

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS HUMANAS

UMA LEITURA MIDIÁTICA SOBRE O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUINTE DE 1987/88

Desirée Ferreira Marques Ribeiro

São Carlos

2021

DESIRÉE FERREIRA MARQUES RIBEIRO

UMA LEITURA MEDIÁTICA SOBRE O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUINTE DE 1987/88

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
como requisito parcial para a obtenção do  
título de bacharel em Ciências Sociais pela  
Universidade Federal de São Carlos.

Orientadora: Profa. Dra. Fabiana Luci de  
Oliveira

São Carlos

2021

Ribeiro, Desirée Ferreira Marques  
Uma leitura midiática sobre o fortalecimento  
institucional do Ministério Público na Constituinte de  
1987/88. / Desirée Ferreira Marques Ribeiro -- 2021.  
29f.

TCC (Graduação) - Universidade Federal de São Carlos,  
campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Fabiana Luci de Oliveira

Banca Examinadora: Aline Suelen Pires

Bibliografia

1. Ministério Público Federal. 2. Constituinte. 3.  
Transição Democrática. I. Ribeiro, Desirée Ferreira  
Marques. II. Título.

Uma leitura midiática sobre o fortalecimento institucional do Ministério Público na Constituinte de 1987/88.

Desirée Ferreira Marques Ribeiro

Trabalho de conclusão de curso como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos.

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora

Profa. Dra. Fabiana Luci de Oliveira

UFSCar

---

Membro da banca

Profa. Dra. Aline Suelen Pires

UFSCar

## AGRADECIMENTOS

Esta monografia é o resultado de inúmeras contribuições que foram fundamentais para o encerramento de uma etapa imensamente rica em experiências acadêmicas e pessoais. Primeiramente gostaria de agradecer aos meus pais, Denise Ferreira Marques e José Agostinho Ribeiro, pelo apoio incessante desde o início da escolha do curso de graduação. Também quero demonstrar meu carinho e gratidão pelo meu namorado, Wellington Felipe da Rocha, cuja maturidade me manteve caminhando mesmo diante de tantas dúvidas e receios. Tive nele meu porto seguro.

Quando me volto às Ciências Sociais na Ufscar, me sinto privilegiada por ter a presença de pessoas tão queridas nas minhas vivências cotidianas de São Carlos. Agradeço a todos os meus amigos e amigas que me proporcionaram a leveza e o fôlego de quatro anos muito bem vividos. Sou imensamente grata por todos (as) professores (as) que fizeram parte da minha primeira formação no ensino superior e que, sem dúvidas, expandiram grandemente meu horizonte sobre a sociedade, o processo de aprendizagem e o que significa ser uma cientista social no Brasil.

Gostaria de dedicar um agradecimento especial a minha orientadora, Fabiana Luci de Oliveira. Nossa convivência contribuiu em inúmeros níveis para o meu amadurecimento pessoal e profissional. Com ela aprendi grande parte do que sei hoje sobre minha temática e entendi o que significa ser uma pesquisadora ética, determinada e comprometida com seu objeto de estudo. Meus sinceros agradecimentos ao voto de confiança que me foi dado. Tarefa complexa colocar em palavras o que representa ter a orientação de uma pessoa com energia, sabedoria e profissionalismo que superam as definições. Por fim, quero agradecer a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela oportunidade de acesso a uma iniciação científica que rendeu tantos resultados positivos, sendo esta monografia um deles.

## RESUMO

A gradativa obtenção de prerrogativas do Ministério Público Federal (MPF) iniciada no período ditatorial e consagrada com a promulgação da Constituição de 1988, aponta para um percurso de fortalecimento institucional. Tal desenvolvimento foi acompanhado pela imprensa nacional, com matérias retratando os protagonistas dos debates desse contexto. A presente monografia visa reconstruir esse processo a partir da cobertura jornalística, identificando atores em disputa, acerca das prerrogativas do MPF, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. O recorte teórico parte do conceito bourdieusiano de campo para identificar as narrativas e forças em disputa. A metodologia se baseia em análise documental a partir de três estratégias: 1) análise de conteúdo de notícias veiculadas pelos jornais “O Estado de S. Paulo” e “Folha de S. Paulo”, entre 1985 e 1988; 2) estudo exploratório de bibliografia que aborda o lobby realizado pelo Ministério Público; e 3) análise documental do anteprojeto aprovado pela Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (SPJMP), assim como dos artigos referentes ao MPF no texto constitucional promulgado em 1988. A mídia delineou um retrato positivo em defesa de prerrogativas e atribuições de uma instituição que começava a despontar como defensora da sociedade e, que, portanto, compunha um amparo jurídico substancial contra as arbitrariedades vividas no regime de exceção. Observou-se uma congruência entre o conteúdo dos discursos veiculados pela cobertura jornalística, pelo MPF, pelo anteprojeto da SPJMP e, em grande parte, pelo texto constitucional aprovado em 1988.

**Palavras-chave:** Ministério Público Federal; Constituinte, Transição Democrática; Campo Jurídico.

## **ABSTRACT**

The gradual obtaining of prerogatives from the Federal Prosecution Service started in the dictatorial period and enshrined with the promulgation of the 1988 Constitution, points to a course of institutional strengthening. This development was accompanied by the national press, with articles portraying the protagonists of the debates in this context. This monograph aims to reconstruct this process from the news coverage, identifying actors in dispute, regarding the MPF's prerogatives, during the 1987/88 National Constituent Assembly. The theoretical approach starts from the Bourdieusian concept of the field to identify the narratives and forces in dispute. The methodology is based on document analysis based on three strategies: 1) analysis of news content published by the newspapers "O Estado de S. Paulo" and "Folha de S. Paulo", between 1985 and 1988; 2) exploratory bibliography study that addresses the lobby carried out by the Federal Prosecution Service; and 3) documentary analysis of the preliminary draft approved by the Subcommittee of the Judiciary and the Federal Prosecution Service, as well as the articles referring to the MPF in the constitutional text promulgated in 1988. The media outlined a positive portrait in defense of an institution's prerogatives and attributions that it was beginning to emerge as a defender of society and that, therefore, constituted a substantial legal protection against the arbitrariness experienced in the regime of exception. There was a congruence between the content of the speeches conveyed by the news coverage, by the MPF, by the preliminary draft of the SPJMP and, in large part, by the constitutional text approved in 1988.

**Keywords:** Federal Prosecution Service; Constituent; Democratic Transition; Judicial Field.

## **Lista de Abreviaturas**

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

CF – Constituição Federal

CPEC – Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

ESP – Estado de São Paulo

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FSP – Folha de São Paulo

MP – Ministério Público

PGR – Procurador-geral da República

PGU – Procurador-geral da União

RP – Representação de Inconstitucionalidade

SPJMP – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

STF – Supremo Tribunal Federal



## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	8
<b>Capítulo 1: A história recente do Ministério Público</b> .....	14
1.1. <i>Principais Marcos Legislativos</i> .....	14
1.2. <i>Lobby do MP</i> .....	16
1.3. <i>Grupos de interesse na Constituinte</i> .....	21
<b>Capítulo 2: O retrato da mídia</b> .....	27
2.1. <i>Cobertura temática dos jornais</i> .....	28
2.2. <i>Reconstrução jornalística da Constituinte</i> .....	34
2.3. <i>Do Anteprojeto à Constituição de 1988: o que mudou para o Ministério Público</i> .....	49
<b>Considerações Finais</b> .....	53
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	56

## Introdução

A crescente obtenção de atribuições, garantias e prerrogativas do Ministério Público Federal iniciada ainda no regime militar aponta para um visível fortalecimento institucional. Tal fortalecimento pode ser verificado por meio de inúmeras fontes, cada qual capaz de apontar uma dimensão específica desse fenômeno. Na presente monografia, o intuito é trabalhar, majoritariamente, com dados primários gerados a partir de dois veículos de imprensa, em um período que, de acordo com a literatura especializada no tema, materializou constitucionalmente alguns dos aspectos fundamentais para a atual configuração da instituição que teria status de um quarto poder (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHE, 2003; CARVALHO E LEITÃO, 2010), detendo altos níveis de discricionariedade e autonomia. Dessa forma, o presente estudo objetiva compreender como a mídia retratou, entre os anos de 1985 e 1988, o fortalecimento institucional do Ministério Público Federal (MPF), durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88, identificando quais os atores e narrativas estiveram em disputa; as vitórias e derrotas alcançadas pela instituição em questão; bem como a existência ou não de consonância entre o conteúdo veiculado pelos jornais com o anteprojeto do Ministério Público e a Carta de 1988.

A escrita deste trabalho de conclusão de curso foi motivada pela observação de um crescente protagonismo do MP durante a participação da autora na monografia no projeto “A atuação do Procurador-Geral da República junto ao STF no Período de Transição Democrática - um retrato dos jornais Folha de S. Paulo e Estado de S. Paulo”, realizado sob orientação da profa. Dra. Fabiana Luci de Oliveira, e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, 2018/18638-5)<sup>1</sup>. Dessa forma, é pertinente considerar que os dados da monografia foram selecionados dentre aqueles gerados para o projeto de treinamento técnico em pesquisa e que, portanto, oferecem um olhar do Ministério Público feito por meio da participação do procurador-geral da República (chefe do MP) nas comissões constituintes, quais sejam: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais também conhecida como Comissão Afonso Arinos e a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (SPJMP) na Assembleia Nacional Constituinte.

---

<sup>1</sup> Resultados do projeto estão publicados em Oliveira (2019) e Oliveira e Ribeiro (2021).

O principal objetivo deste estudo é compreender qual(is) narrativa(s) predominou(aram) no retrato do Ministério Público feito pela mídia, durante a Constituinte. Os objetivos específicos desdobram-se em: 1) conhecer o conteúdo veiculado pelos jornais “Folha de S. Paulo” (FSP) e “Estado de S. Paulo” (ESP); 2) compreender, por meio de uma categorização temática, os principais discursos da mídia sobre o tema; 3) entender quais os atores em disputa e os argumentos que legitimam suas posições no campo; 4) apreender, por meio de estudo documental, se há uma consonância entre os conteúdos veiculados pelos jornais, aqueles difundidos pelo anteprojeto do Ministério Público e os que foram aprovados na Carta de 1988.

A escolha dos jornais FSP e ESP foi motivada pela grande circulação de ambos em território nacional, bem como pela facilidade de acesso aos seus acervos. A escolha do recorte temporal se deve ao início das discussões da possibilidade de uma Constituinte, 01/01/1985, seguindo até o dia anterior à data da promulgação da Constituição Federal de 1988 - 04/10/1988.

Ainda que essa monografia não tenha se aprofundado nos estudos de comunicação política e do processo de produção e funcionamento dos veículos de imprensa, utilizados aqui como fonte primária de dados, é fundamental considerar, como destacado por Azevedo e Lattman-Weltman (2018, p. 145), a influência que a mídia exerce tanto no eixo vertical da *accountability*, isto é, a relação entre representantes e representados, como no eixo horizontal, no qual o sistema de freios e contrapesos garante um mecanismo de controle mútuo entre os poderes republicanos modernos (O’DONNELL, 1999).

Os autores afirmam que é justamente por meio dessa cobertura da mídia que esses diferentes atores do eixo vertical e do eixo horizontal – constituídos dos poderes clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e mais recentes (Ministério Público brasileiro pós-1988) – estabelecem suas relações e se articulam. Em um nível mais profundo e indireto, Azevedo e Lattman-Weltman (2018, p. 146) apontam para uma atuação política das mídias que não só possui seu papel institucional específico, como também interfere no plano metainstitucional, aquele que se encontra no plano dos valores normativos acerca do próprio funcionamento do regime político e social, das regras do jogo que se encontram em disputa.

Em termos teóricos, os conceitos de Bourdieu aplicados na explicação da dinâmica de funcionamento do campo jurídico foram basilares na fundamentação desta monografia. Bourdieu (2001, p. 209) propõe estudar o campo jurídico superando a dicotomia existente entre os formalistas, aqueles que acreditam na independência total da

forma jurídica frente ao mundo social, e os instrumentalistas, que concebem o campo do direito como simples instrumento das classes dominantes, mero reprodutor das estruturas de dominação. O autor propõe um terceiro caminho, afirmando “... a existência de um universo social relativamente independente em relação às pressões externas, no interior do qual se produz e se exerce a autoridade jurídica, forma por excelência da violência simbólica legítima cujo monopólio pertence ao Estado”. (BOURDIEU, 2001, p. 211).

Ainda que exista uma afinidade dos *habitus* (BOURDIEU, 2001, p. 242) entre os detentores de poder simbólico e aqueles que detêm os poderes político e econômico, provocado pelo o que o autor chama de parentesco de visão de mundo, não existe uma superposição total das elites econômica e política sobre os indivíduos do mundo jurídico. Essa dominação total não ocorre devido à autonomia relativa do campo jurídico. Dessa forma, mesmo havendo a reprodução das estruturas de dominação, ela não está dada de maneira determinante e integral.

O campo jurídico, segundo Bourdieu (2001, p. 212), é o local em que se estabelecem disputas pelo direito de dizer o que é o direito, no qual agentes dotados de capacidade social e técnica interpretam um conjunto de normas que irão reger a visão legítima do mundo social. É essa disputa que pretendo encarar ao entrar em contato com o conteúdo dos jornais: estar em uma Constituinte disputando uma visão de mundo que englobe um Ministério Público distinto de um mero apêndice do Executivo. Para fazer-se legítimo frente aos demais campos, a racionalização opera tanto de modo a intensificar o desvio existente entre os vereditos de leigos e profissionais, quanto em fazer com que o sistema de normas jurídicas se pareça totalmente independente das relações de força que ele consagra e sanciona (BOURDIEU, 2001, p. 212). No entanto, o texto jurídico é o espaço de um jogo de lutas, já que é nele que se encontra a apropriação da força simbólica em estado potencial (BOURDIEU, 2001, p. 213).

Almeida (2017, p. 126) apresenta no livro “Sociologia Política das Instituições Judiciais” algumas considerações acerca da teoria de Bourdieu que foram bastante utilizadas neste trabalho. A começar pelo uso do conceito de campo bourdieusiano como instrumento de análise das disputas internas a um recorte do espaço social. Dessa forma, o campo propicia a compreensão de um objeto nele inserido como resultado de relações objetivas de força entre agentes e instituições dispostos nas mais variadas posições. Outra observação importante feita por Almeida (2017, p. 143) é a relevância de uma análise qualitativa na compreensão da estrutura através da agência dos indivíduos e não na dedução da agência a partir da estrutura. O autor (Almeida, 2015, p. 132) ainda faz uma

ressalva da necessidade de superação do que Bourdieu (2014) chamou de ilusão do Estado: não se deve encarar o Estado como uma entidade ou materialidade, mas sim como um espaço no qual embates entre diversos poderes (econômico, político e simbólico) ocorrem, assim como são estabelecidas relações de dominação entre campos.

Embora não seja foco da monografia, o fenômeno da judicialização da política é endereçado neste debate, já que compõe o contexto no qual o objeto deste estudo está inserido. O conceito na definição proposta pelos autores Tate e Vallinder (1997) define um fenômeno mundial de expansão do alcance de decisões judiciais, e pode ser aplicado para compreender a atuação de outras instituições de justiça, notadamente do MP, a partir de duas principais etapas, de acordo com Arantes (2002, p. 14): 1) expansão do sistema de justiça em detrimento do sistema político; 2) incorporação da lógica jurisdicional em outros organismos não pertencentes ao sistema de justiça.

Arantes (2002, p. 14) aplica o conceito ao MP brasileiro, subdividindo-os nas vertentes institucional e substantiva. A primeira delas tenta compreender essa nova relação estabelecida entre os sistemas político e de justiça, a segunda volta-se para o estudo do ativismo judicial dos membros do Ministério Público, resultando em uma reconstrução institucional extraordinária, motivada pelo voluntarismo político de seus integrantes que buscavam afirmação institucional.

Nessa perspectiva, Arantes (2002, p. 29) afirma a existência de uma construção doutrinária da necessidade de independência do MP para que os direitos sociais fossem apropriadamente defendidos. Ainda que paradoxal, o argumento legitimador da luta empreendida pelo Ministério Público seguiu fortemente embasada em uma defesa dos direitos coletivos feita por um agente estatal que justificava sua ação na hipossuficiência da sociedade civil. Gomes (2015) trata desse paradoxo ao abordar a construção dessa narrativa:

a história que aqui se esboça não é a história da sociedade que não é defendida, mas a história da sociedade como categoria discursiva que esvazia de sentido político as pretensões do MP, tirando-as da mesa de negociação e colocando-as no espaço do sagrado, do dogma. (GOMES, 2015, p. 101)

Kerche (2010, p. 107) é outro autor que destaca o fortalecimento do Ministério Público, defendendo a ideia de que a articulação dos membros da instituição em torno de um objetivo comum só obteve êxito devido a uma cultura política permeável ao discurso do MP. Em outras palavras, o lobby dos integrantes da instituição foi tão importante para consolidação de prerrogativas constitucionais quanto o contexto.

Para construir sua hipótese, Kerche (2010, p. 122) se utiliza do que foi proposto por Amaury de Souza e Bolívar Lamounier (1990) para interpretar o processo constituinte. De acordo com Souza e Lamounier (1990), a Assembleia Nacional Constituinte contou com a presença de três estratos de experiência histórica ou três “idades geológicas” da cultura política brasileira: 1) negação indiscriminada do passado (crítica aos direitos individuais); 2) legado getulista (hipossuficiência da sociedade para garantir seus direitos); e 3) participação política alternativa (por outras vias que não a feita por partidos políticos). Assim sendo, Kerche (2010, p. 124) afirma que a resposta para esses três tipos de concepção política esteve materializada no Ministério Público, já que ele seria: 1) agente privilegiado na defesa dos direitos coletivos; 2) fortalecedor do papel do Estado como agente privilegiado nas relações sociais; 3) um mecanismo que reitera a cidadania por outras vias que não a da utilizada no modelo liberal clássico. Portanto, a tese de Kerche (2010, p. 134-135) é a de que o MP foi uma instituição coerente com o momento vivenciado pela ANC e com os valores políticos da época, não destoante do que foi consolidado na Constituição.

Gomes (2015) expande essa discussão, elencando as condições que possibilitaram a emergência do Ministério Público como uma instância de defesa da sociedade paralela ao governo. Segundo o autor (GOMES, 2015, p. 44), são elas: o direito público como passível de tutela judicial; a diferença que começa existir entre o que se entende por Estado e por governo – admitindo a possibilidade de instituições estatais de controle do governo; a reconfiguração de concepções de que a sociedade deve ser defendida pelo governo, assim como pode ser defendida dele. Outra contribuição de Gomes (2015, p. 49) que pôde também ser observada nas notícias analisadas nessa monografia diz respeito à crescente incompatibilidade de funções da instituição (advogado da União e defensor da sociedade) na mesma proporção do aumento da autonomia dos membros do MP.

A situação tornou-se tão incongruente a ponto de o procurador-geral da República (PGR) encaminhar representações de inconstitucionalidade (RPs) ao Supremo junto de pareceres contrários às mesmas. Um exemplo que ilustra essa passagem foi retratado por Oliveira e Ribeiro (2021): o então procurador-geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, enviou a RP da Lei da Informática com parecer que se opunha a ela. Pertence também afirmou, em entrevista concedida à publicação “História Oral do Supremo”, a existência de um método de convivência por ele adotado para tentar coordenar ambas as atribuições. (FONTAINHA; SILVA; NUNES, 2015, p. 79).

A monografia segue estruturada em dois capítulos. O capítulo inicial traz os marcos legislativos que consolidaram vitórias importantes para o Ministério Público, passando por sua articulação (lobby) para disputar pautas significativas para a instituição, finalizando com uma discussão acerca dos grupos de interesse existentes na Constituinte. O capítulo dois detalha a metodologia utilizada para captura e categorização das notícias e traz a análise do material obtido, explorando, ainda, o anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público em paralelo com a Constituição de 1988. Finalmente, em “considerações finais”, são retomados os objetivos e sumarizadas as principais conclusões da pesquisa.

## Capítulo 1: A história recente do Ministério Público

A escrita desse capítulo tem como propósito retratar a trajetória histórica recente do Ministério Público no Brasil. Em primeiro lugar são apresentados os principais marcos legislativos que fundamentaram o funcionamento da instituição até a Constituição de 1988, buscando compreender os ganhos institucionais do MP ainda durante o regime militar. Também compõe o escopo de análise a descrição do lobby feito pelos membros dessa instituição durante a Assembleia Nacional Constituinte – como foi articulado, seus objetivos, dinâmica da campanha. Por fim, é feita uma discussão acerca dos grupos de interesse existentes no contexto estudado.

### *1.1. Principais Marcos Legislativos*

Primeiramente, deve-se atentar ao que foi argumentado por Arantes (2002, p. 76): a Constituição de 1988 não consistiu por si em um ganho de poder dado ao MP, mas sim na continuação de um movimento ascendente, iniciado ainda no regime militar. Dessa forma, é importante entender quais foram os aparatos legislativos que deram a essa instituição sua primeira direção, transformando-se, a partir daí, em sucessivas vitórias concretizadas por meio de dispositivos legais. A consolidação constitucional das prerrogativas e funções do Ministério Público adveio, portanto, de um movimento anterior combinado com um lobby eficiente, cuja ação mobilizou membros do país todo.

Arantes (2002, p. 39) argumenta que a intenção das forças à frente do regime autoritário foi institucionalizar a revolução, dando uma feição híbrida ao governo, sempre em busca de legitimidade. Para tanto, o autor ressalta que a valorização do MP surge em decorrência da preocupação do regime com o controle da administração pública. Em 1965, após o AI-2 (Ato Institucional Número Dois), que determinou eleição indireta para presidente da República e excluiu o pluripartidarismo, algumas ações subsequentes foram tomadas com o objetivo de criar uma justiça centralizadora: 1) criação da Justiça Federal para tirar da Justiça Estadual as causas que envolviam a União; 2) Emenda Constitucional nº 16, dando direito exclusivo ao PGR para arguir inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federais e estaduais.

A Constituição de 1967, de acordo com Arantes (2002, p. 41), cria o “abuso de direitos individuais”, no qual o procurador-geral poderia representar perante o Supremo



contra o abuso de direitos de indivíduos, sejam eles: liberdades de manifestação de pensamento, opinião política, de associação e reunião. Dois anos depois, a Emenda Constitucional nº 1, promovida pela Junta Militar recrudescer o regime e retirou o MPF do capítulo do Judiciário, o introduzindo ao Executivo. Assim sendo, a nomeação do PGR passa a ser de exclusividade do presidente da República, retirando do Senado Federal essa competência. Essa mesma emenda permitiu ao procurador-geral suspender o exercício parlamentar, em casos de crimes contra a segurança nacional, até que a denúncia fosse julgada pelo STF.

O Código do Processo Civil (CPC) de 1973 introduziu a defesa dos interesses públicos como função institucional do Ministério Público, tornando-o o guardião do interesse público ampliado. Esse foi considerado por Arantes (2002, p. 31,) o primeiro passo, aquele que abriu caminhos, para que novas prerrogativas desse tipo ingressassem no rol de funções a serem exercidas pela instituição. O CPC também deu início ao descolamento do MP em relação ao Poder Executivo. Em 1977 é instaurado o Pacote de Abril. Outorgado por Geisel, esse conjunto de medidas, deu origem ao senador biônico, alterou a proporção de representantes estaduais na Câmara (com objetivo de beneficiar a Arena, em favor do Nordeste) e trouxe ao PGR a possibilidade de advocatória de qualquer processo em qualquer tribunal do país.

O ano de 1981 trouxe consigo dois importantes marcos para o Ministério Público: sua Lei Orgânica Nacional (LONMP) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. A primeira delas estabelece um perfil nacional uniforme, padronizando a atuação da instituição no país todo. A Lei Complementar nº 40 ou LONMP, definiu o MP como instituição permanente e essencial para prestação jurisdicional. Já a segunda, conforme ponderado por Carvalho e Leitão (2010, p.400), trazia a legitimidade ao MP para atuar por meio da ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Conforme analisado por Arantes (2002, p. 52), a Lei da Ação Civil Pública, de 1985, legitimou o Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos, como autor da ação e criou o inquérito civil. Para aprovação dessa lei nesses moldes foi necessário um lobby intenso dos membros do Ministério Público paulista na comissão do Ministério da Justiça – já que o MP era vinculado ao Executivo. O então ministro da Justiça, Ibrahim Abi Ackel, recebeu e aprimorou o projeto, que foi encaminhado ao Congresso Nacional. Arantes (2002, p. 64) aponta para a existência de dois projetos para essa lei: o dos juristas, cujo argumento defendia o protagonismo das associações civis e

o do MP, com conteúdo que favorecia a sua própria atuação. Um ator relevante para o contexto desse embate foi Nelson Nery Júnior, integrante do MP-SP, e um dos autores do anteprojeto da entidade. Com a clara intenção de tornar tal instituição protagonista, sedimentou-se no direito público, por meio da ação civil pública, o equivalente à prerrogativa que já se tinha no direito penal (ação penal pública). Segundo Arantes (2002, p. 66), essa lei deu continuidade às outras já existentes que construíram o monopólio do MP também nas ações coletivas.

### *1.2. Lobby do MP*

A articulação dos membros de carreira do MP feita durante a Constituinte foi fruto de um longo encadeamento realizado no interior da instituição. De acordo com Mazzilli (1987, p. 2), esse movimento se iniciou em 1969, com a Carta outorgada por uma junta militar, cujo conteúdo representou um retrocesso ao Ministério Público por retirar a necessidade de aprovação do Senado acerca da nomeação do procurador-geral da República, feita pelo presidente<sup>2</sup>. A seção do MP também se encontrava até então no capítulo do Poder Judiciário, tendo sido transferida para o do Executivo, ainda que constasse que as leis de juízes e tribunais federais organizariam a instituição<sup>3</sup>. A partir de então, uma consciência nacional da entidade começou a se constituir com o intuito de gerar entre seus membros uma noção de unidade. Para Mazzilli (1987, p. 2), o tempo das reivindicações regionais havia terminado, o centro do poder se deslocara dos Estados para a União. Compreender isso e desenvolver essa consciência foi fundamental para que houvesse mobilização suficiente para um lobby eficaz na Constituinte.

Em entrevista concedida à Comissão Memorial do Ministério Público do Estado de São Paulo, Hugo Nigro Mazzilli afirmou que essa articulação se fez por meio de campanhas internas e externas, através de idas aos jornais e da criação de um movimento de valorização do MP (COMPLOIER, 2015, p. 316). Mazzilli (1987, p. 3) aponta em sua

---

<sup>2</sup> CORREIA, Oscar Dias. Emenda Constitucional nº 1 (1969) in **Dicionário do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil** (CPDOC). Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/emenda-constitucional-n-1-1969> > Acesso em 16 mar. 2021.

<sup>3</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1969, p. 8865. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm) > Acesso em 16 mar. 2021.

tese que a maior prova da consciência nacional materializou-se na Carta de Curitiba, apresentada em 1986.

Junto da construção de um ideal de unidade, houve o que o promotor, Carlos Siqueira Netto, chamou de consciência social do MP (MAZZILLI, 2011, p. 2), cuja existência representava a ciência da importância da função desempenhada pela instituição, ao bem social que poderia ser colhido a partir de seu trabalho. Essa consciência foi largamente utilizada como argumento central na luta por maiores garantias durante a ANC. A partir disso, houve a criação, em 1970, da Confederação das Associações Estaduais do MP (CAEMP) que depois transformou-se na Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP). A consciência social, de acordo com Mazzilli (1987, p.3), foi substancializada por meio do Anteprojeto Afonso Arinos.

Em 1986, o procurador-geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, elaborou uma proposta de texto sobre o Ministério Público à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC) ou Comissão Afonso Arinos. Antes de submeter sua escrita, Pertence convidou Luiz Antônio Fleury Filho (presidente da CONAMP) e Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (secretário da CONAMP) para apreciação conjunta do trabalho. Naquele mesmo ano, a Comissão aprovou a proposta do procurador-geral, com algumas modificações, sendo a principal delas a proibição do exercício de advocacia pelos membros do MP. (MAZZILLI, 1987, p. 6)

A Carta de Curitiba foi escrita com o objetivo de representar uma síntese das aspirações do Ministério Público, enquanto instituição nacional, para a Constituição de 1988. De acordo com Comploier (2015, p. 320), a intenção da Carta era construir um projeto com a máxima harmonia e consenso, de modo a produzir uma coesão interna suficiente para que todos os responsáveis pelo “corpo a corpo” falassem a mesma língua na Constituinte. Conforme descrito por Mazzilli (1987, p. 6-7), sua construção começou ainda no início de 1985, com o envio de um questionário a todos os promotores de Justiça do país, elaborado pela CONAMP. Em junho do mesmo ano, uma comissão foi nomeada pela CONAMP e elaborou, a partir dos resultados do questionário e das conclusões aprovadas no VI Congresso, um texto com os pontos primordiais de ambos. Uma segunda etapa, cujo resultado seria o anteprojeto síntese, foi desenvolvida a partir da unificação do texto da comissão da CONAMP e da Comissão Afonso Arinos. O objetivo era “sistematizar, dar organicidade e profundidade” (MAZZILI, 1987, p. 7) ao texto que seria aprovado no Encontro de Curitiba. Assim foi feito, com alguns aperfeiçoamentos, o Anteprojeto Síntese foi aprovado no Encontro, originando a Carta de Curitiba.

As principais aspirações da Carta, segundo Arantes (2002), eram: 1) independência: teoricamente o MP já possuía autonomia administrativa e financeira desde a Lei Orgânica de 1981, no entanto, a prática só se deu após o fim da submissão ao Executivo, quando a instituição passa a constar no título IV, da Organização dos Poderes, separado dos três principais; 2) prerrogativas de carreira semelhantes a dos magistrados: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, bem como as vedações ao exercício de outras funções, de modo a legitimar seus membros através da isenção e imparcialidade; 3) escolha do PGR por meio de eleição interna e direta e do chefe do Ministério Público Estadual através de eleição entre os membros de carreira, com mandato de dois anos; 4) descarte do *ombudsman* - organismo não judicial, com funções limitadas a receber demandas da população e provocar os órgãos competentes para possíveis soluções. Ao defender a rejeição dessa opção, o Ministério Público ocuparia o lugar de um organismo de origem sueca, adotado por países da América Latina que passaram pela transição democrática e pelo processo de constitucionalização nos anos 1980, 1990. A diferença primordial entre essas duas entidades era que o MP não se restringia ao encaminhamento de questões, operando também no âmbito judiciário.

Ao fim, todas as associações que integravam a CONAMP, as procuradorias-gerais de Justiça e o Conselho Nacional de Procuradores-gerais assinaram uma moção, assumindo os compromissos de delegarem à CONAMP a adequação do texto que seria enviado à Constituinte, abstendo-se em apresentar emendas diretamente, além de apoiar o texto aprovado. Assim constituiu-se a Moção de Curitiba.

As questões centrais enfrentadas para formular uma pauta do MP para a Constituição de 1988, segundo Mazzilli (1987, p. 8), foram: 1) a posição da instituição no texto constitucional implicava na necessidade de um título ou capítulo à parte, de modo a desvinculá-la dos poderes; 2) importância de garantir não apenas instrumentos, como também garantias e impedimentos para que o Ministério Público pudesse desempenhar satisfatoriamente suas funções. Comploier (2015, p. 328) aponta para duas questões polêmicas que dividiam o MP internamente desde 1985: o exercício da advocacia e a forma de escolha do PGR. De acordo com Arantes (2002, p. 76), a Constituinte representava um duplo desafio ao MP: manter as prerrogativas já obtidas e concretizar a única vantagem institucional que lhe faltava: a independência negativa (desvincilhar-se de funções estranhas à função central e proibir seus membros de exercerem funções desvinculadas da carreira) e positiva (obter autogoverno e autonomia) frente aos demais poderes.

Outra fonte de dados bastante relevantes para compreender a articulação do Ministério Público em prol de seus objetivos está nas audiências públicas realizadas ao início dos trabalhos das 24 Subcomissões de Assembleia Nacional Constituinte. Por meio da iniciativa da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, consultores de diversas áreas foram convidados a relatarem os depoimentos e debates ocorridos na época. Também contribuíram consultores legislativos do Senado Federal e uma pesquisadora do Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara.

O capítulo sobre as audiências realizadas pela Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público foi escrito pelo consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Newton Tavares Filho. Portanto, as informações que aqui constam a respeito dessas audiências contam com a contribuição de Tavares Filho (2009, p. 219-238). A primeira reunião, realizada em 7 de abril de 1987, elegeu os constituintes José Costa, Jairo Carneiro e Plínio Martins para os cargos de presidente, primeiro e segundo-vice-presidentes, respectivamente. Plínio de Arruda Sampaio foi designado relator. Como forma de obter material inicial para os trabalhos, devido a inexistência de um anteprojeto<sup>4</sup>, alguns constituintes como Leite Chaves e Raul Ferraz, solicitaram envio de alguns textos, como da Comissão Afonso Arinos, e de sugestões encaminhadas pelos senadores e deputados à ANC. Após intenso debate, chegou-se ao diagnóstico de uma Justiça lenta, cara e distante da realidade da maior parte dos brasileiros.

A maneira como o Ministério Público estava bem articulado ficou evidente logo nos primeiros relatos das audiências. A Subcomissão realizou dez audiências públicas, ouvindo 21 convidados, nos quais 13 eram representantes de 12 entidades, dentre as quais a Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp) fez-se presente, além de: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (Abrat), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Comissão de Justiça e Paz, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), União Sindicalista Independente (USI), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Nacional dos Defensores Públicos, Associação Nacional dos Serventuários da Justiça e Associação Nacional dos Delegados de Polícia (Adepol). Os outros 8 foram juristas e magistrados abordando temas genéricos ligados às competências da Subcomissão.

---

<sup>4</sup> O anteprojeto da CPEC não chegou a ser enviado ao Congresso Constituinte, ainda que esse tenha sido seu objetivo inicial. Para maiores detalhes, ver capítulo 2 deste trabalho.

As pessoas convidadas a falar foram escolhidas mediante votação da própria Subcomissão, baseada em um cronograma elaborado pelo relator e de indicações dos membros do colegiado. Tendo conhecimento do fato, a Conamp encaminhou ofício solicitando uma audiência. Dessa forma, duas reuniões contaram com a pauta do Ministério Público, a saber: 1ª reunião extraordinária (13/04/1987) com o tema Ministério Público e a 5ª reunião extraordinária (27/04/1987) debatendo o Sistema de Ingresso e Promoções na Magistratura e no Ministério Público. Apesar da preocupação inicial do relator, em evitar uma comissão corporativista, os números citados acima demonstram a predominância de pautas e convidados de caráter corporativo e técnico. Algumas ausências foram notadas, como temáticas vinculadas às Justiças estaduais, a militar e a eleitoral, bem como a inexistência de contribuições da OAB.

A primeira reunião, cuja pauta era o Ministério Público contou com a fala do secretário da CONAMP, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo. Dentre as propostas por ele defendidas, encontram-se (TAVARES FILHO, 2009, p. 224): exclusividade na promoção da ação penal pública; intervenção em processos em que haja interesse público; promover o inquérito civil; atuar na ação civil pública para defesa dos interesses difusos, coletivos e indisponíveis. Em suma, ainda que não tenham sido constitucionalizadas, muitas dessas aspirações encontravam-se no rol de funções já exercidas pelo MP, tal como, segundo Dal Pozzo, as ações de representação por inconstitucionalidade, que representavam a defesa da Constituição e da ordem jurídica. No âmbito de novas atribuições, o secretário defendia a possibilidade do MP em supervisionar procedimentos investigatórios, advocá-los e solicitá-los; representar por abuso do poder econômico e do poder administrativo, por violações dos direitos humanos e sociais, defendendo o regime democrático.

A fala de Dal Pozzo (TAVARES FILHO, 2009, p. 225) ainda se dirige às garantias necessárias para o desempenho satisfatório das funções do Ministério Público, dessa forma sugeriu: autonomia administrativa e financeira; vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e paridade de vencimentos com a magistratura. Quando perguntado a respeito dos mecanismos de fiscalização da instituição, o secretário-geral afirmou:

Os aspectos meramente funcionais e organizacionais estão plenamente fiscalizados com instrumental interno. Quanto ao problema da exclusividade da ação penal, (...) os mecanismos já existem, já que o Ministério Público não pode, pura e simplesmente, não dar início a uma ação penal. Parece-me que nesse núcleo de atividade do Ministério Público estabeleceríamos a indagação do fiscal do fiscal, e do fiscal do fiscal, *ad infinitum*. Há que se ter uma etapa de fiscalização. E é justamente por ter essa disponibilidade que o Ministério Público exerce, segundo autores da nomeada de um Hely Lopes Meireles, uma parcela

do poder político do Estado. (DAL POZZO apud TAVARES FILHO, 2009, p. 225)

O representante do Ministério Público nessa audiência ainda retrata a importância de afastar a dependência da instituição em relação ao Executivo, fundamentada na nomeação e demissão *ad nutum* do procurador-geral pelo presidente da República. O MP também reclamava orçamento próprio, visto que era encarado como um grande inquilino, segundo Dal Pozzo, nada era seu. Para o professor titular da UFPA, Roberto de Oliveira Santos, a independência do Ministério Público representaria o controle sobre o STF e os demais ramos do poder Judiciário. Um segundo mecanismo de controle seria encontrado na ação direta de inconstitucionalidade por omissão. (SANTOS apud TAVARES FILHO, 2009, p. 23).

Em síntese, Newton Tavares Filho considerou a respeito desse processo:

Instituição até então ligada ao Poder Executivo, o Ministério Público conquistou substancial autonomia, transformando-se em defensor da ordem jurídica e do regime democrático por expressa disposição constitucional. Recebeu, para cumprimento de sua missão, as mesmas garantias da magistratura, bem como autonomia funcional e administrativa, num relevo que lhe valeu a alcunha de “o quarto Poder”. Sua reivindicação de que a nova Carta prevísse um regime jurídico básico para seus membros foi plenamente implementada, e nenhuma Constituição brasileira anterior trata de maneira tão ampla sobre a instituição<sup>5</sup>. O inquérito civil e a ação civil pública, outrossim, dotaram o Ministério Público de poderosos instrumentos de controle dos atos da administração e de tutela dos interesses da coletividade, ampliando consideravelmente a importância do órgão na estrutura institucional brasileira. (TAVARES FILHO, 2009, p. 220).

### *1.3. Grupos de interesse na Constituinte*

É preciso considerar que além do lobby do MP havia outros grupos de interesse em disputa nesse contexto de transição democrática e, nesse sentido, compreender como esses fatores respingam na Assembleia Nacional Constituinte e na posição ocupada pelos diferentes atores e instituições. Para isso, seguem as contribuições de Chaloub e Lynch (2018).

Retornando aos tempos ditatoriais, Chaloub e Lynch (2018, p. 252) apontam para um golpe que fora justificado pelos militares com base na manutenção do

---

<sup>5</sup> Tavares Filho (2009, p. 224) declara que o tratamento “garantista” dado pela Constituinte às instituições judiciárias, lhes conferindo diversas prerrogativas, não impediu que houvesse um “refluxo” posterior, com criação de controle externo do MP, ensejado pela EC nº 45 de 2004.

desenvolvimento econômico do país, cujo êxito dependia de uma democracia limitada e cerceada pela segurança nacional. O regime militar sempre buscou uma feição híbrida, conservou o Legislativo, ainda que enfraquecido; manteve um partido de oposição, mesmo que limitado; elaborou uma Constituição. Em suma, sempre procurou por um verniz de legalidade, utilizando-se das normas jurídicas sempre que possível, tendo sido o Ministério Público uma das instituições utilizadas para esse fim. A literatura especializada (ARANTES, 2002; MACIEL; KOERNER, 2014) aponta para o ganho de atribuições e prerrogativas do MP durante esse período de exceção.

As eleições indiretas de 1974 para o Congresso Nacional evidenciaram as contradições do regime, que já começava a apresentar seus primeiros sinais de perda de legitimidade. Dessa forma, diferentes visões sobre como o processo de redemocratização deveria ocorrer começaram a surgir. Basicamente, existiam dois grandes grupos que se opunham a respeito disso: os progressistas defendiam uma ruptura total com aquela atual ordem constitucional através da construção de uma nova Constituição. Já os conservadores argumentavam que uma reforma da Carta Magna vigente seria o suficiente para restabelecer o regime democrático (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 252-253).

Alguns nomes como Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Miguel Reale se posicionaram em uma ala mais conservadora, argumentando que ainda que fosse necessária uma nova Constituição, ela deveria advir de uma reforma, jamais de uma Constituinte. Reale afirmava que era necessário manter o desenvolvimento dentro da ordem, atentando para o idealismo utópico dos liberais e socialistas que não condiziam com a realidade cultural da sociedade brasileira (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 253). Em uma matéria do ESP, intitulada de “Evitar o pêndulo”, Miguel Reale alegava a necessidade de se evitar polarizações, cujas existências teriam sido bastante recorrentes na história do Brasil, como o fortalecimento do Legislativo durante o Estado Novo (1946) e a hipertrofia do Executivo no regime militar (1964)<sup>6</sup>.

Com a vitória significativa do MDB no Senado e aumento expressivo de seus representantes na Câmara dos Deputados, a tentativa, por parte do regime, em neutralizar esse êxito através da outorga do Pacote de Abril (1977) resultou em aumento do desejo pela Constituinte dos setores de esquerda. De acordo com Maciel e Koerner (2014, p. 106) o Pacote de Abril teria sido um dos elementos responsáveis pelo início do

---

<sup>6</sup> Ver REALE, M. Evitar o pêndulo. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 09 mar. 1985. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19850309-33747-nac-0005-999-5-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 18 mar. 2021.



associativismo com pautas para recomposição do Judiciário. Essa reforma proposta por Geisel, cuja intenção era controlar os juízes, construir compromissos com a oposição moderada e obter apoio dos magistrados e da população, acabou tornando-se um ponto de inflexão na relação entre a elite jurídica e o governo militar, visto que o uso político do Pacote transformou pontos de atrito entre juristas em posições contrárias ou favoráveis ao regime. Esse distanciamento entre esses dois atores acabou por estimular maiores críticas e resistências, com os juízes representando diretamente ao Congresso, atuando de maneira oposta ao planejado pelo Pacote. Assim sendo, Maciel e Koerner (2014, p. 113-114) acreditam que o peso do processo de democratização no fortalecimento das instituições de justiça é relevante. No entanto, apontam que o sucesso obtido pelo MP resultou não apenas de seu lobby ou contexto político, mas também da capacidade de associar-se a outras mobilizações políticas. Os capitais social, político e simbólico acumulados pelo Ministério Público ao longo de seus anos de existência lhe possibilitaram enfrentar com destreza as disputas empreendidas na Constituinte. (MACIEL; KOERNER, p. 114)

No âmbito acadêmico, Goffredo Telles, lançou a “Carta aos Brasileiros” (1977) na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. O jurista e historiador Raymundo Faoro foi eleito presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e publicou “Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada” (1981) opondo-se à reforma constitucional. (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 253-254).

De acordo com Chaloub e Lynch (2018, p. 254), ambos os grupos, conservadores e progressistas, não se apresentavam de maneira homogênea. O primeiro deles era formado por candidatos do PDS, como Paulo Maluf, Aureliano Chaves e Mario Andreazza. Já o segundo contava com partidos como o PT, PDT de Brizola e parte do PMDB. Formada em 1984, a Aliança Democrática foi composta pelo PMDB e PFL (dissidente do PDS) com o intuito de apoiar a chapa de Tancredo Neves para presidente e José Sarney para vice nas eleições de 1985. A Aliança representava um movimento de constitucionalismo moderado, em oposição ao constitucionalismo radical de Faoro. Assim, desejavam uma nova Constituição, no entanto, propunham uma limitação da Constituinte. Ao longo do tempo, esse constitucionalismo moderado foi se mostrando inviável, tanto pela esquerda que afirmava que o movimento desejava mudar para manter o que já estava ali posto, como pelo PMDB, que desejava maior controle do processo, através da articulação no Congresso e não em uma Assembleia.

A Comissão de Estudos Constitucionais ou Afonso Arinos foi atacada, no início de seus trabalhos, pela esquerda que a acusava de conservadorismo representado na maioria de seus membros. Com o desenrolar das atividades, as críticas cessaram ao serem notados os estudos progressistas e comprometidos. Já os setores da direita reprovaram a atuação da CPEC (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 256). Como exemplo, podemos citar o secretário-geral, Ney Prado (1986, 1987), que não só rendeu uma matéria na FSP, apelidando satiricamente os grupos de estudo (“ressentidos com 84, ideólogos, humanistas da Igreja e iluministas”)<sup>7</sup>, mas também acusou a Comissão de “casuística, demagógica e xenófoba”<sup>8</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte continuou sendo palco das disputas entre esses grupos. Pode-se citar o episódio que envolveu dúvidas acerca de seu regimento interno: ela poderia ou não excluir parcial ou totalmente preceitos contidos na Constituição de 1967? Oradores como João Hermann (PMDB) e Brandão Monteiro (PDT) acreditavam nessa possibilidade. Por sua vez, a direita defendia a falta de legitimidade do Congresso para tal tarefa, justificando que ele teria sido eleito para realizar tarefas ordinárias, não para romper com a ordem. O próprio procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, emitiu um parecer ao STF, relatado pela FSP, sobre as limitações internas da ANC, cujo poder não seria capaz de reformar a Constituição em vigor. O desfecho deu-se a partir de um preâmbulo que, ainda que reconhecesse a soberania da Assembleia, não lhe dava aval para revogar qualquer fragmento da Carta (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 256).

Com o intuito de sintetizar o que foi comentado e fazer um bom retrato das forças em disputa da época, é reproduzida a descrição contextual feita pelo então deputado do PT, Florestan Fernandes:

É aqui que se acha o cerne dos dilemas constitucionais do Brasil de hoje. Cortada no ápice do seu fluxo, a oscilação histórica apontada comporta duas visões opostas do que deve ser a constituição em processo de elaboração. Os que defendem o “compromisso sagrado de Tancredo Neves”, malgrado sua vocação democrática, afundam no pântano conservador. Para eles, não existe uma ordem ilegal, mas um “entulho autoritário”. Ele poderia ser removido como uma leve dor de cabeça, com uma vassourada. De fato, trata-se de uma colossal mistificação, pela qual a ordem ilegal não é expelida da cena histórica e condiciona, ao contrário, o processo de construção da sociedade civil

---

<sup>7</sup> TESES do secretário foram derrotadas nas plenárias. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 17 jul. 1986. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9566&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4291853&origem=busca&pd=a7f7df796f78eafad7e737da4b3a9972.>> Acesso em 18 fev. 2021.

<sup>8</sup> FERREIRA FILHO, M.G. **O anteprojeto dos notáveis**. São Paulo: Saraiva, 1987.

e do Estado. (...) O que se reitera é um afã ultraconservador e ultrarreacionário (que conta com o apoio da maioria parlamentar e com a tolerância das direções dos dois principais partidos da ordem – o PMDB e o PFL à frente), de conceber a elaboração da constituição como uma revisão constitucional. Nesta revisão constitucional, a ordem ilegal seria reinstaurada “legitimamente” (...). A outra visão do que deve ser a Constituição é sustentada pelos que, já no passado, queriam remover a Constituição de 1946 da condição de letra morta, e pelos que tentaram levar o movimento das Diretas-Já até o fim e até o fundo. São vários grupos e tendências de opinião, que compartilham da ideia de que o desenvolvimento capitalista e do regime de classes sociais desembocou num beco sem saída que só pode ser ultrapassado se os trabalhadores e oprimidos adquirirem peso e voz na sociedade civil e a faculdade de exercerem controle ativo sobre o funcionamento do Estado. (FERNANDES, 1989, p. 6-7, apud CHALOUB; LYNCH, 2018: 257)

Comploier (2015, p. 326) também retratou as resistências oferecidas por outras categorias frente ao projeto do Ministério Público, durante os trabalhos da Constituinte. Segundo a autora, os delegados de polícia e os magistrados representavam obstáculos às demandas do MP. Os delegados desejam equiparação de seus vencimentos aos dos promotores de Justiça, algo que foi rechaçado pelos últimos. Já os magistrados eram contrários à equiparação dos vencimentos dos membros do Ministério Público aos seus, além de criticarem fortemente a possibilidade de delegados de direito tornarem-se juízes de instrução.

Houve também um revés sofrido pelo projeto do MP, trazido pelo artigo de Comploier (2015, p. 327): no desenrolar dos trabalhos da ANC, o Centrão – grupo com posição política mais conservadora – apresentou um substituto ao texto do Ministério Público, retirando grande parte dos êxitos angariados até então. A saída encontrada pelos integrantes do MP foi tentar uma nova escrita e apresentá-la como destaque a algum parlamentar. No entanto, o texto do Centrão caiu e nada restou ao MP. A partir disso, houve uma rearticulação de todo material produzido que se encontrava, de alguma forma, em consonância com os objetivos do Ministério Público (Carta de Curitiba, anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, anteprojeto de Arruda Sampaio, texto do relatório de Bernardo Cabral e o próprio texto do Centrão). Esses novos destaques foram apresentados e aglutinados por emenda conjunta coordenada por alguns parlamentares como Ibsen Pinheiro, Theodoro Mendes, Fábio Feldman, entre outros. Por fim, houve a aprovação necessária no Plenário.

A fala do relator do anteprojeto referente ao Ministério Público, Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), caracterizou esse momento:

A Constituinte é uma transação, com a maioria dos deputados representando setores muito corporativos. Quando um grupo surgia com uma pretensão clara e bem articulada, o outro lado, caso a proposta não interferisse no seu campo de interesses mais diretos, preferia agradar ao relator, a fim de contar em seguida com a boa vontade do mesmo em alguma questão corporativa mais específica. (SAMPAIO, 2002, p. 26-27 apud COMPLOIER, 2015: 334)

Dessa forma, intentou-se, ao trazer as informações contidas nesse capítulo, formar um panorama empírico de como estava disposto esse campo (BOURDIEU, 2007), cuja instrumentalidade foi útil para compreender o objeto nele inserido – o MP na Constituinte – como o produto das relações de forças objetivas estabelecidas entre agentes e instituições localizados nas mais diversas posições. O próximo capítulo complementarará esse entendimento ao se utilizar de uma outra perspectiva empírica (participação do PGR nas comissões retratada pela mídia) acerca do mesmo objeto.

## Capítulo 2: O retrato da mídia

Este capítulo busca traçar um panorama a respeito dos principais tópicos que foram noticiados nos jornais FSP e ESP a respeito do Ministério Público, durante o período de 1985-1988, marcado especialmente pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC), articulando essa análise com as informações consolidadas do anteprojeto aprovado na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (SPJMP) e do texto da Constituição de 1988.

Como pontuado na introdução, as notícias utilizadas aqui integram uma pesquisa mais ampla, cujo foco era a atuação política do Procurador-geral da República no período de transição democrática (1979-1988). As notícias foram geradas a partir da busca nos sites dos respectivos jornais, de publicações indexadas com a palavra-chave “Procurador-Geral da República” no sistema de busca avançada dos sites. A metodologia empregada na pesquisa seguiu os parâmetros estabelecidos em Oliveira (2004).

As notícias encontradas seguiram para uma planilha, que serviu como banco de dados, alocando as informações técnicas (data, link, título, seção) e de conteúdo (descrição da notícia). Em uma etapa posterior, com base na teoria fundamentada (Strauss e Corbin, 2008), as notícias foram categorizadas por meio da seleção de duas categorias analíticas centrais que representassem o argumento principal da escrita. Essas categorias foram construídas tendo como amparo a técnica da análise de conteúdo temático e de acordo com a posição ocupada pelo PGR na notícia<sup>9</sup>.

Para recortar os dados para a presente monografia, utilizou-se como filtro a categoria “ANC” (referente à Assembleia Nacional Constituinte), tendo sido selecionadas apenas as notícias dentro do período de 1985-1988. Na FSP foram encontradas 66 notícias<sup>10</sup> referentes ao assunto. No ESP, 49 notícias<sup>11</sup>. Com o intuito de voltar o olhar para o Ministério Público como instituição e não apenas para o cargo do chefe do MPF,

---

<sup>9</sup> Para o detalhamento da pesquisa original, assim como da construção das categorias, ver Oliveira e Ribeiro, 2021.

<sup>10</sup> O resultado da primeira seleção na FSP apresentou 68 notícias. Optou-se por excluir duas delas, cujos conteúdos não seriam relevantes para o propósito da pesquisa, já que apresentavam a presença do MP de maneira quase inexistente no processo da Constituinte: a participação do PGR em viagem de peregrinação católica que ao fim contava com a fala do presidente da República sobre a ANC ou se tratava de um ex-PGR que tomava ações já em outro cargo.

<sup>11</sup> O resultado da primeira seleção no ESP apresentou 50 notícias. Optou-se por excluir uma delas, cujo conteúdo apesar de citar o PGR e a Constituinte, tratava deles separadamente, em contextos distintos: o debate da Constituinte nas campanhas eleitorais e a regulamentação de lei eleitoral pelo PGR.

em um intervalo de tempo reduzido em relação à pesquisa anterior, foi realizada uma segunda leitura das notícias objetivando construir novas categorias, que abarcassem o foco da presente monografia.

Foram três as categorias desenvolvidas:

**1) Atuação limitada** – refere-se às notícias que argumentavam a respeito do quanto a dependência do MP frente ao Executivo resultava em uma ação enviesada da instituição, voltada aos interesses do presidente da República;

**2) Condução do MP** – utilizada na classificação das notícias sobre a forma como o Ministério Público deveria ou estava sendo conduzido, seja por meio da escolha de seu chefe (PGR), ou por meio das regras que delimitariam o escopo de atuação da instituição, suas garantias e deveres. É importante observar que a alteração da forma de nomeação do procurador-geral implica na mudança dos atores que chegam até esse alto escalão e, ao fim, o *modus operandi* do Ministério Público, os valores a serem seguidos pela instituição;

**3) Influência sobre ANC** – aplicada às notícias que tratavam de integração de algum representante do MP (na maioria das vezes o PGR) às iniciativas de construção de uma nova Constituição, por meio da participação do procurador-geral na CPEC, na ANC, ou ainda da emissão de parecer a respeito dos reais poderes do processo constituinte. Essa influência é verificada na capacidade de poder propor as regras do jogo em um contexto de construção de novos preceitos norteadores do campo jurídico brasileiro.

### *2.1. Cobertura temática dos jornais*

A questão central desta seção é discutir o tipo de enfoque editorial dado por cada um dos jornais examinados ao longo desses anos. Ao observar separadamente cada ano e o conteúdo veiculado por essas mídias foi possível notar uma orientação, ainda que leve, distinta entre a Folha de S. Paulo e o Estado de S. Paulo a respeito da cobertura feita em torno do Ministério Público, durante a ANC. Antes de partir para o estudo editorial, serão feitas algumas observações sobre as escolhas analíticas do estudo e trazidas breves informações acerca do funcionamento e instauração da Comissão Provisória e da Assembleia Constituinte.

Primeiramente, é relevante pontuar que embora não tenha ocorrido a separação da Constituinte em Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e Assembleia Nacional

Constituinte na pesquisa que gerou<sup>12</sup> os dados aqui estudados, optou-se por trazer em separado esses dois momentos de modo a deixar mais claro o desenvolvimento da Constituição de 1988, levando em consideração que o texto da Comissão Provisória teve influência, ainda que de maneira indireta, na construção do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, na ANC<sup>13</sup>. A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC) foi criada pelo poder Executivo em julho de 1985, com o intuito de elaborar um anteprojeto para ser submetido à Assembleia Nacional Constituinte. Ficou conhecida por Comissão Afonso Arinos, devido ao seu presidente o jurista, ex-senador e ex-deputado federal, Afonso Arinos de Melo Franco. A Comissão encerrou seus trabalhos em setembro de 1986 e, apesar de seu objetivo inicial, o anteprojeto não chegou a ser enviado oficialmente pelo presidente José Sarney ao Congresso. Em entrevista concedida à Agência Senado, em setembro de 2008, Sarney afirmou que não enviou o anteprojeto para evitar uma crise, já que o presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB-SP), afirmou que devolveria esse documento, caso o recebesse. Muitos constituintes, de acordo com Cristovam Buarque (professor na época, tornou-se senador posteriormente (PDT-DF)), eram contrários a esse anteprojeto, o entendendo como uma intromissão do Executivo em seus trabalhos. Segundo o então assessor da liderança do antigo PCB no Congresso, Fernando Trindade, o anteprojeto representava um vínculo com a ordem política que se desejava superar.<sup>14</sup>

De acordo com Pedro Braga (2008, p. 59) a Assembleia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos no dia 1 de fevereiro de 1987. Contava com a presença de 8 comissões temáticas, com 3 subcomissões em cada uma delas, totalizando 24 subcomissões. A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público era oriunda da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. As datas de funcionamento das mesmas se deram da seguinte maneira: 1) Subcomissões: de 7 de abril a 25 de maio; 2) Comissões: de 26 de maio a 15 de junho; 3) Comissão de Sistematização e Plenário da Constituinte: de 17 de julho a 18 de novembro de 1987.

O processo geral, pelo qual passou o texto que daria origem à Constituição de 1988 foi desenvolvido em duas fases: primeiramente, durante os dias 12 e 13 de abril de 1987,

---

<sup>12</sup> A escolha pela não distinção desses dois momentos (CPEC e ANC) na pesquisa financiada pela FAPESP deu-se pelo foco na atuação política do PGR e não no exame detalhado da Constituinte.

<sup>13</sup> Essa influência pôde ser verificada conforme detalhado no capítulo 1, na seção “Lobby do MP”.

<sup>14</sup> Ver “Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição”. **Senado Notícias**. Brasília, 01 out. 2008. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao> > Acesso em 14 jan. 2021.

as subcomissões reuniram-se para receber as sugestões do povo, das entidades de classe, sindicatos, parlamentares (membros ou não da Constituinte). A segunda fase contou com a elaboração de um anteprojeto feito por cada subcomissão, cujo conteúdo foi discutido entre seus membros. O texto final, a ser encaminhado para as respectivas comissões temáticas, foi apresentado depois do dia 15 de maio. Por fim, feitas as emendas necessárias dentro de cada comissão, os textos foram enviados à Comissão de Sistematização, passando pelo Primeiro e Segundo Substitutivos até chegar ao Projeto Final (Projeto A).

O relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral, por sua vez, trabalhou, em um primeiro momento, organizando as propostas e eliminando eventuais incongruências. Posteriormente apresentou os dois projetos substitutivos citados no parágrafo acima. A votação do Projeto A contou com dois turnos: o primeiro em 27 de janeiro de 1988, que recebeu emendas e deu origem ao Projeto B. O segundo no intervalo de 1 de julho de 1988 a 2 de setembro do mesmo ano. Aprovado, converteu-se no Projeto C, foi encaminhado à Comissão de Redação e votado entre 13 e 22 de setembro de 1988. No dia 5 de outubro de 1988 a Constituição Federal (CF) foi promulgada (Projeto D). (BRAGA, 2008, p. 60).

Diante dessas informações prévias, cabe agora a análise editorial das notícias. O ano de 1985 contou com 6 notícias da FSP e 4 notícias do ESP. A “Folha” noticiou com mais frequência a influência que o MP teve sobre o processo Constituinte por meio, primordialmente, da participação do PGR na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC). Notícias com essa temática totalizaram 4/6 (categoria “Influência na ANC”). Em seguida vieram as notícias (2/6) que comentavam a respeito da nova identidade a ser construída pelo Ministério Público, as atribuições que seu chefe deveria ter, bem como as garantias e deveres da instituição (categoria “Condução do MP”). Já o “Estado” trouxe apenas 4 notícias, duas delas a respeito da condução que o MP deveria ter na próxima Constituição, tratando da necessidade de limitação dos poderes do procurador-geral sobre a inconstitucionalidade das leis – ainda que dentro de uma proposta constitucional mais centralizada, evitando polarizações à esquerda ou à direita- que já deveria ter sido concretizada, não fosse a suspensão da Emenda Figueiredo e da mudança na sua forma de nomeação (categoria “Condução do MP”). Em seguida aparecem em igual número – 1/4 cada – a participação do procurador-geral na CPEC (categoria “Influência na ANC”) e a crítica à dependência do Ministério Público ao Executivo, resultado em uma atuação limitada (categoria “Atuação limitada”).



Em 1986 encontra-se a diferença substancial entre as coberturas jornalísticas: mais do que o triplo de notícias. Se a FSP conta com 33 notícias acerca do tema em questão, o ESP traz apenas 9. O maior número de matérias na “Folha” (21/33) trata sobre propostas contidas em anteprojetos, tanto oferecidos por partidos políticos (por exemplo o PT) como elaborados pela CPEC, englobando funções que deveriam ser conferidas ao chefe do MP (situadas na categoria “Condução do MP”), tais como: 1) representação do procurador-geral como um dos fatores indispensáveis para intervenção do presidente nos estados; 2) recebimento de relatórios de CPI; 3) avocação de processos julgados por juízes ou tribunais e encaminhamento dos mesmos para apreciação do STF, desde que representem grave prejuízo à população; 4) proposição de ações contra o presidente da República e seu vice e, em casos de crimes políticos, lhe compete formular ações contra partidos. Nessa categoria também aparecem notícias que abordam a necessidade de mudança da forma de nomeação do chefe do MP, conferindo ao Senado a responsabilidade por aprovar previamente a nomeação empreendida pelo presidente da República, distribuindo-se, portanto, o poder centralizado no Executivo sobre o Ministério Público. Em segundo lugar (12/33), na categoria “Influência na ANC”, aparecem matérias sobre a participação do PGR na CPEC, colaborando para a construção de textos que regulavam temas como economia, profissões, questões agrárias.

O ESP trouxe de uma maneira diversa a discussão a respeito das competências do cargo de procurador-geral (categoria “Condução do MP”): 6 das 9 notícias encontradas em 1986 comentam a prerrogativa exclusiva do chefe do MP em deliberar sobre o envio de RPs ao Supremo. Dentre as seis, duas informam o projeto do STF enviado à CPEC, defendendo a manutenção do envio de representações de inconstitucionalidade feitas apenas pelo procurador-geral. Há ainda as que criticam a possibilidade da CPEC em manter parcialmente esse instrumento e aquelas que defendem a ampliação do envio das arguições, como o ministro do Supremo, Sydney Sanches ou do advogado Eduardo Jardim (ainda que defenda a Constituição atual). Houve também 3 notícias dentre as 9 que trataram da influência que o MP teve no desenvolvimento das novas normas constitucionais (categoria “Influência na ANC”), informando o parecer do procurador-geral a respeito das diferenças existentes entre a Constituição que se tinha e aquela que se propunha construir, além de suas sugestões para o texto constitucional acerca de temáticas variadas como a regulação do exercício profissional e direito à propriedade.

O ano de 1987 apresenta uma queda em ambos os jornais no número de notícias que tratam do chefe do Ministério Público. A FSP e o ESP apresentaram o mesmo número

de notícias: 19. A “Folha” trouxe inúmeras matérias que argumentaram em favor da ampliação do envio das RPs ao Supremo e da mudança na forma de nomeação do procurador-geral (11/19) - categoria “Condução do MP” -; seguidas por aquelas que apontavam para necessidade de modificação da atuação enviesada do PGR, provocada por sua dependência em relação ao Executivo (4/19) – categoria “Atuação limitada”. Por fim, apareceram matérias (4/19) a respeito da influência de algum representante do MP na ANC – categoria “Influência na ANC”. O “Estado” trouxe em sua maioria (16/19) projetos que tratavam das tentativas de ampliar o rol de atores capazes de enviar RPs ao STF, bem como a mudança na forma de nomeação do procurador-geral (dependente da aprovação do Senado ou Câmara) e anseios por maiores garantias aos membros do MP, as equiparando com as dos Magistrados (categoria “Condução do MP”). Em menor número (3/19) aparecem as interferências realizadas pelo PGR na ANC: seja por meio de parecer referente à estrutura da Constituinte e das possibilidades de atuação da mesma, ou na cassação do registro de partidos políticos que não atenderam às formalidades da Assembleia Nacional Constituinte (categoria “Influência na ANC”).

Já 1988 apresenta o menor número de notícias do período, ainda que o fato da análise ser feita apenas até o dia 4 de outubro interfira nesse índice. A FSP trouxe 8 notícias, 7 delas trazendo a discussão da ampliação de legitimados a arguir inconstitucionalidade de leis e normas perante o Supremo; a nomeação do chefe do MP, que deveria contar com a chancela do Senado (categoria “Condução do MP”). Por fim, uma delas (1/8) informa a reunião que deveria ser feita entre o PGR, o Conselho Indigenista Missionário, o presidente da Conferência dos Bispos do Brasil e o presidente do Conselho Federal da OAB para ouvir as demandas dos indígenas no contexto da ANC, que são em grande parte voltadas à maior autonomia nas decisões que os envolvam (categoria “Influência na ANC”). O ESP trouxe 17 notícias, com 16 delas contidas na categoria “Condução do MP”, cujos conteúdos debatiam a alteração na forma de nomear o PGR tanto por meio de propostas feitas pelo Centrão, como através de textos aprovados pela ANC; a possibilidade desse cargo ser ocupado por estrangeiros naturalizados; o que foi aprovado pela Constituinte a respeito das competências do chefe do Ministério Público, incluindo a perda da exclusividade do procurador-geral em enviar RPs; a necessidade de representação desse mesmo agente para que ocorra uma intervenção federal; a perda do poder do procurador-geral em avocar processos e a possibilidade de ser julgado pelo STF por mandado de injunção impetrado contra sua pessoa. Em caráter residual, uma notícia apontou a atuação limitada do PGR no que tange ao desempenho de

sua função no encaminhamento ou não de RPs ao Supremo, o que demonstrava franca submissão do chefe do MP ao Executivo – categoria “Atuação limitada”.

Os quadros 1, 2 e 3 ilustram de forma breve as transformações das pautas dos jornais ao longo dos anos estudados. O quadro 1 traz as quantidades absolutas de notícias de cada jornal, por ano. O quadro 2 especifica a frequência dos temas empregados pela FSP anualmente. Por fim, o quadro 3 detalha a assiduidade dos temas que o ESP se utilizou em cada ano.

**Quadro 1 – Quantidades Absolutas Notícias por Jornal e Ano**

Jornal \ Ano	1985	1986	1987	1988	Total
FSP	6	33	19	8	66
ESP	4	9	19	17	49

Fonte: autora

**Quadro 2 – Frequência Temas na “Folha de S. Paulo”**

Temas \ Ano	1985	1986	1987	1988	Total
Atuação limitada	0	0	4	0	4
Condução MP	2	21	11	7	41
Influência na ANC	4	12	4	1	21

Fonte: autora

**Quadro 3 – Frequência Temas no “Estado de S. Paulo”**

Temas \ Ano	1985	1986	1987	1988	Total
Atuação limitada	1	0	0	1	2
Condução MP	2	6	16	16	40
Influência na ANC	1	3	3	0	7

Fonte: autora

Assim sendo, é possível perceber que as maiores frequências das notícias que tratavam do Ministério Público nesse contexto de transição concentram-se nos anos de

1986 e 1987. A FSP foi mais incisiva em 1986 e o ESP em 1987. No entanto, ambas trouxeram as mesmas pautas (contidas na categoria “Condução do MP”) para o centro do debate: 1) como o MP deveria ser conduzido a partir da nova Carta Magna, seja por meio de um novo modo de nomeação do dirigente da instituição, ou por suas novas garantias e funções; 2) atribuições que seu chefe, o procurador-geral da República, deveria ter e aquelas as quais necessitavam de limitações.

Há ainda alguns temas que foram mais trabalhados por um jornal do que pelo outro. A atuação limitada do MP foi mais frequente nas notícias da FSP (ainda que fosse concentrada em 1986, se somarmos a quantidade de notícias por tema, a “Folha” ficaria com uma maior porcentagem). Já o ESP mobilizou com maior frequência matérias acerca da maneira pela qual a condução do Ministério Público deveria ser feita, englobando a forma de nomeação de seu chefe; suas prerrogativas exclusivas; garantias e deveres.

## *2.2. Reconstrução jornalística da Constituinte*

Após analisar sistematicamente a atenção que cada veículo de imprensa deu aos temas referentes ao MP, esta seção irá se ater ao caráter descritivo dos jornais, dando ênfase na reconstrução feita por eles do período em questão, iniciando pela CPEC e encerrando com a ANC.

A respeito da Comissão Afonso Arinos, houve modos distintos de articulação de cada um dos veículos de imprensa citados em torno do tema: a criação ou não de uma seção do jornal específica para isso; a maneira como a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC) foi apresentada; os autores que publicaram matérias de opinião defendendo ou não uma maior autonomia do Ministério Público; os anteprojetos selecionados para publicação.

O acervo do jornal “O Estado de S. Paulo” contava com a estrutura não organizada em seções, apenas designava as páginas do dia determinado. As notícias referentes ao contexto que interessa possuíam títulos específicos para cada pauta, sem apontar alguma regularidade entre elas que pudesse sinalizar que se tratava da Constituinte. Já a “Folha de S. Paulo” utilizou quatro principais seções para tratar do tema: Política (27 notícias); Guia da Constituinte (20); Opinião (16); Política/Economia (2); Opinião Política (2); Especial (1); Ilustrada (1); Capa (1). Ainda nessa perspectiva, algumas matérias traziam

o mesmo título, como por exemplo: “Quem ganha e quem perde no anteprojeto<sup>15</sup>”; ou ainda, o número do capítulo oriundo da Comissão que era transcrito e publicado pelo jornal.<sup>16</sup> Dessa forma, o debate em torno de uma determinada pauta era atualizado de acordo com o andamento desse processo, sempre no mesmo formato. Já em “As propostas até agora e a Constituição atual”<sup>17</sup> informava-se, por tema (por exemplo: relações externas, eleições, economia, tributação), o que foi sugerido pelo anteprojeto de partido político e o que estava decidido, até o momento, pela Comissão Provisória.

Conforme veiculado pela FSP, Sarney afirmou que a CPEC não possuía a intenção de servir necessariamente como um anteprojeto, devendo ser enviado à ANC apenas se solicitado pelos constituintes.<sup>18</sup> Ainda nesse mesmo jornal, é noticiado a discordância de Sarney quanto ao texto escrito pelo ministro da Justiça, Fernando Lyra, que tratava da criação da CPEC. O então presidente da República afirmou que eram necessários maiores esclarecimentos sobre a função exata que a Comissão exerceria, a diferenciando da Assembleia Nacional<sup>19</sup>.

O momento de instauração da Comissão foi retratado de modo positivo pelo ESP. A notícia, publicada antes da divulgação da lista dos cinquenta integrantes, apontava para a intenção em formar uma comissão bastante heterogênea, de modo a obter uma maior representatividade da sociedade brasileira. Declarava ainda que a presidência da comissão

---

<sup>15</sup> Ver “Quem ganha e quem perde no anteprojeto – Direitos Individuais”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Acesso em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300303&origem=busca&pd=5446273bb7bca5bec2e85bf0f8287d6a> > Acesso em 16 mar. 2021.

<sup>16</sup> Ver “Capítulo XI Do Ministério Público”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Acesso em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300288&origem=busca&pd=417704d9755a1ec8f41ab8381f750183> > Acesso em 16 mar. 2021.

<sup>17</sup> Ver “As propostas até agora e a Constituição atual: Direitos e garantias individuais – Atual”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Acesso em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300288&origem=busca&pd=417704d9755a1ec8f41ab8381f750183> > Acesso em 16 mar. 2021.

<sup>18</sup> Ver “Membros da Comissão minimizam ato de Sarney”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 20 set. 1986. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9631&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300351&origem=busca&pd=35a5f9c97b23bf3a6c7594dd69d75162> > Acesso em 14 jan. 2021.

<sup>19</sup> Ver “Sarney define hoje cedo a Comissão”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 jul. 1985. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9197&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4287704&origem=busca&pd=ab19f5a82853a0c13946e9aafac78abf> > Acesso em 14 jan. 2021.

seria exercida pelo jurista Afonso Arinos.<sup>20</sup> Já a FSP noticiou de maneira mais cautelosa a lista dos membros da comissão, divulgada pelo Poder Executivo. Sua matéria afirmou que o preenchimento dessas vagas foi feito por maioria de advogados e juristas, além de representantes católicos e protestantes. A notícia ainda se refere a quase inexistente diversidade étnica, que seria suprida, de acordo com o ministro da Justiça, Fernando Lyra, pelas consultas realizadas durante as sessões da CPEC<sup>21</sup>.

As disputas dentro da CPEC foram retratadas por ambos os veículos de imprensa. OESP divulgou uma escrita do jornalista Lourenço Dantas Mota, reiterando que apesar da Comissão representar um avanço para a sociedade brasileira, ainda possuía duas propostas que evidenciavam uma tendência ao retrocesso: o estado de alarme e a manutenção da prerrogativa exclusiva do PGR em decidir pelo encaminhamento das RPs, ainda que não pudesse negar o envio das arguições de determinadas entidades (conselho de ministros, mesa do Senado e Câmara, STF, Tribunal Superior da União, governadores, decisão majoritária de Assembleia Legislativa ou Tribunal de Justiça, Conselho Federal da OAB). O cidadão comum continuaria a depender inteiramente da decisão do procurador-geral. Para Lourenço ainda se vivia em uma tecnoburocracia, com fortes resquícios autoritários, sendo as entidades que possuíam encaminhamento garantido das representações chamadas por ele de “corpos constituídos do Estado<sup>22</sup>”. Ainda no “Estado de S. Paulo” noticiou-se as solicitações realizadas pelo Supremo Tribunal Federal à Comissão para que reformas no Judiciário fossem empreendidas. Dentre as propostas, o chefe do MP, o procurador-geral da República, permaneceria com a prerrogativa exclusiva de encaminhamento das RPs ao Supremo<sup>23</sup>.

A “Folha de S. Paulo” destacou as disputas da CPEC por meio de uma notícia que retratou a derrota sofrida pelo então secretário-geral, Ney Prado, nas plenárias dos

<sup>20</sup> Ver “Comissão constitucional fica para fim do mês”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 24 jul. 1985. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19850724-33863-nac-0004-999-4-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 14 jan. 2021.

<sup>21</sup> Ver “Lyra divulga os nomes da Comissão de Estudos Constitucionais”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 20 ago. 1985. Disponível em: <

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9235&keyword=%22ProcuradorGeral+da+Republica%22&anchor=4158292&origem=busca&pd=1f8f5c6034e52db9b740aa48f20c184c> > Acesso em 14 jan. 2021.

<sup>22</sup> Ver MOTA, D. Lourenço. “O poder no Brasil. Uma estrutura difícil de desmontar”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 28 jun. 1986. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19860628-34149-nac-0077-cul-9-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 14 jan. 2021.

<sup>23</sup> Ver MENEGALE, G. “Juízes pedem mudanças profundas nos Tribunais”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 15 jul. 1986. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19860715-34163-nac-0004-999-4-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 14 jan. 2021. E “Sugestões do Supremo Tribunal Federal à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 03 ago. 1986. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19860803-34180-nac-0054-999-54-not/busca/Procurador+Geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 14 jan. 2021.

projetos econômico e militar. A matéria afirma que Ney assumiu a posição de crítico da Comissão após o acontecido, defendendo que o comitê era formado por grupos ideológicos: os “ressentidos com 84; os ideólogos; seus aliados; os humanistas da Igreja e os iluministas”. Esse último grupo seria composto pelo chefe do MP, Sepúlveda Pertence, pelo sociólogo Hélio Jaguaribe e pelos juristas Li Pinto Ferreira e Miguel Reale.<sup>24</sup> Em outra escrita do mesmo veículo de imprensa, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos é visto de forma positiva, equilibrada por votos vencidos, críticas e disputas de diversos setores da sociedade, resultando em uma proposta heterogênea para a nova Constituição. Ainda de acordo com o autor, era um texto que intensificava a ação estatal na economia, mas que, assim como descrito por Sepúlveda Pertence, debatia problemas reais, vividos por patrões e empregados<sup>25</sup>.

A íntegra do que foi aprovado na Comissão de Estudos Constitucionais, no que concerne ao Ministério Público foi veiculada pela “Folha” da seguinte maneira: composição do MP, com PGR nomeado pelo presidente da República e aprovação do Senado, possuindo mandato fixo. Cabe também ao procurador-geral representar inconstitucionalidade de leis estaduais ou federais, representar interpretação das normas e chefiar o Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal<sup>26</sup>. O capítulo V: Do Estado de Sítio, título IX: “Disposições gerais e transitórias”, determina em seu artigo 6º que para a composição inicial dos Tribunais Regionais Federais, o PGR e os subprocuradores-gerais da República, votarão, através de voto secreto e maioria absoluta, a eleição das listas sêxtuplas dos membros do MPF.<sup>27</sup> O procurador-geral passa a receber representação contra atentados aos direitos humanos<sup>28</sup>; assim como os relatórios de CPI;

<sup>24</sup> Ver “Teses do secretário foram derrotadas nas plenárias”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 17 jul. 1986. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9566&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4291853&origem=busca&pd=a7f7df796f78eafad7e737da4b3a9972> > Acesso em: 14 jan. 2021.

<sup>25</sup> Ver “A Comissão, sob fogo cruzado”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300202&origem=busca&pd=92f0490c8e74352c2ed14550fe4cabd0> > Acesso em 14 jan. 2021.

<sup>26</sup> Ver “Capítulo XI Do Ministério Público”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300259&origem=busca&pd=910e20ee818c1e972bf164684b7fb9ed> > Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>27</sup> Ver “Capítulo V Do Estado de Sítio”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300275&origem=busca&pd=bc4a0cd2268b5768f4496cd05702a589> > Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>28</sup> Ver “As propostas até agora e a Constituição atual: Direitos e garantias individuais – Atual”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador->

sua nomeação deve ser aprovada pelo Senado.<sup>29</sup> O Ministério Público seria autônomo, com orçamento próprio; a lista prévia para nomeação do PGR, bem como a determinação de seu mandato e demissão cabiam ao Senado.<sup>30</sup> Outra notícia, intitulada de “Quem ganha e quem perde no anteprojeto- Judiciário”, descreve como polêmica a decisão de dar independência administrativa ao MP<sup>31</sup>.

O ESP traz poucos textos referentes à CPEC dentro do contexto selecionado, a maioria das notícias trata abstratamente sobre a necessidade de independência do MP, com a mudança na forma de nomeação do PGR ou então a respeito da defesa feita pelo STF em manter a exclusividade do procurador-geral em encaminhar as RPs. Em caráter residual, encontram-se duas notícias acerca da regulação de exercício profissional do jornalismo que pode ser modificada pela CPEC<sup>32</sup> e de uma emenda apresentada pelo procurador-geral à Comissão de Estudos sobre o direito à propriedade condicionada ao interesse social. O empresário e membro da comissão, Sérgio Quintela, denunciou essa emenda, argumentando a violação do direito de propriedade e a tendência estatizante por ele observada<sup>33</sup>.

A respeito da defesa da pauta de maior autonomia de um Ministério Público, os dois veículos de imprensa expuseram em suas matérias discursos favoráveis à independência da instituição, seja frente ao Executivo- de quem era atrelado –, seja de outras instâncias. Os dois principais tópicos debatidos dentro da autonomia referiam-se à

---

[Geral+da+Republica%22&anchor=4300288&origem=busca&pd=417704d9755a1ec8f41ab8381f750183](https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300288&origem=busca&pd=417704d9755a1ec8f41ab8381f750183)

> Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>29</sup> Ver “As propostas até agora e a Constituição atual: Poder Legislativo- Comissão”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Disponível em: <

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300288&origem=busca&pd=417704d9755a1ec8f41ab8381f750183>

> Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>30</sup> Ver “As propostas até agora e a Constituição atual: Poder Judiciário – Comissão”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 1986. Disponível em: <

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300288&origem=busca&pd=417704d9755a1ec8f41ab8381f750183>

> Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>31</sup> Ver “Quem ganha e quem perde no anteprojeto – Judiciário”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 set.

1986. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9630&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4300303&origem=busca&pd=5446273bb7bca5bec2e85bf0f8287d6a>

> Acesso em 18 mar. 2021.

<sup>32</sup> Ver “Grupo pode propor nova lei para os jornalistas”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 04 abr. 1986. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19860404-34077-nac-0010-999-10-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica>

> Acesso em 09 mar. 2021.

<sup>33</sup> Ver “Violação ao direito de propriedade”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 21 mai. 1986. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19860521-34116-nac-0022-999-22-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica>

> Acesso em 09 mar. 2021.



forma de nomeação do PGR e sua prerrogativa exclusiva de encaminhar representações de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal.

Em se tratando da Assembleia Nacional Constituinte, decidiu-se, devido às discussões extensas, trazer as matérias em dois grandes blocos: o do ESP e o da FSP, abordando dentro de cada um os assuntos veiculados. Em termos gerais os jornais trataram de: notícias que demonstravam as expectativas frente ao novo texto; aquelas que expunham as propostas feitas; outras que tratavam do que foi aprovado e, por fim, as matérias que veiculavam como a nova Carta foi recebida pela opinião pública.

O jornal “Estado de S. Paulo” trouxe matérias que diziam respeito às necessidades de reconfiguração do cargo de procurador-geral da República, bem como da instituição por ele chefiada: maior independência na atuação, mais democrático o processo de escolha de seu principal membro e maiores garantias aos seus integrantes. A maneira pela qual a escolha do PGR era feita até então foi alvo de inúmeras críticas, já que demonstrava a submissão existente do MP em relação ao Poder Executivo. Diversas saídas para essa problemática foram apontadas, dentre elas, o juiz Paulo Lúcio Nogueira recomendou, em matéria veiculada pelo “Estado”, que uma lista tríplice fosse formulada pelo Colégio de Procuradores, enviada ao Senado para nomeação. O cargo deveria contar com mandato fixo de dois anos e seria vedada a recondução<sup>34</sup>.

A prerrogativa exclusiva em enviar RPs ao STF era encarada como autoritária, obstrutiva. Sydney Sanches, um dos ministros do Supremo da época, publicou no ESP a favor da divisão dessa função entre os “Poderes da União e dos Estados (Executivo, Legislativo e Judiciário), ao Ministério Público dos Estados, às entidades de classe, aos partidos políticos e até aos sindicatos, desde que a nível nacional (os três últimos seguimentos)<sup>35</sup>”. Já o tributarista, Ives Gandra, defendeu a criação de cortes constitucionais, nas quais qualquer cidadão comum poderia “bloquear inconstitucionalidades” do governo, extinguindo a dependência frente ao procurador-geral, nomeado e demissível *ad nutum* pelo presidente da República.<sup>36</sup> A defesa de maiores garantias aos membros do Ministério Público também foi realizada, seja através

---

<sup>34</sup> Ver NOGUEIRA, P. L. “MP na nova Constituição”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 08 dez. 1985. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19851208-33981-nac-0070-999-70-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 19 jan. 2021.

<sup>35</sup> Ver SANCHES, Sydney. “O Poder Judiciário e a Constituinte”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 09 mar. 1986. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19860309-34056-nac-0058-999-58-not/busca/Procurador+Geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 19 jan. 2021.

<sup>36</sup> Ver “Gandra limita ação estatal na economia”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 08 mai. 1987. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870508-34413-nac-0004-999-4-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 19 jan. 2021.

do lobby da própria instituição, ou através da imprensa. O jurista, Luis Paulo Sirvinskas publicou no ESP propondo a equiparação das garantias dos integrantes do MP ao dos magistrados, de modo a lhes assegurarem maior estabilidade no livre exercício de suas funções.<sup>37</sup>

OESP também publicou autores que argumentavam em favor da manutenção das estruturas existentes. Luiz Flávio Gomes, jurista, professor e político (deputado federal do PSB, durante os anos de 2018 a 2020) escreveu em favor da manutenção dos papéis do STF, apesar de concordar com a indispensabilidade de ampliação de envio de RPs, deixando de ser função exclusiva do PGR<sup>38</sup>. Já o advogado militante, professor e membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas<sup>39</sup>, Eduardo Marcial Ferreira Jardim, assumiu posição mais radical, ao defender que a Constituição de 1967 fosse compatível com valores democráticos. De acordo com ele, essas leis, ainda que condizentes com a democracia, conviveram com os duros períodos do regime militar, demonstrando que o problema existente no Brasil era a falta de respeito dos homens públicos diante da Carta Magna, e não a existência de normas constitucionais autoritárias. O autor cita alguns exemplos do autoritarismo que persistia no país: “a possibilidade de instituição de atributos por meio de Decreto-lei, ou ainda a existência de funções judicantes impropriamente atribuídas ao procurador-geral da República.” Para Jardim, a euforia descontrolada diante da ANC deveria ser evitada<sup>40</sup>.

“O Estado de S. Paulo” passou por matérias que exprimiam a intenção em desvincular as atividades empreendidas pela ANC do crivo do poder Executivo, cuja imagem no senso comum estava extremamente desgastada, negativa, arbitrária, com necessidade de limitações. A partir disso, uma notícia veiculada em março de 1987 critica a escrita do regimento interno da Assembleia Nacional, a classificando como vaga e imprecisa, dando margens à inúmeras interpretações. Encerra questionando a atitude do

---

<sup>37</sup> Ver SIRVINSKAS, L.P. “As garantias do MP na futura Constituição”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 22 mai. 1987. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870522-34425-nac-0026-999-26-not> > Acesso em 19 jan. 2021.

<sup>38</sup> Ver GOMES, L.F. “Nova missão ao STF”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 29 mar. 1987. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870329-34381-nac-0054-999-54-not/busca/Procurador+Geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 20 jan. 2021.

<sup>39</sup> Descrição feita pelo próprio autor em página de seu escritório de advocacia. Disponível em: < <https://www.eduardojardim.com.br/staff-item/eduardo-marcial-ferreira-jardim/> > Acesso em: 20 jan. 2021.

<sup>40</sup> Ver JARDIM, E.M.F. “Constituinte – não! Reflexões e objurgatórias atinentes à instalação da Assembleia Nacional Constituinte”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 05 nov. 1986. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19861107-34262-nac-0034-999-34-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 20 jan. 2021.

procurador-geral em cassar o registro dos partidos políticos que não atenderam às exigências do regulamento interno: essa não seria uma ameaça aos trabalhos dos Constituintes? <sup>41</sup> Apesar do procurador-geral da República chefiar o Ministério Público, sua figura era fortemente vinculada ao poder Executivo, principalmente ao presidente, de quem era inteiramente submisso. Essa submissão foi em muito criticada, como já mencionado acima, ao ponto de se encarar o PGR como um “*ombudsman* ao contrário”, um algoz da Nação:

Na década de 50, levou a figura ilustre de Temístocles Cavalcanti à demissão, quando, despedindo-se dos colegas, afirmou: “(...) tem o procurador-geral da República amplíssimos poderes, mas estará sempre à mercê da vontade do governo. Sua permanência no cargo é em função da vontade do presidente da República. Sua situação é sempre instável, porque deveria colocar sua consciência, os preceitos e os encargos da Justiça acima dos interesses e das paixões políticas. E, quase sempre, não pode.” De lá para cá, não se registrou um caso sequer de exoneração de um procurador-geral da República por questões como a referida. Todos os demais preferiram acomodar-se às injunções que vinham de cima, e, com isso, passaram gradativamente a meros bedéis do Executivo. Com o regime autoritário, a coisa piorou, levando a sociedade a identificar no procurador-geral da República uma espécie de *ombudsman* ao contrário, isto é, não o defensor, mas o algoz da Nação. (O MINISTÉRIO..., 1985, p. 3)

Sobre as notícias que tratavam dos projetos propostos durante a Assembleia, “O Estado de S. Paulo” publicou a negociação da bancada do PMDB acerca de um projeto constitucional de autoria do consultor-geral da República, Saulo Ramos, com colaboração do líder governista, Carlos Sant’Anna e formalizada por um dos líderes do movimento “Centro Democrático”, deputado Borges da Silveira (PR). As propostas a serem enviadas à ANC defendiam: o fim do presidencialismo; mandato presidencial de seis anos, com primeiro-ministro, sem vice-presidente; nomeação do PGR (assim como os de ministros do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, Emfa – Estado Maior das Forças Armadas-, SNI – Serviço Nacional de Informação -, Gabinete Militar, Gabinete Civil, Relações Exteriores e consultor-geral da República) feita exclusivamente pelo presidente da República<sup>42</sup>. OESP divulgou a íntegra do esboço do projeto da Comissão de Sistematização da Constituinte, escrito pelo seu relator, Bernardo Cabral. Nele, a

<sup>41</sup> Ver “A aprovação do Regimento da Constituinte”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 13 mar. 1987. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870313-34367-nac-0003-999-3-not/busca/procurador+geral> > Acesso em 20 jan. 2021.

<sup>42</sup> Ver “Proposta de Saulo prevê seis anos de mandato presidencial”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 14 mai. 1987. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870514-34418-nac-0005-999-5-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 20 jan. 2021.

nomeação do procurador-geral seria feita pelo presidente da República, no entanto, deveria ser aprovada pelo Senado, que também poderia aprovar a exoneração do PGR por maioria absoluta, com voto secreto, antes do término de seu mandato<sup>43</sup>. Já as emendas constitucionais do Centrão propunham a separação das funções de advogado-geral da União das de procurador-geral da República. Também defendiam a ampliação do número de atores autorizados a encaminhar representações de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal. O Ministério Público, por sua vez, deveria ser chefiado pelo PGR, cuja colocação no cargo deveria obedecer aos seguintes pré-requisitos: brasileiro, maior de 35 anos, reputação ilibada, notável saber jurídico, integrante de carreira do MP. A aprovação de sua nomeação deveria ser feita pelo Senado. O STF seria responsável pelo julgamento de habeas corpus, mandado de segurança, habeas data e mandado de injunção contra os atos do PGR, do presidente da República, primeiro-ministro, Câmara, Senado, TCU, STJ e do STF<sup>44</sup>.

O que foi noticiado pelo “Estado” a respeito das aprovações decorrentes da Assembleia figuram, primeiramente, em torno do segundo substitutivo do projeto redigido pelo relator Bernardo Cabral. O último projeto para a nova Constituição foi aprovado contendo a nomeação do PGR dependente da aprovação do Senado, além da ampliação das arguições de inconstitucionalidade ao Supremo (não sendo mais exclusivas do procurador-geral)<sup>45</sup>. A Emenda Lucena também foi aprovada pela Constituinte e determinava a nomeação do PGR dependente da aprovação prévia do Congresso Nacional. O julgamento do procurador-geral em crimes comuns deveria sofrer modificações ainda não comentadas. Previu ainda que o presidente da República poderia delegar algumas de suas funções aos ministros de Estado, PGR e PGU: “dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma de lei; conceder indulto e comutar penas com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; adotar medidas provisórias com força de lei, nos termos dessa Constituição”<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Ver “O esboço da futura Constituição”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 26 ago. 1987. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870826-34507-nac-0028-999-28-not/busca/Procurador+Geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 21 jan. 2021.

<sup>44</sup> Ver “As emendas do Centrão”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 12 jan 1988. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19880112-34624-nac-0039-999-39-not/busca/Procurador+Geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 21 jan. 2021.

<sup>45</sup> Ver “Projeto”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 25 nov. 1987. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19871125-34585-nac-0096-epl-10-not/busca/Procurador+Geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 21 jan. 2021.

<sup>46</sup> Ver “A emenda Lucena, aprovada”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 23 mar. 1988. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19880323-34684-nac-0005-999-5-not/busca/Procurador+Geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 21 jan. 2021.

Outra notícia do ESP traz as perdas de prerrogativas sofridas tanto pelo STF, como pelo PGR. O Supremo perde o direito de avocar para si causas processadas por qualquer juiz, poder esse que lhe foi concedido pelo Pacote de Abril. Já o procurador-geral perde a exclusividade, obtida no regime autoritário, em encaminhar RPs ao STF. Por fim, afirma-se que os textos aprovados foram mantidos quase que integralmente como tinham sido apresentados pela Comissão de Sistematização, que, por sua vez, foi pouco alterado em relação às propostas do Centrão<sup>47</sup>. “O Estado de S. Paulo” trouxe também notícias acerca da extinção do direito do PGR em avocar processos junto ao STF<sup>48</sup> e da possibilidade de estrangeiros naturalizados no Brasil em ocuparem o cargo de PGR, ministros de Estado, de tribunais superiores, senador, deputado federal, governador, vice-governador e embaixador, modificando também as regras anteriores<sup>49</sup>.

A maneira como OESP retratou a recepção das pautas aprovadas na Constituinte pode ser vista tanto durante as primeiras versões, como na versão final do texto constitucional de 1988. O primeiro substitutivo do projeto de Constituição do relator Bernardo Cabral obteve inúmeras críticas, com reprovação quase unânime. Os militares demonstraram-se satisfeitos com prerrogativas mantidas, o Judiciário mostrou-se cauteloso. Um dos ministros do STF, fez objeção quanto ao número de entidades aptas a encaminharem RPs ao Supremo: PGR, presidente da República, primeiro-ministro, mesas do Senado, da Câmara e das Assembleias estaduais, governadores, OAB, partidos políticos e confederações sindicais. José Serra (PMDB-SP), deputado e um dos relatores adjuntos da Comissão de Sistematização, afirmou que foi feito o que era possível, encarando a proposta como considerável e as definições no campo orçamentário como muito boas<sup>50</sup>. Já o subprocurador-geral da República atuante no período de 1983-1991, Osvaldo Degrazia, afirmou que os dois principais erros da Constituinte no que diz respeito ao Ministério Público são: 1) inserir o Ministério Público do Distrito Federal (MPDF) junto do Ministério Público da União (MPU). De acordo com Degrazia, o DF funciona

---

<sup>47</sup> Ver “STF perde direito ganho em 77”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 07 abr. 1988. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19880407-34696-spo-0006-999-6-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 21 jan. 2021.

<sup>48</sup> Ver “País não tem mais advocatória”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 26 ago. 1988. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19880826-34817-nac-0004-999-4-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 21 jan. 2021.

<sup>49</sup> Ver “Estrangeiros agora poderão ser ministros”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 17 ago. 1988. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19880817-34809-nac-0004-999-4-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 21 jan. 2021.

<sup>50</sup> Ver “Texto de Cabral tem reprovação quase unânime”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 28 ago. 1987. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870828-34509-nac-0005-999-5-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 21 jan. 2021.

tal qual um estado, com autonomia e instituições próprias, não sendo, portanto, coerente que fique atrelado ao âmbito federal; 2) considerar o PGR como chefe do MPU, uma instituição abstrata. O que o subprocurador sugeria era que o procurador-geral fosse dirigente do MPF e que essa definição fosse feita com maiores detalhes e precisão, de modo a situá-lo melhor dentre as instituições responsáveis pelo controle constitucional. Por fim, Osvaldo Degrazia defendeu a necessidade de maior autonomia para o Ministério Público, junto da nomeação de seu chefe feita entre os membros de carreira<sup>51</sup>.

O editorial da “Folha de S. Paulo” trouxe escritas que defendiam a autonomia do Ministério Público desde 1985. Primeiramente, tem-se uma matéria que discute a importância da instituição em buscar por identidade própria, a fim que possa ser modificado para um melhor funcionamento. Também se indaga sobre a melhor forma de nomeação do PGR, sobre autonomia financeira do MP, sua relação com o Judiciário e se ele deveria ou não ser considerado um quarto poder. Por fim, a fala do então procurador-geral, José Paulo Sepúlveda Pertence, é colocada como forma de defender-se frente às acusações de submissão ao Executivo:

Setores da sociedade civil acusam o procurador-geral da República de “vestir a camisa do Executivo” por falta de autonomia. Criticam a posição do procurador, que tem exclusividade na representação de inconstitucionalidade de leis. “É demagógica a defesa de que todo cidadão deve ter esse poder”, disse Pertence, que abre esta possibilidade aos chefes dos Poderes e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Rebatendo a acusação de “advogado do Presidente”, sustentou que “não tem arquivado pedidos de arguição que recebe, mesmo que vá contra os interesses do Estado.” (TAVARES, 1985, p. 8)

A maior autonomia do MP também é vista como uma possível solução à prática tão disseminada no governo brasileiro do empreguismo. De acordo com a notícia, ao final dos mandatos políticos, são criados inúmeros cargos e secretarias sem necessidade, há clientelismo entre o Legislativo e o Executivo. Uma possível saída seria promover um Ministério Público independente que investigue e impeça que tais práticas ocorram.<sup>52</sup>

Referente ao que se esperava da ANC, o escritor e diplomata, João Almino, em matéria publicada pela FSP, ainda em 1985, tinha grandes esperanças na extinção de todos os mecanismos que sedimentaram o quadro autoritário no Brasil, dentre eles, a

<sup>51</sup> Ver DEGRAZIA, Osvaldo F. “Ministério Público: dois erros a serem corrigidos”. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 13 jul. 1988. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19880713-34779-nac-0028-999-28-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%BAblica> > Acesso em 22 jan. 2021.

<sup>52</sup> Ver “Rotina de clientelismo”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 18 mar. 1987. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9810&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4144551&origem=busca&pd=869af1bac95dec468f678bed0b08aec> > Acesso em 22 jan. 2021.

possibilidade de suspensão do mandato parlamentar e dos direitos políticos feita pelo STF, através de pedido encaminhado pelo procurador-geral da República. Almino também acreditava na possibilidade da construção de uma nova Constituição através de um plebiscito, argumentando favoravelmente à capacidade do povo brasileiro em escolher seus representantes e em participar de tal iniciativa.<sup>53</sup> Uma consulta feita pelo PL sobre o real poder do Congresso Constituinte dividiu opiniões: o PMDB ainda deveria se reunir para apresentar sua sugestão. Já o deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE) voltou atrás em sua emenda que garantia plenos poderes à Constituinte. A notícia da “Folha” afirma que seria preciso encontrar um acordo que trouxesse equilíbrio entre os membros. O PGR, Sepúlveda Pertence, encaminhou seu parecer ao STF, argumentando que as ações da Constituinte deveriam ter suas limitações, não sendo passível a reformulação do texto da atual Constituição.<sup>54</sup>

Os anseios da ANC sobre a autonomia do PGR e sua prerrogativa exclusiva em encaminhar as RPs ao Supremo também se fizeram presentes nos editoriais da FSP. Algumas escritas trataram do dever da Assembleia em reformar uma Justiça lenta, desprestigiada, com mal uso de cargos, como o do procurador-geral, nomeado e demissível pelo presidente da República, portanto, a ele subordinado<sup>55</sup>. Já o filósofo, jurista, político, professor universitário e poeta, Miguel Reale, propõe a reforma do Judiciário, de modo a promover maior conscientização da importância da função que cada um de seus cargos carrega, diminuindo assim o corporativismo. Em seu entendimento, o PGR não deveria ser o único responsável pela decisão de enviar ou não arguições de inconstitucionalidade<sup>56</sup>.

A “Folha” trouxe as expectativas de resultados positivos do lobby feito pelo Ministério Público: independência do Executivo, ainda que fosse fiscalizado pelo

<sup>53</sup> Ver “Constituição livre e soberana”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 27 dez. 1985. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9364&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4169639&origem=busca&pd=7d0476c3a046a54791921e0a04bf06a8> > Acesso em 22 jan. 2021.

<sup>54</sup> Ver “PMDB recusa na questão da soberania”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 07 fev. 1987. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9771&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4107969&origem=busca> > Acesso em 22 jan. 2021.

<sup>55</sup> Ver “Outro Judiciário”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 20 abr. 1987. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9843&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4146942&origem=busca&pd=bbeed257babc212df08abb69ef945823> > Acesso em 22 jan. 2021.

<sup>56</sup> Ver REALE, M. “O poder Judiciário na Constituição”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 14 mai. 1987. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9867&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4290448&origem=busca&pd=3c4b8c7e9a7f54276c5aab35a54531f7> > Acesso em 22 jan. 2021.

Legislativo. Algumas divergências quanto às funções que devem ser legadas ao MP foram debatidas pelo deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP) e pelo procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence,

Essa divisão de funções- que resolveria o que Sampaio considera uma “contradição básica” (o Ministério Público se incumbir da defesa da sociedade contra o Estado do qual é dependente) - é combatida pela Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR), ao lado do próprio procurador-geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence. Para Pertence, manter a dupla função teria a vantagem de tornar inviável qualquer “solução corporativista”, como ele entende a eleição do procurador-geral da República pela classe, que acabou constando do projeto Cabral. “Teria que haver uma sintonia mínima entre o procurador-geral e o Executivo”, afirmou. “A melhor solução é a nomeação pelo presidente, com algum tipo de participação do Congresso.”, acrescentou, dizendo temer que a escolha do procurador-geral “possa ser conduzida menos pelos ideais da instituição que por reivindicações classistas.” (LOBBY..., 1987, p. 10)

Em relação às propostas constitucionais noticiadas pela FSP, tem-se o anteprojeto do PT, que encarava o procurador-geral da República como aquele que propõe ações penais contra o presidente da República e seu vice. Nos casos de crimes políticos, as ações penais também seriam tomadas pelo procurador contra os partidos políticos. Em um âmbito mais geral, foram propostos: a soberania popular, o respeito à vida e às liberdades (individuais, sociais e de apropriação), greve em serviço público, entre outras pautas.<sup>57</sup> O presidente do Congresso Constituinte, Ulysses Guimarães, afirmou ser favorável à inserção de mais parlamentarismo ao sistema presidencialista brasileiro, sugeriu algumas mudanças, tais como a existência de um ministro que facilitaria a conexão entre o Legislativo e o Executivo. Ulysses argumenta pela aprovação do Congresso de alguns funcionários, como o PGR; além da extensão dos poderes de CPI ao Senado e Congresso.<sup>58</sup> O anteprojeto construído pelo PFL arguia em favor da necessidade de aprovação prévia da Câmara para nomeação do cargo de procurador-geral da República, feita através de voto secreto e majoritário. Para o PT, o PGR deveria responder de modo obrigatório, por escrito, às interpelações do Congresso.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Ver “Anteprojeto quer assegurar ‘vida digna e feliz’”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 30 mar. 1986. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9457&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4153713&origem=busca&pd=42602e5c925d3aeef20c53e9750a82e0> > Acesso em 22 jan. 2021.

<sup>58</sup> Ver “Ulysses defende o regime presidencialista”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 15 abr. 1987. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9838&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4291249&origem=busca&pd=7c1b0cde79acd10084a12159ed01624b> > Acesso em 23 jan 2021.

<sup>59</sup> Ver NOVO, A.S. “PFL e PT propõem sistema presidencialista”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 17 mai. 1987. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9870&keyword=%22Procurador->



A “Folha” noticiou o envio do anteprojeto do Instituto Tancredo Neves, cujo conteúdo propunha o semiparlamentarismo, com exercício de poder dividido entre o presidente da República e o Congresso. Caberia à Câmara dos Deputados aprovar o nome do indicado à Procuradoria-geral da República. Dentro desse sistema, o Legislativo seria fortalecido e haveria a criação de um cargo específico para a defensoria do povo.<sup>60</sup> Uma escrita de opinião da “Folha” critica as propostas equivocadas da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, dentre elas está: 1) a manutenção da dependência do MP em relação ao Executivo, cujo chefe ainda nomearia e demitiria livremente o procurador-geral; 2) a formação do quinto constitucional indicado pelas respectivas classes. Para suprir a total falta de autonomia do MP, o promotor-geral da Justiça seria escolhido dentre os membros de carreira. Tudo isso, segundo o jornal, favoreceria a disseminação do corporativismo, tornando a Justiça parcial e restritiva.<sup>61</sup>

Quanto ao que foi aprovado durante a ANC, em maio de 1987, a FSP noticiou a aprovação feita pela Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, cujo texto garantia a autonomia financeira e administrativa ao Ministério Público Federal, bem como a mudança de atuação do PGR - apenas o advogado da União, transferindo as demais funções para a responsabilidade do promotor-geral. O STF passaria a ter duas instâncias, uma apenas ligada às questões constitucionais, conforme proposto por Michel Temer. A ideia de Tribunal Constitucional cai.<sup>62</sup> O projeto de Sistematização, referente ao STF, enumera as entidades autorizadas a arguirem inconstitucionalidade de leis frente ao Supremo: presidente da República; primeiro-ministro; mesa do Senado Federal; mesa da Câmara dos Deputados; mesa da Assembleia Legislativa; governador de Estado; conselho federal da OAB; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical; procurador-geral da Justiça dos Estados e do Distrito Federal.<sup>63</sup>

---

[Geral+da+Republica%22&anchor=4145234&origem=busca&pd=231199cdb4a0126b3867f54aa0ab7e50](#)  
> Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>60</sup> Ver BORNHAUSEN, J.K. “O fortalecimento do Legislativo”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 19 jun. 1987. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9903&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4292571&origem=busca&pd=d8c623eb807bf97ed8ac594a891e513e> > Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>61</sup> Ver “Desvio corporativista”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 21 mai. 1987. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9874&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4148j510&origem=busca&pd=17abe337571135435420093f24ee3eb1> > Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>62</sup> Ver “Aprovada divisão do STF em duas seções”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 25 mai. 1987. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9878&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4152616&origem=busca&pd=e69dd7ef4798933bf5364877b218cf17> > Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>63</sup> Ver “O projeto da sistematização: capítulo IV: do Poder Judiciário. Seção II- do Supremo Tribunal Federal”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 11 nov. 1987. Disponível em: <

A maneira como foram recebidas as pautas aprovadas na Constituinte dividiu opiniões na FSP: o advogado, jurista e professor universitário, Walter Ceneviva, discorre em seu texto que faltou coragem à ANC para fazer do Ministério Público um quarto poder. Ceneviva afirma que o MP e a Defensoria Pública ficaram à margem dos demais poderes, como se não constituíssem o corpo do Estado e criticou a construção dos artigos, os considerando imprecisos, passíveis de manipulação. O autor faz uma recapitulação histórica do lugar que o procurador-geral da República ocupou ao longo das constituições, ressaltando que o MP nunca foi considerado um organismo autônomo. Ao final, ele afirma que a Constituinte atendeu aos anseios da população ao ampliar o poder de arguir inconstitucionalidade frente ao Supremo<sup>64</sup>. Ainda que discordante de alguns pontos, em outra matéria, Ceneviva encara as mudanças sofridas no Ministério Público como uma das grandes novidades da nova Constituição, trazendo independência na atuação da instituição<sup>65</sup>. Outra escrita de opinião enumera diversas críticas à versão constituinte do deputado Bernardo Cabral, acusando-a de buscar um caminho simplista para resolver o problema do Judiciário, através do conformismo e da omissão. O direito de qualquer cidadão em arguir inconstitucionalidade, bem como a ampliação de entidades capazes de entrar com ação direta de inconstitucionalidade é vista de forma negativa<sup>66</sup>.

A “Folha” publicou “O novo Ministério Público” que abordava a decisão do Congresso Constituinte em dividir funções antes pertencentes ao MP e, muitas vezes, consideradas antagônicas: criou-se a Advocacia Geral da União para a defesa do Estado. O PGR ganhou maior autonomia para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis; promover ações processuais. A ideia de transformar o PGR em *ombudsman* foi derrotada pelo lobby eficiente do MP. Ele também

---

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=10055&keyword=%22Procurador-geral+da+Republica%22&anchor=4165606&origem=busca&pd=eb8b01b9d2dac2aba0613aec48c4e532>  
> Acesso em 23 jan. 2021.

<sup>64</sup> Ver CENEVIVA, W. “Letras Jurídicas: Quarto poder para o Ministério Público”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 26 jul. 1987. Disponível em: <  
<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9940&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4160125&origem=busca&pd=b6b63649ffb5562a3068e1c95a4d6ec7>  
> Acesso em 24 jan. 2021.

<sup>65</sup> Ver CENEVIVA, W. “Novas funções dão autonomia maior ao Ministério Público”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 20 abr. 1987. Disponível em: <  
<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=10209&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4147536&origem=busca&pd=daa38a918a49ae9b5746c56d49b5cb02>  
> Acesso em 24 jan. 2021.

<sup>66</sup> Ver “Sem controle”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 14 set. 1987. Disponível em: <  
<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9990&keyword=%22Procurador-geral+da+Republica%22&anchor=4130343&origem=busca&pd=e916fcdacc2133798f0e23d09731f363>  
> Acesso em 24 jan. 2021.

passa a ser nomeado pelo presidente, após aprovação prévia do Senado, com mandato fixo, podendo ser demitido previamente apenas pela maioria do Congresso. Questiona-se se esse papel político, complexo legado ao Ministério Público, caracterizado pelo formalismo e distanciamento da população, será bem exercido ou não sairá do papel.<sup>67</sup> Por fim, a FSP publicou matéria tomando como positiva a ampliação da arguição de inconstitucionalidade, antes exclusiva do PGR, tomada como um “absurdo autoritário”, entre outras mudanças que trariam maior possibilidade de um exercício mais substancial da cidadania.<sup>68</sup>

### 2.3. *Do Anteprojeto à Constituição de 1988: o que mudou para o Ministério Público*

De modo a auxiliar o exame desses dois textos, as observações aqui presentes serão fundamentadas no artigo “O Ministério Público na Constituição de 1988”, de Braga (2008). A primeira consideração feita pelo autor (BRAGA, 2008, p. 59) diz respeito à mudança qualitativa operada no MP pela ANC: 1) na natureza – o Ministério Público deixa de ser vinculado ao Judiciário ou Executivo, tornando-se autônomo financeira, funcional e administrativamente; 2) nas atribuições – de advogado da União passa a exercer a defesa do povo. Obteve a legitimidade para propor ação penal pública e tomar medidas executórias com vista a salvaguardar os interesses coletivos, difusos e indisponíveis.

O anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público foi resultado de algumas etapas: no início, houve recolhimento de opiniões e análises de especialistas e não especialistas; em seguida um anteprojeto, conhecido como Relatório, foi elaborado, debatido e recebeu emendas. O relator da Subcomissão, deputado Plínio de Arruda Sampaio, deu seu parecer às emendas e apresentou para cada instituição (Judiciário e MP) uma subemenda, resultando em outro anteprojeto, que foi levado ao plenário da Subcomissão. Os propósitos básicos desse anteprojeto contavam com a

---

<sup>67</sup> Ver “O novo Ministério Público”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 abr. 1988. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=10202&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4120799&origem=busca&pd=1d06e85a540542d52da260a91a51976d>> Acesso em 24 jan. 2021.

<sup>68</sup> Ver “Os direitos do cidadão”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 06 set. 1988. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=10348&keyword=%22Procurador-geral+da+Republica%22&anchor=4126827&origem=busca&pd=cb5e2e05084fdcebdbecd2ca559e9a5c>> Acesso em 24 jan. 2021.

autonomia e independência do MP; o monopólio e obrigatoriedade da ação penal pública por essa instituição e seu exercício empreendido por órgão independente.

Algumas partes do Anteprojeto que obtiveram maior destaque na leitura feita por Braga (2008, p. 63), contam com o Art. 44: “(...) gozarão das mesmas garantias, vencimentos e vantagens dos Magistrados” ou ainda o Art. 46: “(...) autonomia funcional, administrativa e financeira.” Para ancorar as conclusões desse capítulo, reproduz-se aqui o quadro comparativo entre o Anteprojeto aprovado na SPJMP e o texto constitucional, feito por Braga (2008, p.70):

**Quadro 4 – Comparativo entre o Anteprojeto aprovado na SPJMP e o texto constitucional**

Anteprojeto aprovado na Subcomissão	Texto Promulgado em 1988
<p>Art. 43. O Ministério Público compreende:</p> <p>I – Ministério Público Federal, que exercerá suas funções junto aos Tribunais Superiores, às Justiças Federal, Eleitoral, do Trabalho, Militar e Agrária, ao Tribunal de Contas da União e à Justiça do Distrito Federal e Territórios.</p> <p>II – Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, que atuarão junto às respectivas Justiças e Tribunais de Contas, ou órgãos equivalentes.</p>	<p>Art. 128. O Ministério Público abrange:</p> <p>I – o Ministério Público da União, que compreende:</p> <p><i>a)</i> o Ministério Público Federal;</p> <p><i>b)</i> o Ministério Público do Trabalho;</p> <p><i>c)</i> o Ministério Público Militar;</p> <p><i>d)</i> o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;</p> <p>II – os Ministérios Públicos dos Estados.</p>
<p>Art. 44. Os membros do Ministério Público, aos quais se assegura independência funcional, terão as mesmas vedações e gozarão das mesmas garantias, vencimentos e vantagens conferidas aos Magistrados, bem como paridade de regimes de provimento inicial na carreira, com a participação do Poder Judiciário e da Ordem dos Advogados do Brasil, promoção, remoção, disponibilidade e aposentadoria com a dos órgãos judiciários correspondentes.</p>	<p>§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:</p> <p>I – as seguintes garantias:</p> <p><i>a)</i> vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;</p> <p><i>b)</i> inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa;</p> <p><i>c)</i> irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;</p> <p>II – as seguintes vedações:</p> <p><i>a)</i> receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;</p> <p><i>b)</i> exercer a advocacia;</p> <p><i>c)</i> participar de sociedade comercial, na forma da lei;</p> <p><i>d)</i> exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;</p>

	e) exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei.
Art. 45. As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, competindo-lhe, na defesa da ordem democrática, do interesse público, da Constituição e das leis:	Art. 129. § 2º As funções de Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação.
II – sem exclusividade: [...] f) defender, judicial e extrajudicialmente, os direitos e interesses das populações indígenas quanto às terras que ocupam, seu patrimônio material e imaterial, incluída a preservação e restauração de direitos, reparação de danos e promoção de responsabilidade dos ofensores.	Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; [...]
III – o exercício de outras funções que lhe forem atribuídas por lei, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e consultoria jurídica das pessoas jurídicas de direito público.	Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
Art. 46. Ao Ministério Público fica assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria e global, competindo-lhe dispor sobre sua organização e funcionamento, criar, extinguir e prover seus cargos, funções e serviços auxiliares, obrigatoriamente por concurso público de provas e títulos.	Art. 127. § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.
§ 1º O Ministério Público proporá ao Poder Legislativo a fixação de vencimentos e vantagens de seus membros e dos serviços auxiliares, bem como o seu orçamento, aplicando-se o disposto no art. 11 e seus parágrafos, do Capítulo do Poder Executivo.	§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Fonte: Braga (2008)

A primeira linha do quadro discorre sobre a organização interna da instituição: enquanto o anteprojeto divide o MP em Ministério Público Federal e Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, a Constituição Federal (CF) propõe uma divisão mais minuciosa, com o MP sendo formado pelo Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados. O Ministério Público da União, por sua vez, é composto por Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal.

A segunda linha conta com as garantias e vedações da instituição. Poucas são as modificações feitas entre os dois textos, sendo visíveis apenas nas diferentes formas que foram estruturadas as escritas. O Anteprojeto enuncia independência funcional e equiparação de garantias e vedações com os Magistrados, já a Carta Magna enumera cada uma delas e proíbe o exercício de advocacia pelos membros do MP. As funções do

Ministério Público estão alocadas na terceira linha da tabela. Basicamente contam com o mesmo conteúdo: devem ser exercidos por membros de carreira. A CF acrescenta apenas que esses membros deverão residir na comarca da respectiva lotação.

Quanto aos direitos e interesses da população indígena, situados na quarta linha, ambos os textos prescrevem que sua defesa judicial deve ser feita pelo MP. O elemento diferencial ocorre na defesa extrajudicial na escrita do Anteprojeto. A quinta linha do quadro discorre sobre o exercício de outras funções: o Anteprojeto e a Constituição afirmam que é permitido, desde que compatível com sua finalidade. A representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas é vedada.

A autonomia do Ministério Público é comentada na sexta linha. Aqui encontram-se diferenças substanciais. O Anteprojeto propõe autonomia administrativa, financeira e funcional, a Constituição fala em autonomia funcional e administrativa. O Anteprojeto requiere a possibilidade do MP em criar, extinguir e prover cargos, funções e serviços auxiliares, obrigatoriamente através de concurso público e prova de títulos. A CF define que o Ministério Público deve propor ao Legislativo a criação ou extinção de cargos e serviços auxiliares por meio de concurso público e prova de títulos.

Ao final, a última linha traz a pauta orçamentária. Enquanto o Anteprojeto afirma que cabe ao MP propor ao Legislativo a fixação de vencimentos e vantagens de seus membros e dos serviços auxiliares, bem como de seu orçamento, o texto constitucional considera que o Ministério Público deve elaborar proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Essa temática também carrega distinções mais tangíveis, com maior limitação na forma pela qual o MP pode organizar seu orçamento.

Diante das previsões constitucionais propostas e daquelas que foram aprovadas, pode-se concluir que poucas foram as mudanças empreendidas pela Constituição em relação ao Anteprojeto da SPJMP. Dessa forma, é possível atestar a eficácia do lobby do MP em tornar constitucionalizadas suas principais aspirações. As áreas que apresentaram diferenças mais visíveis, embora não muito significativas, dizem respeito à autonomia do Ministério Público; seu orçamento e divisão interna.

## Considerações Finais

Esta monografia teve como propósito compreender a leitura feita por dois jornais de grande circulação nacional acerca do fortalecimento institucional do Ministério Público no período da transição democrática, em especial na Constituinte de 1987/88. Constatou-se uma consistência e uma continuidade entre o conteúdo dos discursos veiculados pela mídia, pelo lobby do MP, pelo anteprojeto da SPJMP e, em grande parte, pelo texto constitucional aprovado em 1988. Tal como afirmado por Kerche (2010, p. 106-107), a nova configuração institucional estabelecida não resultou de um “cochilo” dos Constituintes, mas sim de um contexto histórico-político e de uma cultura política permeáveis às reivindicações feitas pelos membros do MP e por eles articuladas.

Todos os materiais analisados corroboram com a abordagem teórica do pluralismo estatal, proposta por Arantes e Moreira (2019). Os autores afirmam a existência de um ativismo entre os membros das instituições de justiça no sentido de promover uma afirmação institucional, logrando determinadas conquistas<sup>69</sup>. A consequência desse voluntarismo político incorre em um pluralismo no interior do estado de órgãos que espelham suas próprias ambições. (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 97). Ao analisarem a trajetória institucional do Ministério Público, da Polícia Federal e da Defensoria Pública, os autores argumentam que há três fatores que influenciam no êxito dessas entidades na disputa por espaço e competência: 1) coesão interna; 2) encaixe no sistema institucional mais amplo; 3) capacidade de vencer conflitos “de fronteira” – conflitos que colocam em risco a autonomia ou competências do órgão.

Frente aos dados analisados nesta monografia, é possível observar que três fatores foram amplamente trabalhados pelo Ministério Público: 1) a coesão interna pôde ser visualizada na Carta de Curitiba e na própria articulação que deu origem ao lobby da instituição; 2) o encaixe no sistema foi encontrado em um espaço de luta pelos direitos coletivos de uma sociedade dita hipossuficiente pelo discurso do MP; 3) a transcendência

---

<sup>69</sup> Gomes (2015, p. 99-100) corrobora o argumento central de Arantes (2002), acerca do voluntarismo dos membros do MP, ao analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas pelo procurador-geral da República, que foram julgadas procedentes pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no período de 1988-2012, concluindo sobre o:

grande número de ADI procedentes da PGR que tratam de causas sobre serviço público, mas especificamente, sobre as carreiras do MP e do Judiciário. Esse sim é, sem dúvida, o grande tema das ADI investigadas. (...) temos os ingredientes de um quadro de corporativismo que até agora tem passado praticamente despercebido pela comunidade jurídica brasileira. (GOMES, 2015, p. 99-100)

dos obstáculos foi vitoriosa no contexto das disputas por funções na ANC. Arantes e Moreira (2019, p. 108) utilizam as duas ondas de transformações do direito, de Capelletti e Garth (1988), para embasarem seus argumentos a respeito da influência que esse contexto teve diante dos fatos. A segunda onda, crítica aos direitos individuais, com forte apelo à defesa de causas coletivas, chegou ao Brasil no final da década de 1970, início de 1980, impactando o campo jurídico.

Mesmo que dentro de um cenário de transição política, as disputas travadas entre o Ministério Público, as demais entidades de Justiça e as organizações da sociedade civil, resultaram em um êxito quase que total para o MP, com uma única derrota caracterizada pela extinção da exclusividade em encaminhar representações de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal, até então feita apenas pelo PGR. Relevante frisar também que essa derrota já era prevista pelos meios de comunicação no início do ano de 1985, devido ao vínculo que essa prerrogativa guardava com o regime de exceção.

Partindo-se do objetivo central da monografia em entender como a mídia retratou o fortalecimento institucional do Ministério Público, foi possível observar um discurso em prol da independência da instituição, assinalando uma crescente rejeição da opinião pública em relação ao Estado, enquanto agente controlador das demais instâncias. Ainda que surja o paradoxo referente à natureza estatal do MP, através de um lobby bastante eficaz, que traduziu suas demandas por meio da defesa dos direitos coletivos e difusos, tal entidade foi apta a construir em tempo hábil sua imagem vinculada aos direitos humanos, à democracia e em se desvencilhar do papel de representante judicial da União.

Esse novo perfil de atuação construído pelo Ministério Público configurava-se em posição oposta ao regime autoritário, cuja materialidade se encontrava no Executivo, Poder já desgastado por suas ações arbitrárias desde os tempos mais recrudescidos do regime, destacadas e reverberadas pela mídia. A construção desse discurso que garantiu uma feição democrática ao MP se fez de modo a distanciar-se de um ator político cuja imagem era pouco afeita ao que seria um Estado Democrático de Direito. Esse novo papel desempenhado pelo Ministério Público, está, segundo Macedo Júnior (2010, p. 84-85), diretamente atrelado à natureza do Direito contemporâneo que se faz por meio de um equilíbrio entre interesses sociais irreduzíveis a uma justiça universal. Assim sendo, há uma lógica de acordos e acomodações políticas que configura o Direito como aquele de interesses de grupos, de desigualdades. Ou, dito em termos bourdieusianos (BOURDIEU, 2001; ALMEIDA, 2017), há um Estado como espaço composto por disputas travadas entre poderes (simbólico, econômico, político), no qual ocorre a dominação entre os



campos e, ainda que haja uma afinidade do *habitus* entre as elites, ela é transposta pela relativa autonomia que cada campo possui. Assim, mesmo ocorrendo a reprodução das estruturas de dominação, ela não se faz de maneira determinante e integral, fato que tornam relevantes e necessários tais estudos sociológicos.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Frederico de. A noção de Campo Jurídico para o estudo dos agentes, práticas e instituições judiciais. In: ENGELMANN, F. (org.) **Sociologia Política das Instituições Judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017, pp. 124-150.

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opin. Publica**. 2019, vol.25, n.1, pp.97-135.

AZEVEDO, Fernando A.; LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Comunicação Política e Opinião Pública. In: HOLLANDA; VEIGA; AMARAL (org.) **A Constituição de 88: trinta anos depois**. Curitiba: Editora UFPR, 2018, pp. 137-156.

BRAGA, Pedro. O Ministério Público na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 179, jul./set. 2008, pp. 57-80.

BOURDIEU, Pierre. A força do Direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: **Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 209-254, 2001.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o Processo de Judicialização da Política. **Revista Direito GV**, São Paulo, 6 (2), jul./dez. 2010, pp. 399-422.

CHALOUB, Jorge; LYNCH, Christian E. C. O pensamento político-constitucional da República de 1988: um balanço preliminar (1988-2017). In: HOLLANDA; VEIGA; AMARAL (org.) **A Constituição de 88: trinta anos depois**. Curitiba: Editora UFPR, 2018, pp. 251-280.

COMPLOIER, Mylene. O Ministério Público e a Assembleia Nacional Constituinte: as origens de um texto inovador". **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, 2015, pp. 315-340.

FONTAINHA, Fernando de C.; SILVA, Angela M. D. da; NUÑEZ, Izabel S. **História Oral do Supremo [1988-2013]**, vol. 3: Sepúlveda Pertence. Rio de Janeiro: Edição FGV Direito Rio, 2015.

GOMES, Kelton de Oliveira. **Em defesa da sociedade? Atuação da Procuradoria Geral da República em Controle Concentrado de Constitucionalidade (1988-2012)**. Brasília. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, 2015.

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

LOBBY marca estratégia do Ministério Público. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 23 ago. 1987. Disponível em: <

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9968&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4294740&origem=busca&pd=5f201ea7a5cca9dc0d7d555c67d8810c> > Acesso em 22 jan. 2021.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo. A Evolução Institucional do Ministério Público Brasileiro. In: SADEK, Maria T. (org.) **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, pp. 65-94.

MACIEL, Débora A.; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). **Revista Debate**, Porto Alegre, vol. 8, n. 3, 2014, pp. 97-117.

MAZZILLI, Hugo N. A Carta de Curitiba e a Constituinte. In: **VII Congresso Nacional do Ministério Público**, pub. AMMP/Conamp, abr. 1987. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/curitibaconst.pdf>.

O MINISTÉRIO Público reivindica autonomia. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 20 out. 1985. Disponível em: < <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19851020-33939-nac-0003-999-3-not/busca/procurador+geral+Rep%C3%Bablica> > Acesso em 20 jan. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. “O Supremo Tribunal Federal no processo de transição democrática: uma análise de conteúdo dos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo”. **Revista de Sociologia e Política**, (22), 2004, pp. 101-118.

\_\_\_\_\_. “Agenda Decisória do Supremo Tribunal no Período de Transição Democrática: Judicialização da Política?”. **Revista Plural**, São Paulo, vol. 26.2, ago./set., 2019, pp. 74-95.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. RIBEIRO, Desirée Ferreira Marques. “Atuação política do Procurador-Geral da República na transição democrática no Brasil”. **Revista Direito e Práxis**, vol. 12, 2021.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAVARES, Rita. Ministério Público procura sua identidade própria. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 out. 1985. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9289&keyword=%22Procurador-Geral+da+Republica%22&anchor=4295797&origem=busca&pd=ef5ea016d9d1ca7c24defd58ec353064> > Acesso em 22 jan. 2021.

TAVARES FILHO, Newton. III. c – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. In: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Edições Câmara, 2009, pp. 219-238.