para adoção do modelo atual do Ministério Público brasileiro em três grupos: as que entendem ter sido fruto do momento histórico que o país passava; as que apontam a mobilização dos membros da instituição como responsável pelas mudanças e as que unem os dois critérios anteriores, entendendo que caso não existisse um momento político favorável, a proposta das associações e lideranças do *Parquet* nacional não teria sido vitoriosa na Constituinte.

A partir da descrição do processo pré-constituinte aqui realizada percebe-se que os pontos apontados pelos vários pesquisadores que pretende-

ram entender o processo de aprovação do Texto constitucional relativo ao Ministério Público interação entre si, sendo mais completas as análises que destacam um papel ativo da instituição em conjunto com um momento político específico vivido pelo país.

Afinal, mesmo que Rogério Bastos Arantes tenha apontado uma questão muito importante ao destacar o voluntarismo político dos próprios integrantes do Ministério Público para a reconstrução da instituição, o que se infere de toda a fase preparatória que a mesma realizou para se organizar para a Constituinte; a visão de Fábio Kerche que uniu o envolvimento político do Ministério Público para a consagração de uma instituição forte e independente às questões conjunturais favoráveis ao modelo proposto por seus membros, explica melhor o fenômeno que esse trabalho pretendeu analisar.

Inclusive, verifica-se que o texto proposto na Carta da Curitiba não foi totalmente acatado pelos constituintes, sendo que algumas propostas

dos membros da instituição não constaram no texto final aprovado como a manutenção do monopólio do Procurador Geral da República para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, a forma de destituição do mesmo apenas em caso de abuso de poder ou omissão grave no cumprimento dos deveres do cargo, por deliberação do Colégio Superior, pelo voto mínimo de dois terços, confirmando o ponto de vista de Ibsen Pinheiro que o texto constitucional foi fruto de intensas negociações.

Assim, não seria defensável que a regulação do Ministério Público na Constituinte teria sido fruto da simples manipulação pelos membros do *Parquet* dos constituintes, devendo ser entendido como um fenômeno muito mais complexo. A própria instituição ainda está consolidando seu papel na sociedade brasileira, mesmo após quase vinte e dois anos do Texto Magno aprovado, diante da imagem de defensor do povo que se estabeleceu neste novo regime democrático e das insistentes

críticas à sua atuação efetuadas pela classe política.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Cláudio Ferraz (Dir), *Justitia*. A. 47, vols. 131 e 131-A. São Paulo: Ministério Público de São Paulo, 1985.

ARANTES, Rogério Bastos, **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

BURTIN-VINHOLES. S., **Dicionário: francês-português e português-francês**. São Paulo: Globo, 2003.

GRINBERG, *at al.* “Ministério público na Constituição Federal: organização básica”, **Justitia**, A. 47. vol. 131.: 65-79. São Paulo: Ministério Público de São Paulo, 1985.

KERCHE, Fábio, “O ministério público e a constituinte de 1987/88”, *in* M. T. Sadek (org), **O sistema de Justiça**, São Paulo: IDESP/ Sumaré, 1999.

_____, **O ministério público no Brasil: autonomia, organização e atribuições**. São Paulo: tese de doutoramento em ciência política da Universidade de São Paulo, 2002.

LOPES, Julio Aurélio Vianna. **Democracia associativa e Constituição de 1988: o novo ministério público brasileiro**. Rio de Janeiro: dissertação de mestrado em ciência política do Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1998.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. “Ministério público brasileiro: um novo ator político”, *in* J. M. M. Vigliar & R. P. Macedo Junior (coord), **Ministério público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O ministério público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. “Questões controvertidas do inquérito civil”, **Revista do ministério públi-**

co, nº 1 (jan/jun): 61-86, 1996.

MELO, Hugo Cavalcanti. **Quando a vítima é o Ministério Público**. Recife: Bagaço, 1998.

PAES, José Eduardo Sabo. “O *ministério público perante os poderes judiciário, executivo e legislativo: análise de sua posição constitucional*”, **Revista de informação legislativa**, n. 159: 199-218, 2003.

PINHEIRO, Ibsen. **Ministério público novo de guerra**. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/cadernos/cid050920001.htm>>. Acesso em: 10/01/2008.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

VIANNA, L. W. & BURGOS, M. “Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva”. *in* L.W. Vianna (org.), **A democracia e os três poderes no Brasil**, Belo Horizonte: UFMG, 2002.