

A CONAMP e a Constituinte de 88

Hugo Nigro Mazzilli

Professor Emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, ex-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público, Procurador de Justiça aposentado do Ministério Público de S. Paulo

Agora que a CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público completa 50 anos de existência, é mais do que oportuno, é até mesmo necessário rememorar algumas das passagens mais marcantes em que nossa prestigiosa entidade de classe concorreu de maneira decisiva para as notáveis conquistas institucionais que foram consagradas na própria Constituição da República.

Limitarei, pois, estes meus comentários aos anos 70 e 80, que marcaram mais diretamente as lutas e as conquistas que testemunhei, e que culminaram com o texto constitucional em vigor.

Durante o período da ditadura militar (1964-1985), o Ministério Público nacional mudara muito. As lideranças da instituição perceberam que já tinha passado o tempo das decisões locais atinentes ao Ministério Público em cada Estado. Paulatinamente, o governo central reunira em suas mãos todo o poder de direção do País, e todas as conquistas de que nós precisássemos, teriam de passar por Brasília, ou seja, o eixo das decisões tinha se deslocado definitivamente dos Estados para a Capital federal.

Reconhecendo a necessidade de somar esforços em busca de maior eficiência nas reivindicações gerais, as lideranças do Ministério Público nacional se reuniram em dezembro de 1970 em Teresópolis (RJ), e editaram uma *Carta de Princípios* que deu origem à entidade precursora da atual CONAMP, que foi a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP), cuja efetiva criação foi ultimada em 30 de maio de 1971, em Ouro Preto (MG).

Ora, em inícios de 1977, o governo militar estava tendo alguns reveses no Congresso Nacional. A partir de 1º de abril desse ano, simplesmente resolveu fechar o parlamento mais uma vez, e assim, valendo-se de poderes que se autoconcederam por meio do Ato Institucional n. 5 de 1968, os militares baixaram uma emenda à Carta que eles próprios já tinham baixado em 1969 — que viria a ser a Emenda n. 7, de 13 de abril de 1977. Naquele momento, não era intenção do governo mexer no Ministério Público, e sim resolver os próprios interesses políticos do momento. Entretanto, diante do Congresso fechado e ante a iminência de uma reforma constitucional, percebendo a oportunidade, as lideranças do Ministério Público nacional procuraram o Ministro da Justiça e pediram-lhe que se aproveitasse a Emenda que os militares pretendiam impor à Constituição de 69, não para fazer uma regulamentação nacional do Ministério Público — o que seria impossível no momento em vista do objetivo circunstancial do governo na ocasião — mas sim para que fosse incluído na Emenda um simples dispositivo para prever o advento uma lei federal que criasse normas gerais para o Ministério Público do País.

A reivindicação era justificada: naquela época, os vários ramos do Ministério Público nacional eram extremamente díspares entre si. Em alguns Estados da Federação, havia consistentes garantias remuneratórias para os membros do Ministério Público; o Procurador-Geral de Justiça era escolhido obrigatoriamente dentro da carreira; a carreira e os órgãos administrativos eram bem organizados; os membros do Ministério Público tinham dedicação integral à instituição. Entretanto, em outros Estados, as garantias remuneratórias eram inexistentes; o Procurador-Geral era escolhido fora da classe; em muitos Estados sequer havia Corregedoria-Geral, sendo as funções correcionais acumuladas pelo Procurador-Geral; os membros do Ministério Público também podiam exercer a advocacia privada e acumulavam a consultoria jurídica e a representação judicial da Fazenda Pública. Ou seja, havia disparidades gritantes no estatuto dos diversos ramos do Ministério Público nacional.

Houve, pois, um trabalho bem feito pela então CAEMP junto ao Ministro da Justiça para convencer o governo militar a colocar no texto na futura Emenda Constitucional n. 7/77 um dispositivo que dissesse que o Ministério Público nacional deveria ser organizado por uma lei complementar federal. Essa foi a origem da nova redação que então tomou o art. 96 da Carta de 69, o qual dispôs que o Ministério Público dos Estados seria organizado em carreira, por lei estadual, e que Lei complementar, de

iniciativa do Presidente da República, estabeleceria normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público dos Estados.

Esse simples parágrafo, que previa o advento de normas gerais para os Ministérios Públicos locais, acabou, pois, integrando a Emenda 7/77. Talvez hoje isso pareça pouco, mas na época não o foi, porque permitiu que o Ministério Público Ministério Público nacional, que era então completamente díspar, começasse a se organizar como uma instituição nacional, com perfil e interesses cada vez mais harmônicos.

Ainda em 1977, em subsequente congresso de Ministério Público, Carlos Siqueira Netto, que fora Presidente da Associação Paulista do Ministério Público, chamou a atenção para três pontos que considerava necessários naquele momento: aumentar a consciência do Ministério Público internamente, ou seja, o Promotor se profissionalizar mais; aumentar a consciência do Ministério Público socialmente, para que a coletividade soubesse de maneira mais precisa o que o Promotor faz e o que não faz; e acabar com a fase de reivindicações isoladas dos Ministérios Públicos do País: era preciso buscar um perfil para o Ministério Público brasileiro.¹

Nessa linha, desde que entrara em vigor a Emenda 7/77, a CAEMP e os Ministérios Públicos locais passaram a trabalhar num anteprojeto de Lei Complementar Nacional do Ministério Público. Para tanto, houve a participação de toda a classe, por intermédio de suas Associações. Após a adesão dos ramos do Ministério Público da União, a partir de 24 de agosto de 1978, nossa entidade de classe nacional já passara a chamar-se Confederação Nacional do Ministério Público, mantida ainda por algum tempo a sigla CAEMP — que só veio a ser mudada para CONAMP mais de uma década depois.²

Com o apoio da CAEMP, as lideranças do Ministério Público nacional passaram a correr todos os gabinetes de parlamentares, procurando informá-los, convencê-los e conquistá-los para nossas reivindicações na elaboração de uma lei orgânica nacional do Ministério Público.

Com a união das chefias da instituição e dos membros do Ministério Público nas suas Associações de classe, e com o apoio fundamental da CAEMP,

1. Ministério Público — uma nova estratégia para o seu aperfeiçoamento, tese do V Congresso Nacional do Ministério Público, set. 1977, publicada na revista *Justitia* (SP), 99/189.

2. Foi só em 16 de dezembro de 1992 que a sigla CAEMP foi substituída por CONAMP, e apenas em 16 junho de 2000 a entidade deixou de se chamar *Confederação* para tornar-se a atual Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, embora mantida a sigla CONAMP.

sobreveio enfim a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público — a Lei Complementar n. 40/81, de 14 de dezembro — cuja data de promulgação até hoje é o dia nacional do Ministério Público. Embora essa lei tenha decepcionado a nossa instituição em alguns pontos em que ela foi conservadora, até porque o general Figueiredo — o último Presidente da República militar — vetou alguns artigos que ele mesmo tinha proposto ao Congresso —, a verdade é que ela consistiu num grande passo porque, pela primeira vez, se conceituou o Ministério Público de maneira finalística, e foram-lhe conferidas garantias, funções e vedações. E o mais importante é que começava ali a brotar o tão desejado *perfil nacional* para o Ministério Público brasileiro, que até então estava longe de existir.³

É preciso lembrar que, desde o começo da década de 1980, o País tinha se transformado bastante e já caminhava gradualmente para o fim da ditadura iniciada com o golpe militar de 1964. O último governo militar, já sem qualquer expectativa de continuidade, passou a admitir entregar pacificamente o poder aos civis. De fato, em termos político-sociais, o começo dos anos 80 trouxera uma grande alteração para o próprio País: a ditadura militar estava terminando sozinha: os próprios militares já aceitavam serem sucedidos por um governo civil, tanto que os dois únicos candidatos à sucessão do general Figueiredo — tanto o da situação como o de oposição — eram civis, e disputaram a última eleição indireta para presidência da República, realizada pelo Congresso Nacional.

Vencedor nessa disputa foi Tancredo Neves, que era o candidato de oposição ao governo militar — e contou com o apoio de José Sarney, seu vice-presidente de chapa — justo quem, durante a ditadura militar, tinha sido o Presidente da Arena e do PDS, os dois partidos políticos de sustentação da ditadura...

Era promessa do governo eleito dar uma nova ordem constitucional ao País, agora que saído da ditadura. Entretanto, com a morte prematura de Tancredo Neves, Sarney assumiu a presidência da República e, preso aos compromissos de Tancredo, nomeou uma comissão, conhecida como Comissão dos Notáveis ou Comissão

3. A respeito das mudanças trazidas pela LC n. 40/81, v. nosso artigo *Inovações no Ministério Público*, de maio 1982, publicado na Revista dos Tribunais (SP), 559/267. Registre-se, ainda, o importante papel do então Deputado Federal Darcy Paulillo dos Passos, apoiando nossas entidades de classe e percorrendo lideranças e gabinetes parlamentares, em busca da aprovação do projeto que levou à LC n. 40/81.

Afonso Arinos (nome de seu Presidente), para preparar um anteprojeto de novo texto constitucional.

Nesse ínterim, o Ministério Público não cruzou os braços para ficar assistindo ao desenrolar dos fatos; ao contrário. As lideranças do Ministério Público nacional não queriam que o Congresso Nacional ou uma nova Constituinte — específica ou não — instituíssem de cima para baixo um novo perfil do Ministério Público, um novo estatuto de Ministério Público para nós, Promotores, e nós ficássemos apenas assistindo a tudo. Não; nós queríamos *participar* da construção dessa nova face do Ministério Público, para podermos contribuir com nossa experiência e buscarmos nossos ideais. O que fizemos? A CAEMP, as Associações locais e as lideranças institucionais do Ministério Público começaram a mobilizar todo o Ministério Público brasileiro. O ponto fundamental, parece-me, foi que decidimos fazer uma campanha de valorização da instituição. Íamos aos jornais a dizer o que fazíamos no combate ao crime, na defesa da criança, no atendimento ao público. Começamos a proclamar alto e bom som que “o Promotor é o defensor do povo”, porque sabíamos que havia uma aspiração aqui e acolá, inspirada em modelos alienígenas, para talvez criarem um *ombudsman* fora da instituição, com mais custos sociais, para fazer muito daquilo que nós já fazíamos e já éramos retribuídos para tanto...

Em meados de 1985, era Presidente da CAEMP Luiz Antônio Fleury Filho, que também presidia a Associação Paulista do Ministério Público, de cuja diretoria eu fazia parte. Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo era o Secretário da CAEMP. Sob o impacto do momento pré-constitucional que vivia o País, organizamos em São Paulo o VI Congresso Nacional de Ministério Público — o maior que já tinha havido até então. Foi no Hotel Transamérica. Vieram mais de mil Promotores do Brasil inteiro; todos os Estados estavam presentes e o tema era *Ministério Público e Constituinte*. Só aceitamos teses que versassem assunto de Ministério Público e Constituinte; eu mesmo participei com a tese *O Ministério Público e a questão ambiental na Constituição*.⁴ Foi muito rica a produção desse congresso. Vieram teses sobre qual a posição que o Ministério Público deveria buscar na Constituição: se como órgão próprio, se em capítulo à parte, se dentro do Poder Executivo como estava na Constituição então em vigor, se dentro do

4. A tese, que foi aprovada pelo Congresso, era de autoria de Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e minha, e está disponível em <https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpambcf.pdf>, acesso em 14-10-2020.

Legislativo ou do Judiciário; teses sobre a forma de investidura e quais as garantias dos Procuradores-Gerais; teses sobre quais as funções e impedimentos da instituição e de seus membros, e daí por diante. Todas essas discussões foram travadas com entusiasmo e proficiência naquele inesquecível e borbulhante congresso de Ministério Público nacional. Lembro-me de que nos organizávamos para ir de sala em sala, para participar das discussões e combater as teses que considerávamos incorretas ou apoiar as teses que considerávamos de acordo com o novo perfil que almejávamos para a instituição.

Findo o congresso do Ministério Público, a CAEMP enviou a todos os membros do Ministério Público do País um questionário em forma de pesquisa, para colher mais sugestões de pontos prevalentes que consubstanciassem as reivindicações dos membros da instituição junto à futura Constituinte (outubro de 1985).

Com as teses aprovadas do VI Congresso Nacional de Ministério Público e com as respostas à pesquisa, a CAEMP designou uma equipe de colegas para desse material fazer uma consolidação provisória: eram Anísio Bispo dos Santos (MS), Antônio Araldo dal Pozzo (SP), Antônio Bassi (PR) e Sérgio d'Andréa Ferreira (RJ). Foram consolidados princípios como a escolha do Procurador-Geral, se tinha mandato ou não, em que capítulo da Constituição o Ministério Público deveria ficar, quais suas funções e garantias etc.

Então a CAEMP marcou um encontro para Curitiba, para junho de 1986, com a intenção de reunir pela primeira vez na história do nosso país todos os Presidentes de Associação de Ministério Público e todos os Procuradores-Gerais. Digo *primeira vez*, porque os Procuradores-Gerais já se reuniam entre si em seu Conselho Nacional Procuradores de Justiça, que tinha sido criado em 1981, em Porto Alegre, e os Presidentes de Associações também já se reuniam entre si na CAEMP, criada desde 1970... Mas Presidentes de Associações e Procuradores-Gerais nunca tinham se reunido numa só assembleia!...

Esse evento de Curitiba foi, pois, histórico. Na época, a tensão era muito grande: nós sabíamos que estávamos lidando com o futuro da nossa instituição pelas próximas décadas. Por isso, fora feito um convite a todos os Presidentes de Associação e a todos os Procuradores-Gerais e, mais ainda, ao Procurador-Geral da República, o qual não integrava nem a CAEMP nem o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. E todos foram a Curitiba! Todos!

Nas vésperas do encontro de Curitiba ocorreu, porém, algo que é preciso registrar.

O texto que iria ser discutido em Curitiba deveria, pois, ser aquela consolidação provisória feita pela equipe designada pela CAEMP, preparada por Anísio Bispo dos Santos (MS) e outros colegas, conforme já mencionei. Surgiu, porém, uma preocupação política nas lideranças do Ministério Público paulista — nas mãos de quem, naquela época, o Ministério Público nacional tinha confiado a direção da CAEMP. A consolidação que iria ser discutida e votada no dia seguinte, em Curitiba, tinha sido feita à vista do resultado das teses do congresso de Ministério Público e das respostas aos questionários da CAEMP, mas não tinha qualquer sistemática, não distinguia as peculiaridades do Ministério Público Federal e dos Estados, e, além disso, em muitos pontos não nos parecia ser nem mesmo tudo o que deveríamos almejar, em termos das nossas mais altas aspirações de Ministério Público nacional.

Antes de partirmos para Curitiba, tivemos, pois, a ousada ideia de consolidar novamente todo o material, até porque havia um fato novo: nas vésperas do encontro de Curitiba, a Comissão de Notáveis, também chamada Comissão Afonso Arinos, tinha ultimado um anteprojeto sobre Ministério Público, que em muitos pontos também destoava do que queríamos. Aquela Comissão dos Notáveis era composta de várias subcomissões, e José Paulo Sepúlveda Pertence — o então Procurador-Geral da República — era o Presidente de uma dessas subcomissões, justamente a que tratava do Ministério Público. Ora, Pertence ou um de seus auxiliares tinha-nos fornecido uma cópia do capítulo de Ministério Público preparado pela sua subcomissão e submetido à Comissão dos Notáveis. Nós pegamos os melhores pontos daquele anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, as teses do congresso de 1985, o resultado da pesquisa CAEMP, e a consolidação feita por Anísio Bispo dos Santos (MS) e outros colegas.

Consolidamos todo o material novamente, num novo texto, a que chamamos de *Anteprojeto Síntese*. Além da sistematização que fizemos, tivemos uma estratégia básica: procuramos dividir as dificuldades. Os grandes problemas que impediriam um consenso entre as lideranças de Ministério Público residiam, de um lado, nos impedimentos dos membros da instituição, e de outra parte, nas particularidades do Ministério Público Federal. Quanto aos impedimentos, antevíamos que não havia mesmo possibilidade de qualquer acordo; e quanto ao Ministério Público Federal, sabíamos que este não queria ter o mesmo perfil do Ministério Público dos Estados, ou seja, ele desejava

manter sobretudo o exercício da advocacia da Fazenda, que lhe dava bastante prestígio e força na Administração, além do que seu chefe desejava manter o critério de escolha do Procurador-Geral fora da carreira — até o então atual Procurador-Geral da República era Sepúlveda Pertence, que tinha sido escolhido quanto já era advogado... Nós considerávamos que, se aceitássemos um perfil único para o Ministério Público do País sob o molde do Ministério Público Federal, isso poderia embaraçar importantes conquistas que diversos Estados já tinham conseguido e implantado a duras penas, como em São Paulo e outros Estados. Então, em nosso Anteprojeto Síntese, separamos em seções distintas a organização do Ministério Público da União e a do Ministério Público dos Estados, para assim dividirmos as dificuldades.

Assim preparados, fomos a Curitiba. Todos os Estados mandaram representantes; nenhum Estado deixou de comparecer com o seu Procurador-Geral, o seu Presidente de Associação e, pelo menos, um assessor.

O encontro de Curitiba estava agendado para os dias 20 a 22 de junho de 1986. A bancada paulista chegou de véspera, assim como os representantes de praticamente todos os Estados, pois os trabalhos começariam já na manhã seguinte. Passamos aquela noite de véspera trabalhando junto a nossos aliados para que eles aceitassem a questão preliminar que iríamos submeter à votação: a presidência da CAEMP iria propor na abertura dos trabalhos que, em vez de ser votado o anteprojeto resultante da consolidação feita pelos colegas designados pela CAEMP, nós votássemos o Anteprojeto Síntese. Era uma ousadia nossa, uma surpresa que talvez pudesse não ser bem recebida pelos presentes, mas explicamos a cada um dos Presidentes de Associação e Procuradores-Gerais o porquê dessa mudança insólita. Num extraordinário voto de confiança que deram à nossa liderança, quase que às cegas — uma vez que eles não eram obrigados a fazer isso, pois estava combinado que ia ser votado o anteprojeto da primeira consolidação — eles aceitaram votar o Anteprojeto Síntese que lhes fora entregue apenas na noite de véspera do encontro!

A partir de 20 de junho, ficamos três dias fechados na sala de conferências de um hotel, discutindo o tempo todo, linha por linha, artigo por artigo, inciso por inciso, aquele Anteprojeto Síntese.

Foi notável o que aconteceu naqueles dias de trabalhos, quando se aprovou a chamada *Carta de Curitiba*.⁵ Era toda a liderança do Ministério Público nacional seriamente comprometida e preocupada em discutir, melhorar, corrigir o anteprojeto. Como Araldo era ao mesmo tempo secretário da CAEMP e ainda Presidente da Associação Paulista do Ministério Público (APMP), coube a mim, na qualidade de vice-Presidente da APMP, votar pela minha entidade de classe em Curitiba.

Buscávamos um mínimo possível de harmonia, para podermos entrar na Constituinte com um projeto nacional de Ministério Público. Todavia, como se pode imaginar, essa não era uma tarefa nada fácil, porque na hora de se votar se o Ministério Público deveria ter as mesmas garantias do Poder Judiciário, dava unanimidade: ninguém era contra os membros do Ministério Público ganharem bem, terem independência funcional, irredutibilidade de vencimentos e garantias como inamovibilidade — todos eram a favor. Entretanto, outros pontos que hoje são absolutamente tranquilos, lá geraram discussões tremendas.

Vou contar algo que hoje provocará surpresa certa, mas até a necessidade de escolha do Procurador-Geral da República dentro da carreira foi problemática. Nosso Anteprojeto Síntese obviamente previa isso também para o chefe do Ministério Público Federal. Ora, estava presente ao encontro o José Paulo Sepúlveda Pertence, então Procurador-Geral da República — aliás, sua presença ao encontro se deu por distinção dele, porque ele não integrava nem a CAEMP nem o Colégio Nacional de Procuradores-Gerais. Pertence foi o último Procurador-Geral da República nomeado fora da carreira. Quando moço, com vinte e poucos anos, ele tinha sido Promotor de Justiça no Distrito Federal, tendo sido cassado pela ditadura em 1969. Com a reabertura democrática, enquanto era então advogado, ele voltou ao Ministério Público para chefiá-lo em 1985, agora nomeado Procurador-Geral da República, ainda demissível *ad nutum*. Ele tinha muita afinidade com o Ministério Público, e em muito ajudou a instituição na Constituinte em vários pontos relevantes. Mas, naquela reunião de Curitiba, quando nós apresentamos o anteprojeto propondo que todo Procurador-Geral precisava ter mandato e devia ser escolhido *dentro da classe*, ele pediu a palavra e disse, todo cheio de dedos:

5. Para uma visão mais detalhada a respeito, v. meu artigo *A Carta de Curitiba e a Constituinte*, disponível em <https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdf>, acesso de 14-10-2020. Para consultar a própria Carta de Curitiba, v. www.mazzilli.com.br/pages/informa/ccuritiba.pdf, acesso em 18-10-2020.

“Olhem, vejam bem, seria bom dar ao Presidente da República a liberdade de escolher fora da classe porque, vejam bem...” No fundo, o que é que estava acontecendo? Ele estava bastante constrangido porque, se nós aprovássemos naquela reunião, a que ele estava presente, que o Procurador-Geral tinha que ser escolhido *dentro da classe*, nós praticamente estaríamos desautorando a investidura dele próprio... Naquela reunião, por deferência a ele, considerando-o nosso importante aliado na Comissão Afonso Arinos e nos futuros embates na Constituinte, concedemos que apenas o Procurador-Geral da República, não os dos Estados, pudesse ser escolhido fora da classe... A Carta de Curitiba, por incrível que pareça, foi modesta nesse ponto...

Lógico que não nos demos por satisfeitos, e, na Constituinte, fomos buscar aquilo que em Curitiba tínhamos cedido... Não só nesse ponto, como em outros, nós fomos incansáveis e continuamos lutando, e conseguimos mais na Constituinte do que na própria Carta de Curitiba... Mas, lá em Curitiba, para não desautorarmos o Procurador-Geral da República na sua presença, e desejando contar com um importante aliado para a instituição, nós seguimos naquela estratégia de separar a dificuldade, deixando a organização do Ministério Público da União diferente da dos Estados.

E esse não foi o único ponto de dificuldade: há outros a lembrar.

A título de exemplo, contarei outro episódio notável. Naquela época, uma parte dos membros do Ministério Público brasileiro ainda advogava, ou seja, alguns membros da instituição exerciam simultaneamente a advocacia privada; além disso, os membros do Ministério Público Federal não só exerciam a advocacia privada como também representavam processualmente a União, na qualidade de procuradores ou advogados da Fazenda. Aquele dos pontos que nos deu mais trabalho no encontro de Curitiba foi o problema dos Promotores e Procuradores que exerciam a advocacia privada. Com efeito, ninguém se levantou em Curitiba para defender a tese de que o Ministério Público deveria continuar a exercer a representação judicial ou a consultoria jurídica da União, até porque aquele era um encontro de CAEMP e de Procuradores-Gerais dos Estados, e não havia, excetuado o Procurador-Geral da República — que a esse respeito não se pronunciou —, não havia mais nenhum Procurador da República por lá. Em suma, lá ninguém defendeu a ideia de que o Ministério Público deveria continuar exercendo a representação ou a consultoria da União. Entretanto, não faltaram debates, nem faltou paixão quando se tratou de discutir a cessação ou não do exercício da advocacia privada pelos Promotores. Esse era um ponto que já vinha sendo muito questionado

principalmente desde a Lei Complementar n. 40/81, que já impusera, como norma geral, a mudança de regime jurídico a respeito, vedando expressamente o exercício da advocacia pelos membros do Ministério Público dos Estados. Aliás, cumpre dizer que, em São Paulo, muitas décadas antes disso, o próprio Ministério Público local já tinha aberto mão, espontaneamente, do direito de advogar — os Promotores de São Paulo deixaram de advogar a partir da Constituinte estadual de 1947. Nesta Constituição, o Ministério Público cresceu, foi previsto o ingresso na carreira mediante concurso de provas e títulos, a estruturação da carreira com acesso, e foi inserida a proibição do exercício da advocacia, compensando-se essa proibição com a garantia de vencimentos iguais aos dos magistrados. Ao tempo do encontro de Curitiba, pois, esse modelo já vinha sendo seguido em vários Estados; havia, porém, Estados como o Rio de Janeiro, em que Promotores ainda advogavam. Ora, advogar significava, na prática, poder ganhar mais do que o Juiz, pois nos Estados onde o membro do Ministério Público podia advogar, o Promotor tinha vencimentos menores do que o Juiz, mas, ao contrário deste, podia advogar, e o Juiz não podia... assim, não raro acontecia de acabar por ter uma das maiores bancas de advocacia da cidade, considerando-se o prestígio que tem um Promotor de Justiça na comarca... E isso para não falar que, quando um Promotor entrava numa Delegacia de Polícia, ele era o Promotor; ele entrava no Fórum, ele era o Promotor; enquanto isso, o advogado que entrava numa Delegacia de Polícia ou no Fórum, e era só advogado... Ora, em vários Estados, o Promotor era Promotor *e* advogado; isso era uma vantagem iníqua, injusta, indevida. Em muitos Estados em que o Ministério Público abriu mão do direito de advogar, isso foi feito sob compensação da equiparação remuneratória com os juízes: era, pois, uma garantia. A equiparação, portanto, não fora favor algum, além de que atendia à tradição constitucional: já na primeira Constituição da República, o Procurador-Geral era escolhido entre Ministros do Supremo, ou seja, tinham a mesma remuneração. O fato atual, entretanto, era que, tanto no Ministério Público Federal como em diversos Estados, ainda não se tinha abandonado o exercício da advocacia pelos membros da instituição, e, mesmo após a proibição do exercício da advocacia pela Lei Complementar n. 40/81, muitos acabaram sustentando equivocadamente que a lei não poderia mudar o regime jurídico dos membros da instituição nem mesmo para o futuro... e quem advogava continuou a advogar... Então, esse era um problema que não estava resolvido.

Assim, durante a discussão da Carta de Curitiba, esse debate sobre o exercício da advocacia pelos membros do Ministério Público foi dos mais delicados,

pois algumas bancadas se empenharam em defender ferozmente o exercício da advocacia pelos membros da instituição. Lembro-me de que o Rio de Janeiro foi com o Carlos da Silva Navega, que era Presidente da Associação, o Antônio Carlos Silva Biscaia, que era o Procurador-Geral, e o Sérgio d'Andréa Ferreira, que era um jurista já muito conhecido, Procurador de Justiça e dono de uma das maiores bancas de advocacia do Rio de Janeiro, professor de Direito Administrativo, um homem muito culto. Este discutiu com êxito muitos aspectos técnicos do anteprojeto, mas quando se apaixonou mesmo de vez, foi ao se manifestar para defender o exercício da advocacia... Nesta hora, nós, de São Paulo, fomos muito firmes em contestá-lo. Nós temíamos o risco considerável que poderia sobrevir para as pretensões remuneratórias da instituição; e temíamos, sobretudo, por nossas funções públicas: se um membro do Ministério Público tivesse o direito de exercer a advocacia privada, ele poderia, até inconscientemente, considerar que seus vencimentos de Promotor já estão garantidos, mas não a remuneração da advocacia privada... Então, se o Promotor-advogado tivesse um prazo curto para cumprir em dois processos, sempre haveria o risco de o interesse privado sobrepor-se ao interesse público... Nós não queríamos esse risco: queríamos dedicação integral ao Ministério Público. Sentindo ele a dificuldade de convencer o plenário de sua posição, a certa altura Sérgio d'Andréa Ferreira disse: — *Eu estou aqui para cuidar da minha vida!* Foi novamente contestado com vigor por Pedro Franco de Campos (SP), diante do objetivo institucional do Encontro. E fomos aos votos, porque nisto não houve acordo algum: a maioria se posicionou contra o exercício da advocacia pelos membros do Ministério Público. Apurado o resultado, irritada, a bancada do Rio de Janeiro se levantou e *saiu do plenário!*... Algum tempo depois, o Presidente da Associação e o Procurador-Geral do Rio de Janeiro voltaram, os ânimos já serenos, para acompanhar os trabalhos subsequentes. Mas fatos como esses mostram como foi penoso buscar um perfil nacional para o Ministério Público.

Lembro-me ainda de outro episódio curioso, que também merece destaque. A certa altura dos debates, nós estávamos defendendo a importância do mandato para os Procuradores-Gerais e, nisto, todos estavam de acordo; até mesmo o Pertence estava de acordo. Ele queria que o Procurador-Geral pudesse ser escolhido fora da instituição, como ele, mas *mandato* ele bem que queria... E quando nós fomos votar isto, deu unanimidade: acabamos aprovando mandato para os Procuradores-Gerais da República e dos Estados. Quando, porém, se falou de mandato para os Procuradores-Gerais do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar — o Pertence pediu a palavra.

Ele era o Presidente da honra do encontro, estava sentado à mesa diretora dos trabalhos junto com o Fleury e o Araldo. Com aquele mesmo jeito ponderado dele, que já tinha usado para convencer o plenário sobre a escolha do Procurador-Geral da República fora da classe, ele disse que, quanto aos chefes do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar, deveriam ser de livre escolha do Procurador-Geral da República, devendo gozar da confiança do chefe do Ministério Público da União, pois este precisava de harmonia entre os seus vários ramos. Tendo ultrapassado meu limite de tolerância, levantei-me no plenário e falei: — *Deixa ver se eu entendi. Quer dizer que tudo o que nós falamos aqui sobre a importância da autonomia institucional, da independência do Ministério Público e da necessidade de ter mandato para o chefe da instituição só vale para os Ministérios Públicos dos Estados e o Federal? O Ministério Público do Trabalho e o Militar não precisam de nada disso?!* Minha intervenção foi contestatória e criou um clima... eu diria até de um certo constrangimento... Sem tréplica, fomos para o voto e aprovamos o mandato também para o Procurador-Geral Militar e o do Trabalho. Nesse momento, vi que o Pertence cochichou alguma coisa para o Fleury e o Araldo, ao seu lado na mesa dos trabalhos. Quando terminou a sessão, eu perguntei a estes: — *o que é que o Pertence lhes disse depois da votação do mandato para os Procuradores-Gerais do Trabalho e Militar?* Eles me disseram que o Pertence perguntara, jocosamente quero crer, se eu era da oposição!...

De qualquer forma, justiça seja feita, afora seu forte apoio ao exercício da advocacia ou sua posição peculiar a propósito do mandato para os Procuradores-Gerais do Trabalho e Militar, em muitos outros aspectos Pertence ajudou sobremaneira o Ministério Público nacional na Constituinte.

A Carta de Curitiba trouxe ainda um importante acréscimo: ela introduziu na destinação do Ministério Público a *defesa do regime democrático*, que acabou sendo incorporada sem contestação no texto da Constituição de 1988. A menção à ligação do Ministério Público com a defesa do *regime democrático* inspirou-se, mais proximamente, no texto da subcomissão presidida por Pertence, na Comissão dos Notáveis, que por sua vez se inspirou na Constituição portuguesa de 1976, que falava em defesa da *legalidade democrática*. De qualquer forma, porém, o fato de ligar o Ministério Público à defesa do regime democrático foi mérito, antes, da abertura política que nosso país vivia.

Enfim, estava aprovado o texto da Carta de Curitiba.⁶

Previendo que a aprovação de um texto final, de uma forma ou de outra, acabaria por ocorrer, já trouxéramos rascunhada uma *moção* e convidamos todos os Presidentes e Procuradores-Gerais presentes a assinar um compromisso de defesa do texto final aprovado. Este era um texto em que não havia só vencedores nem só vencidos. O resultado tinha sido difícil, trabalhoso, penoso, mas conseguido. O texto da Carta de Curitiba não era perfeito; ninguém ganhou tudo, nem ninguém perdeu tudo, mas era um texto de razoável harmonia para o momento, o primeiro texto de consenso do Ministério Público nacional a respeito da organização da instituição, em torno do qual poderíamos reivindicar uma posição mais sólida e coerente diante dos constituintes.

A finalidade da Carta de Curitiba era unificar o Ministério Público brasileiro em torno de uma proposta, de um projeto, para que, em vez de entrarmos na Assembleia Nacional Constituinte com vinte e tantos anteprojetos, nós pudéssemos ter *um projeto nacional* de Ministério Público. Era um sonho bastante teórico mesmo... Por quê? Porque a própria Carta de Curitiba, ainda que assinada por todos os Presidentes de Associação e por todos os Procuradores-Gerais, não impediu que, não obstante o compromisso formal e unânime de união em torno dela, alguns procurassem *regredir* em conquistas que nela estavam consagradas. Mas, se alguns fizeram isto, nós também fizemos a mesma coisa... só que ao contrário! Nós também abandonamos a letra da Carta de Curitiba em vários pontos, ao pedir e obter *mais* do Constituinte do que o que estava na própria Carta de Curitiba, como, por exemplo, a escolha dentro da carreira para o Procurador-Geral da República, timidamente recusada na Carta de Curitiba, ou como a maior harmonia possível entre os Ministérios Públicos dos Estados e os ramos do Ministério Público da União.

Com a Carta de Curitiba nas mãos, a tarefa agora era divulgá-la não só entre os membros do Ministério Público, mas à imprensa, aos formadores de opinião e aos constituintes. Alguns membros do Ministério Público paulista (José Emmanuel Burle Filho, Cássio Juvenal Faria, Walter Paulo Sabella e eu) fomos ao Ministério Público do Rio Grande do Sul e nos reunimos com Voltaire de Lima Morais, Vladimir Giacomuzzi, José Antônio Paganella Boschi e Agenor Casaril, para prepararmos uma

6. Para consultar a própria Carta de Curitiba, v. www.mazzilli.com.br/pages/informa/ccuritiba.pdf, acesso em 18-10-2020.

espécie de manual, para didaticamente expormos as reivindicações da Carta de Curitiba aos constituintes.

Entre nós, chamávamos essa peça informalmente de *cartilha*: seu propósito era apresentar a Carta de Curitiba como resultado de consenso das principais aspirações do Ministério Público nacional com vistas à Assembleia Nacional Constituinte. Nessa *cartilha*, abordávamos o conceito de Ministério Público como uma instituição dotada de autonomia e independência, cujo objetivo consistia em fiscalizar o fiel cumprimento da lei e defender os interesses indisponíveis da sociedade; esclarecíamos quais eram os vários ramos do Ministério Público e quem eram os seus membros; expúnhamos que o Procurador-Geral era o chefe administrativo, mas impossibilitado de dar ordens funcionais aos Promotores ou invadir sua liberdade no exercício das funções; desfazíamos confusões rotineiras, ao distinguir o Procurador de Justiça (membro do Ministério Público) do Procurador do Estado (advogado da Fazenda Pública); explicávamos qual é o trabalho do Ministério Público na área de atendimento ao público, na área investigatória e na área judicial, tanto em sua atuação cível como penal; mostrávamos que o Ministério Público não queria ser um quarto poder de Estado, mas sim ficar em capítulo autônomo da Constituição para melhor lhe preservar a autonomia; contávamos como é o ingresso no Ministério Público, carreira inconfundível com a do juiz; apontávamos a necessidade da existência do Ministério Público seja para garantir a possibilidade de um juiz imparcial, seja para que a persecução penal não se convertesse em vingança privada; mostrávamos as principais dificuldades atuais do Ministério Público, consistentes na falta de mandato para os Procuradores-Gerais, na falta de instrumentos de trabalho, de infraestrutura adequada e garantias necessárias para melhor servir a coletividade; terminávamos endossando e encarecendo as principais aspirações do Ministério Público nacional, consubstanciadas na Carta de Curitiba.

Queríamos, enfim, mostrar ao constituinte o que é ser Ministério Público. Fizemos, assim, uma campanha que foi exitosa: nosso propósito era o de que os constituintes vissem o Promotor como aquele agente que atende o público, e não apenas como aquele indivíduo que processa o prefeito, que processa o vereador, que processa o próprio deputado. Às vezes isso acontece, às vezes é preciso, mas o Promotor também é quem defende o comarcano, quem defende o cidadão, quem pode dar apoio a políticas públicas criadas no próprio Congresso, quem defende e aplica políticas educacionais ou políticas de combate à miséria e à discriminação, quem combate danos ao meio ambiente,

ao consumidor... Então, nós fizemos essa *cartilha*, politicamente destinada a conseguir captar a simpatia dos constituintes. Além disso, fizemos também campanhas de *marketing* na imprensa. Publicávamos avisos na imprensa no sentido de que o Promotor era o defensor do povo etc.

Confesso que eu mesmo, quando lia tudo aquilo que escrevíamos e pretendíamos... chegava a duvidar de nosso próprio sucesso... Parecia-me um sonho quase impossível... Quanto a mim, pessoalmente, o que me movia não era a certeza ou nem mesmo talvez a esperança de uma vitória total, mas a vontade e o dever de lutar, independentemente do resultado. Algumas pessoas nascem para lutar: para elas, é um dever.⁷

E, como se vê, acabamos tendo sucesso. Mas não foi nada fácil... Encontramos resistências em diversos setores e carreiras. E até dentro do próprio Ministério Público houve resistências... Como já antecipei, não obstante o acordo formal obtido na Capital do Paraná, não obstante a moção assinada por todos de apoio ao texto final, no fundo, quem achava que os membros do Ministério Público deveriam continuar exercendo a advocacia apenas mudaram de cena para continuar a sua luta; quem achava que os chefes do Ministério Público Militar e o do Trabalho não deveriam ter investidura igual à dos outros Procuradores-Gerais continuaram com a mesma ideia, quem queria exercer atividade político-partidária dentro do Ministério Público continuou a lutar por isso, e daí por diante...

Pois bem, após todo esse trabalho preparatório, o Ministério Público nacional voltou-se agora exclusivamente para a Assembleia Nacional Constituinte, a cujos integrantes a CAEMP levou a nossa proposta, consubstanciada na Carta de Curitiba.

Estudamos, então, a trajetória de cada parlamentar, sua base eleitoral. Vimos quais Promotores de cada Estado poderiam ter melhor acesso a ele, visitamos cada constituinte, expondo-lhe nossas posições e entregando-lhe nossa *cartilha*, sempre que fosse o caso acompanhados do colega de cada Estado pelo qual o constituinte tinha sido eleito, ou da comarca onde o constituinte tinha sua principal base eleitoral.

7. A propósito de nossas pretensões na época, v. tb. meu artigo *O Ministério Público e Constituinte*, *Justitia*, 131 e 131-A, jun. 1987, disponível em <https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpconstituente.pdf>, acesso em 15-10-2020.

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte começaram oficialmente com a primeira audiência pública, promovida pela subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, cujo relator foi Plínio Soares de Arruda Sampaio, Deputado Federal por São Paulo. Plínio, acima de tudo, era um homem de bem — coisa rara entre os políticos. Era um homem de bem de verdade, talvez um dos raros políticos do Brasil a quem eu daria a minha carteira para ele tomar conta. Ele era um homem bom, um homem decente, um homem honrado. Era um idealista; ele tinha sido Promotor Público aqui em São Paulo, e fora cassado pela Ditadura militar pós-64. Era filho de um Promotor de Justiça, que depois foi nomeado desembargador pelo chamado *quinto constitucional*, o Doutor João Baptista de Arruda Sampaio. Lembro-me de que coube a Plínio de Arruda Sampaio, como relator da subcomissão, praticar o primeiro ato dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte: para o primeiro ato oficial de abertura da Constituinte, ele convidou, para oitiva em audiência pública, o então Presidente da CAEMP, Antônio Araldo Ferraz dal Pozzo, que deveria falar sobre as propostas para o Ministério Público nacional... Foi com a discussão sobre o Ministério Público que os trabalhos da Constituinte de 88 começaram!

O Araldo tinha se preparado muito bem para isso: homem culto e inteligente, organizou-se para sua apresentação. Seus assessores e amigos ficaram dias em torno dele, bombardeando-o formalmente com questionamentos, como se fôssemos Deputados ou Senadores da subcomissão, treinando-o para a apresentação real, fazendo-lhe perguntas com questões do momento, como *o que o senhor acha do controle externo da atividade policial, o senhor é contra ou a favor de o Ministério Público investigar, o que o senhor me diz de tal problema, por que o Ministério Público fez ou por que não fez isto ou aquilo?* Preparamos perguntas tanto para passarmos a constituintes aliados que poderiam ajudar na apresentação, como prevenimos perguntas que poderiam surgir aqui e acolá, como efetivamente aconteceu, embora em bem menor quantidade do que supúnhamos, oriundas de opositores do Ministério Público... E no dia da audiência pública ele se saiu muito bem. O auditório estava lotado, havia gente em pé! Alguns deputados, nossos aliados, fizeram perguntas que nós lhes pedimos que fizessem, para que o Presidente da CAEMP pudesse mostrar trabalhos e resultados concretos da instituição; algumas das perguntas delicadas que lhe foram feitas, tinham sido por nós previstas... E, para falar a verdade, naquela audiência, a carga contra o Ministério Público foi menor do que prevíamos... E foi assim que os trabalhos da Constituinte começaram.

Como relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, evidenciando personalidade, Plínio de Arruda Sampaio apresentou projeto próprio de Ministério Público. Ele tinha recebido os trabalhos preparados pela CAEMP, que nós levamos para ele; ele também tinha às mãos o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Todavia, assessorado por membros do Ministério Público paulista de sua escolha, ele pôs ideias próprias no papel, como, por exemplo, a defesa do índio e de suas comunidades pelo Ministério Público. Ele ainda aceitou nossa pretensão de isonomia expressa de vencimentos com a Magistratura. De seu texto, houve pontos que foram consagrados no texto final da constituinte e outros que não tiveram o mesmo caminho, como sua ideia, que contestávamos, de compensar a exclusividade da ação penal pública criando uma ação penal popular... Nós sustentávamos que essa era uma ideia que parecia muito simpática, agradava muito ao povo e a muitos constituintes, e até mesmo o nome *ação penal popular* tinha certo encantamento, por parecer uma coisa muito democrática. Mas nós mostramos aos constituintes que, por trás do simpático nome *ação penal popular*, existia algo extremamente daninho para o funcionamento do sistema. A ação popular, que já existia na área civil, era manuseada mais intensamente em épocas eleitorais, não raro para perseguições políticas, e disso os parlamentares bem sabiam. Na área cível, ação popular não era um instrumento usual de cidadania: era um instrumento de uso excepcional, e não raro utilizada por adversários para mera perseguição. E, depois que passava a eleição, era muito comum o autor da ação popular abandoná-la ou dela desistir... tanto que a própria Lei da Ação Popular já dava ao Ministério Público o dever de prosseguir na ação se houvesse desistência por parte do autor. Nós convencemos os Constituintes de que a proposta de estender a ação popular também para a área penal poderia maximizar seu mau uso, quando havia meios melhores para suprir a eventual omissão do Ministério Público na área penal. Esta, aliás, era uma preocupação considerável: já que nós estávamos reivindicando a titularidade privativa da ação penal pública, deveríamos propor o remédio em caso de inércia do Ministério Público... Então nós sustentamos que o melhor mecanismo era o sistema que já existia — a ação subsidiária do lesado: se o Ministério Público for inerte, não vamos dar *a qualquer do povo* a iniciativa para coibir a inércia, e sim vamos dar a ação subsidiária *ao lesado*, ou seja, àquele que sofreu um dano em decorrência do crime e tem interesse processual legítimo em obter um título executivo — este sim poderá entrar com a ação penal omitida pelo Ministério Público. Nós tivemos sucesso nessa luta, e foi assim que obtivemos a privatividade da ação penal pública... aliás, até mais do que

privatividade, porque, como se trata de uma privatividade indelegável, chega a ser verdadeira exclusividade.

Bem, apresentado o relatório de Plínio de Arruda Sampaio, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte prosseguiram, caminhando então para outras e mais amplas comissões. Novos relatórios foram apresentados, valendo destaque o do constituinte Egydio Ferreira Lima (Comissão Temática) e, por último, o do constituinte Bernardo Cabral (relator geral), que, em momentos sucessivos, foram aumentando ou diminuindo, conforme o caso, nossas conquistas no projeto de texto constitucional, sempre com muito labor e estratégia das lideranças nacionais do Ministério Público.

A luta foi muito intensa em todo esse período. Assim como também acontecia com outras carreiras jurídicas, o Ministério Público nacional, em peso, estava no Congresso: era a prioridade número um de toda a instituição. Não só as Associações e chefias da instituição, mas até mesmo individualmente os Promotores de todo o País percebiam a importância do momento. Nós, das lideranças, sabíamos que havia um Promotor em Rondônia, no Rio Grande do Sul, ou em qualquer outro Estado, que era muito amigo do constituinte tal ou qual; nós chamávamos o Promotor para nos ajudar no convencimento daquele parlamentar. As Associações de classe locais, sem medir esforços, custeavam as despesas de locomoção e hospedagem. Cada Promotor era encarregado de uma tarefa: com aquele Deputado, ele deveria falar sobre tal problema; aquele outro Deputado não gostava do Ministério Público por causa de tal fato — *veja o que aconteceu ou está acontecendo*. Isso é um *lobby*, mas foi um *lobby* ético, e teve sempre uma finalidade institucional: queríamos aprimorar o Ministério Público brasileiro.

Fomos conseguindo vitórias, ainda que tenha havido momentos difíceis. Por exemplo, Araldo, que era o presidente da CAEMP, contou em depoimento ao Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul,⁸ que, quando estava para ser rodado na gráfica do Congresso o texto aprovado por uma das últimas comissões — fase da Comissão Temática —, e que atendia as nossas pretensões institucionais no tocante à proibição do exercício da advocacia, em plena madrugada o Pertence entrou na sala da gráfica acompanhado do relator da comissão, o constituinte Egydio Ferreira Lima. Então,

8. Entrevista concedida por Antônio Araldo Ferraz dal Pozzo ao Memorial do Ministério Público do Rio Grande do Sul, em 7 de agosto 2002, em São Paulo, com a participação do Procurador de Justiça Ricardo Vaz Seelig, *apud* J. Cabral Netto, *CONAMP-CAEMP: uma história sem fim*, p. 179-181, Porto Alegre: Magister, 2009.

ainda alta madrugada, Araldo chamou Ibsen Pinheiro, foram até lá e viram que o texto tinha sido alterado para permitir-se o exercício da advocacia! A custo convenceram o relator Egydio Ferreira Lima de que a proibição devia ser mantida, embora este objetasse que não haveria mais como fazer qualquer correção, pois a esta altura o texto já tinha sido rodado na gráfica... — *Não seja por isso, foi-lhe dito: basta fazer a errata!* E assim foi feito. A seguir, a excelente e batalhadora colega Elza Lugon (DF) entregou o relatório, *sem a errata*, para os defensores do exercício da advocacia, que ficaram satisfeitos...

A título de curiosidade, lembro-me de que, ao notar um erro no dispositivo que viria a ser o atual art. 96, III, da Constituição vigente (foro por prerrogativa de função do Ministério Público estadual), falei por telefone com Ibsen Pinheiro quando ele se encontrava em Sófia na Bulgária (setembro de 88), participando de uma Conferência da União Interparlamentar; mostrei-lhe que a redação prejudicava o Ministério Público, e mesmo de lá ele articulou a correção necessária!...

Enfim, os trabalhos foram todos cheios de vais-e-vens... Nós entrávamos no gabinete de um constituinte, achávamos que tínhamos conseguido convencê-lo sobre nossas pretensões, e, quando saíamos, cruzávamos com o Presidente da Associação de Delegados de Polícia, que ali estava entrando, para sustentar posições não raro bem diferentes das nossas... Saía este, entrava Régis Fernandes de Oliveira, Presidente da Associação dos Magistrados, homem inteligente, que depois acabou se tornando deputado federal, para expor as posições que defendia... Era a gente sair, que entrava outro *lobby* e tudo se desfazia... Então, tínhamos de voltar... Havia constituintes que estavam até cansados... nem podiam mais nem ver a gente... outros nos recebiam, nos ouviam, mas nos contestavam frontalmente até com alguma hostilidade nos olhos... Outros, ao contrário, nos recebiam muito bem e até contavam conosco para redigir ou fundamentar emendas em todos os assuntos... Muitos de nós íamos a Brasília semanalmente, outros praticamente moravam em Brasília nesse período!

Apesar de todas as dificuldades, na fase final da relatoria geral sob o constituinte Bernardo Cabral, acabamos conseguindo um texto muito bom, bastante satisfatório para a instituição.

Foi então que aconteceu um verdadeiro terremoto para nós: houve o fenômeno então chamado naquela época de *Centrão*... Nessa altura dos trabalhos constituintes, muitos Deputados e Senadores começaram a perceber que quem estava

conduzindo os trabalhos constituintes eram só as lideranças. Muitos deles se sentiam marginalizados nas decisões, não eram ouvidos em nada, eram as comissões das quais eles não faziam parte que votavam tudo, eram as lideranças que decidiam em reuniões a portas fechadas os grandes acordos, e os Deputados e Senadores em geral só seriam chamados em plenário para ratificar ou não decisões das quais não tinham participado. E ainda havia o problema ideológico, pois boa parte dos Deputados e Senadores entendia que o texto até ali aprovado no relatório Cabral tinha um viés de esquerda mais forte do que eles desejavam... Então um movimento coordenado pela direita conservadora, mas que se intitulava *Centrão*, preparou um substitutivo geral para *tudo*. Não se trocava apenas o texto do Ministério Público constante do relatório Cabral, e sim substituía-se todo o relatório de Bernardo Cabral pelo texto do *Centrão*, texto este que, curiosamente, também tinha sido costurado a portas fechadas por um pequeno grupo de constituintes, mas que obtivera mais receptividade no plenário da assembleia... Assim, o novo texto substitutivo foi posto em votação no plenário da Constituinte, no dia 7 de abril de 1988, e, uma vez derrubado o relatório de Bernardo Cabral, foi aprovado o substitutivo do *Centrão*, ressaltados os destaques!...

No que diz respeito especificamente ao Ministério Público, tudo o que tinha sido feito até então, todo aquele penoso trabalho de convencimento dos relatores nas diversas fases das comissões, tudo o que com grandes dificuldades tinha sido até ali amalhado, tudo isso foi substituído na parte do Ministério Público por alguns poucos artigos muito elementares, a dizerem, como antigamente, que o Procurador-Geral da República seria escolhido e demitido pelo Presidente da República, que a instituição seria organizada em carreira sob a batuta hierárquica do respectivo chefe, além de algumas poucas outras normas, e nada daquela estruturação filosófica e funcional que nós pretendíamos. Era um retrocesso tremendo.

A liderança nacional do Ministério Público, centrada na CAEMP, reuniu-se em Brasília, no hotel onde estávamos hospedados, não me lembro mais se no Bristol ou Phenicia. A reunião foi no quarto do Araldo, Presidente da CAEMP. Eu estava presente a essa reunião, onde se discutiu a estratégia. E agora? Tudo o que tínhamos feito até então, perdido. O substitutivo do *Centrão* era um texto bem diferente do que está hoje em vigor; era bastante conservador. O regimento da Assembleia Nacional Constituinte era bem dominado especialmente pelos colegas Walter Paulo Sabella (SP) e José Emmanuel Burle Filho (SP), que o conheciam melhor do que muitos constituintes... Nós

tínhamos uma saída, apontaram eles. O substitutivo do *Centrão* já estava, em princípio, aprovado. Se nós quiséssemos mudá-lo, teríamos de obter parlamentares que apresentassem um destaque supressivo da seção referente ao Ministério Público, e deveríamos aprovar alguma outra coisa no lugar. Esse era o caminho regimental. Ora, suprimir seria fácil: havia um acordo de lideranças que facilitava as supressões — punha-se em votação a proposta supressiva, era aprovada por acordos de lideranças, nem era submetida a supressão ao plenário da Constituinte. O problema seria conseguir pôr alguma coisa no lugar... A dúvida, portanto, era a seguinte: vamos suprimir o texto do *Centrão* ou não? A dúvida se explicava, pois, se tirássemos o texto do *Centrão*, teríamos chance de colocar outro texto no lugar, sim, mas também teríamos o ônus de obter metade mais um dos constituintes para aprovar um texto no lugar daquilo que fosse retirado... E se nós não conseguíssemos costurar um acordo viável entre os constituintes para colocar um texto no lugar, o Ministério Público correria o risco de ser organizado apenas por lei infraconstitucional... Então como fazer? E nós ficamos nessa reunião discutindo: — *Ah, temos de tirar o texto do Centrão...* — *Bem, mas e se não conseguirmos colocar nosso texto no lugar?* O texto do *Centrão* era muito ruim em relação ao que queríamos, mas ainda assim era melhor o Ministério Público ter garantias mínimas na Constituição do que poder ser organizado e reformado ao bel-prazer do legislador ordinário, pois qualquer lei infraconstitucional poderia dispor sobre ele... Foram momentos angustiantes. Não estava em jogo o Ministério Público apenas da nossa geração, e sim estava em jogo o Ministério Público das gerações futuras... O que fazer? Foi duro tomar essa decisão, pois estávamos arriscando entre tentar mudar para melhor e mudar para pior... Por fim, entendemos por unanimidade que tínhamos de tentar mudar... Vamos alterar o texto!

Procuramos constituintes que eram nossos aliados, preparamos uma emenda de aglutinação, que reunia o que nós queríamos, ou seja, tudo o que tínhamos conseguido até ali e ainda nos parecia possível sustentar. Foi levado em conta tudo o que, àquela altura, nos parecia razoável e possível, e pedimos a esses constituintes que propusessem a supressão de toda a seção sobre o Ministério Público tal como a compusera o *Centrão*. Esse texto de fusão de várias emendas foi subscrito pelos constituintes Carlos Vinagre, Ibsen Pinheiro, Manoel Moreira, José Carlos Grecco, Alécio Dias, Alexandre Costa, Fábio Feldman, Oscar Correa, João Natal, Eraldo Tinoco, Theodoro Mendes, Ézio Ferreira, Costa Ferreira, Paes de Andrade e Jalles Fontoura.

Seguindo a estratégia traçada, a seção do *Centrão*, atinente ao Ministério Público, foi suprimida, e, em menos do que uma semana a contar da manobra do *Centrão*, já entrou em votação o novo texto proposto pela CAEMP... Foi o dia 12 de abril de 1988: eu estava lá, e assisti à votação da galeria, que, naquele tempo, era aberta. Foi quando entrou em votação, em primeiro turno, a nova seção do Ministério Público na Constituinte. Não se tratava da votação de mais uma comissão: agora era o plenário da Assembleia Nacional Constituinte, sob a presidência de Ulysses Guimarães! Em pé, um de cada lado do Presidente, estavam os constituintes Ibsen Pinheiro, do Rio Grande do Sul, e Theodoro Mendes, de São Paulo, aquele do lado direito, este do lado esquerdo de Ulysses. Ibsen, um leão, na defesa do Ministério Público; Theodoro Mendes, outro leão na defesa do Ministério Público. Ulysses tinha posto em votação nossa seção, e a palavra estava aberta para o encaminhamento de votação. Logo na abertura da discussão, o Ulysses vê algo de que ele não gosta na seção do Ministério Público, põe o dedo sobre o texto, faz sinal claramente negativo com a cabeça, e dirige sua mão para o microfone: o Presidente da Assembleia Nacional Constituinte vai falar! O Ibsen se antecipa e segura o braço de Ulysses, abaixa-se e começa a falar quase ao ouvido do Presidente da Constituinte. Theodoro também se aproxima do Presidente. Ibsen e Theodoro, repetidamente, apontam com o dedo para o texto que estava na mesa e falam fora dos microfones... O Presidente para, hesita, dialoga... outra vez a mão do Ulysses oscila para frente e para trás, enquanto Ibsen e Theodoro se agitam em torno de Ulysses... Agora a votação corre solta no plenário... Eu não consigo ver mais nada: só vejo a mão de Ulysses e o microfone... Ulysses não fala. Finalmente a seção do Ministério Público é aprovada por 350 votos favoráveis, 12 contrários e 21 abstenções! Os constituintes viram-se para nós, do Ministério Público brasileiro, que ocupávamos as galerias, e batem palmas, e nós retribuímos as palmas...

Estava aprovado o texto da Constituição de 1988 para o Ministério Público nacional! Foi assim.

Terminada essa sessão, que nos custou toda a emoção contida, fui imediatamente em busca do Theodoro e do Ibsen, curioso de saber o que acontecera na mesa, fora dos microfones, quando o Ulysses Guimarães quis tomar a palavra e eles conseguiram convencê-lo a não falar... Eles me disseram que o Ulysses aceitava que o Ministério Público tivesse os contornos que estavam no texto, mas, para Ulysses, não tinha cabimento o Ministério Público querer as garantias do juiz: — *onde já se viu o Ministério Público ter vitaliciedade*, como ele chegou a objetar-lhes? Por isso ele queria falar.

Lembremos que, na época, Ulysses tinha muito prestígio. Um eventual encaminhamento de votação da parte dele, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, certamente poderia pesar. E ele não falou nada...

Enfim, para o resultado final da Constituinte, é preciso reconhecer que o mérito maior foi da mudança de regime do próprio País; em seguida, mérito do próprio Ministério Público como um todo, em razão daquilo que seus agentes já vinham fazendo esses anos todos em defesa da sociedade. A CAEMP e as Associações trabalharam muito bem, foram vitais e decisivas. Mas não devemos esquecer de que também vários eventos favoráveis foram circunstanciais. Houve episódios que mostram isso, como o fato de termos começado tudo com alguém que conhecia e respeitava a instituição como foi Plínio de Arruda Sampaio, relator da primeira comissão que cuidou do Ministério Público; o fato de Sabella e Araldo, dedicados e competentes em tudo, estarem ainda acordados para poder fiscalizar a impressão do relatório das comissões; o fato de o Ibsen e o Theodoro estarem ao lado do Ulysses durante a votação... Aliás, foi sobretudo fundamental termos um paladino como Ibsen Pinheiro para as negociações nas mesas de lideranças de constituintes, onde a CAEMP não entrava... Mas, se circunstâncias eventuais ajudaram, tudo o mais foi trabalho dedicado e persistente: as conquistas foram o fruto do esforço de muitas gerações, não só daquelas que estavam na liderança quando da Constituinte, mas de todas as anteriores, que criaram os alicerces para chegarmos até lá... E, sobretudo, o que pesou decisivamente foi o apoio de todos os membros do Ministério Público de todo o País...

O alto reconhecimento do Ministério Público precisa ser registrado a muitos e muitos constituintes que nos ajudaram. Foram muitos, e cada um de nós se lembra de vários deles. De minha parte, aqui insistirei no nome dos que me tocaram mais de perto, e que lutaram fortemente ao lado do Ministério Público durante a Constituinte. Sem que implique exclusão de outros, quero destacar mais diretamente Plínio de Arruda Sampaio, relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, por cujas mãos — dele, um ex-Promotor de Justiça (SP) — começou a moldar-se o perfil avançado do Ministério Público brasileiro; quero lembrar também o constituinte Theodoro Mendes (SP) — um Promotor de Justiça afastado —, que lutou na votação do nosso texto até o último instante; nunca será demais reiterar o nome de Ibsen Pinheiro (RS) — outro Promotor de Justiça afastado —, que foi decisivo em muitos dos embates na Constituinte, contra os nossos maiores opositores... Quanto a este, teve grande liderança política no

processo da Constituinte: muitas vezes braço direito de Ulysses Guimarães, Ibsen articulava muito bem, defendia com convicção as questões de interesse do Ministério Público, era muito pragmático e realista — e aquilo que entendia inviável ou politicamente impossível, ele também nos dizia claramente e discutia conosco alternativas.

O resultado que o Ministério Público nacional obteve na Constituinte de 1988 foi além do que sonhei, ultrapassou nossa própria Carta de Curitiba. O que era o Ministério Público antes da Constituição? Era um órgão do Poder Executivo, sem definição constitucional, com Procurador-Geral nomeado e demissível *ad nutum*, sem mandato, sem garantias, sem autonomias, sem iniciativa de lei, sem exclusividade da ação penal pública... Era uma instituição que não tinha o inquérito civil ou a ação civil pública reconhecidos na Lei Maior, era uma instituição extremamente modesta, que em muito dependia do Poder Judiciário.

Embora o Ministério Público possa dizer que teve uma grande vitória na Constituinte, devemos também reconhecer que houve algumas derrotas, como na omissão do texto constitucional sobre a pretendida equiparação remuneratória expressa entre Magistratura e Ministério Público, que considerávamos importante garantia para a segurança institucional;⁹ como na escolha do Procurador-Geral da República que, embora feita necessariamente dentro da carreira e com mandato, acabou sendo admitida sem necessidade de lista tríplice fornecida pela classe, ao contrário do que ocorreu com os demais ramos do Ministério Público nacional; como na não incorporação do Ministério Público de Contas aos ramos normais do Ministério Público da União e dos Estados, o que em muito prejudicou a conquista de sua justa e necessária autonomia administrativa; como na criação de uma regra vaga de isonomia geral entre todas as carreiras jurídicas, que só foi corretamente revogada anos depois...

Um ponto muito controverso, que para uns foi vitória, para outros derrota, foi que a Constituição de 1988 tomou originariamente uma posição ambígua em relação ao exercício de atividade político-partidária pelos membros do Ministério Público: enquanto na parte geral a proibia, “salvo exceções previstas em lei”, ao mesmo tempo seu ato das disposições transitórias admitia optassem pelo regime anterior de vedação os que tivessem entrado no Ministério Público até a promulgação da nova

9. A assemelhação entre as carreiras do Ministério Público e Magistratura acabou sendo firmada pelas garantias, vedações, predicamentos, sistema remuneratório e atributos comuns, e foi reforçada na Emenda 45/2004, sendo hoje reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal a simetria entre essas carreiras.

Constituição... Essa questão só foi resolvida com a EC n. 45/2004, que vedou sem exceções o exercício da atividade político-partidária pelos membros do Ministério Público... De minha parte, eu tinha ficado frustrado com a solução originária de 88, pois sempre considerei que o exercício de atividade político-partidária por membros do Ministério Público fora uma fase pela qual o Ministério Público tinha passado, mas que deveria superar. Na época em que o exercício dessa atividade foi comum, era outro Ministério Público: uma instituição que não tinha iniciativa de lei, não tinha autonomias, não tinha garantias, era mera unidade da Secretaria de Justiça nos Estados... Até as promoções de Promotores eram decididas pelo Governador ou por um secretário de Estado. Eu não chegaria a dizer que, naquela época, Promotor algum era promovido por merecimento sem precisar de influência política, mas era normal que os Promotores fossem promovidos ou removidos a partir de pedidos de prefeitos e deputados, o que era péssimo para a independência funcional. Nessa época, a politização até de caráter partidário no Ministério Público era significativa, e nesse quadro é que se permitia que os membros do Ministério Público exercessem atividade político-partidária sob afastamento da carreira. Não posso negar, muito pelo contrário, que esse exercício trouxe benefícios para o Ministério Público, como no caso dos parlamentares que eram Promotores de Justiça afastados, e que nos ajudaram e foram decisivos na Constituinte. Mas também houve um preço enorme a ser pago, porque a possibilidade de exercer atividade político-partidária desprofissionaliza o Promotor: muitos dos que tinham saído da carreira para esse fim, ou nunca mais voltaram ou depois ficaram dependurados em gabinetes de órgãos legislativos ou administrativos, ou quando voltaram para a carreira, puderam trazer uma carga de compromissos político-partidários com eles. De outra parte, como já disse, se alguns dos Promotores que se afastaram para exercer atividade político-partidária nos ajudaram institucionalmente, agora é preciso complementar e dizer que outros atrapalharam, e muito, porque saíram para cuidar apenas de interesses próprios e não de interesses do Ministério Público, não raro lá de fora influenciando em atos da atividade-fim da própria instituição. Enfim, a partir da EC 45/2004, o exercício de atividade político-partidária por membros da instituição passou a ser uma fase vencida. Doravante, o Ministério Público tem de manter ou aumentar suas garantias mercê de seu trabalho e do reconhecimento de sua importância pela população.

A meu ver, o saldo da Constituição de 1988 foi altamente positivo para o Ministério Público brasileiro, pois seus arts. 127 e s. agora lhe dão segurança,

delimitando seu conceito e finalidade, seus princípios, garantias, vedações, principais funções e instrumentos funcionais. Não é um Poder de Estado, mas tem as garantias de Poder. O Ministério Público brasileiro alcançou um perfil único no concerto das nações, o que lhe permitiu conquistar uma importância social e jurídica que nunca havia sequer imaginado. Tudo isso lhe está a exigir uma nova filosofia de trabalho, para que seu esforço seja cada vez mais bem direcionado em proveito da coletividade.

Quero repetir, pois isso é de justiça e precisa ficar o tempo todo em nossa mente: o êxito obtido foi o resultado não apenas do trabalho da geração de membros do Ministério Público que estavam na ativa quando foi feita a Constituição de 1988, e sim foi o resultado do trabalho de gerações e gerações que antecederam a nossa, e que criaram as condições de credibilidade de nossa instituição para, um dia, reivindicar e conseguir aquilo que hoje é o texto da Constituição vigente para o Ministério Público. Durante os trabalhos da Constituinte, os louros não foram só da CAEMP, hoje CONAMP, embora ela os mereça por ter muito bem liderado nossas conquistas, mas também devem ser repartidos com todas as Associações estaduais, com todos os Ministérios Públicos locais, e com todos os integrantes da classe, pois sem o suporte de todos o resultado jamais teria sido alcançado.

Mais de três décadas depois da promulgação da Constituição vigente, posso crer que esse novo perfil do Ministério Público tem trazido bons resultados, porque, no maior embate que tivemos depois de 88 — que foi, a meu ver, a PEC 37/2011 (proposta de emenda à Constituição que pretendia tornar exclusiva da polícia a atividade de investigação dos crimes) —, o Ministério Público só não perdeu seu imprescindível poder investigatório porque, quando dos movimentos populares de junho de 2013, a defesa do poder investigatório do Ministério Público foi abraçada pelo próprio povo nas ruas em todo País. O Congresso Nacional, como sempre sensível a essas expressões populares, subsequentemente já em agosto de 2013 rejeitou a PEC 37, de forma bastante expressiva: 430 votos contra ela, 9 a favor e duas abstenções. Não teria sido esse o resultado nem esse o placar, se o povo não tivesse ficado do nosso lado.

Como tenho dito, resta ver se o Ministério Público se desincumbe de seus misteres com uma atuação serena, segura e imparcial, bem como destemida, sem ser temerária, destinada só à defesa da sociedade.

Essa a razão de ser de nossa instituição.