



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARIA EDUARDA RIBEIRO GONTIJO

**O LOBBY NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988:
O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

BRASÍLIA - DF
AGOSTO DE 2023



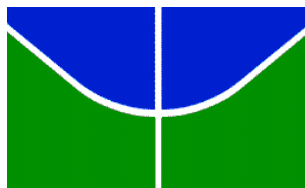
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARIA EDUARDA RIBEIRO GONTIJO

**O LOBBY NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988:
O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Dr. Frederico Bertholini e co-orientação do professor Me. Igor R. Costa.

BRASÍLIA - DF
AGOSTO DE 2023



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

MARIA EDUARDA RIBEIRO GONTIJO

**O LOBBY NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988:
O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Dr. Frederico Bertholini e co-orientação do professor Me. Igor R. Costa.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Frederico Bertholini
Orientador

Prof. Me. Igor Rodrigues Costa
Co-orientador

BRASÍLIA - DF
AGOSTO DE 2023

AGRADECIMENTOS

Escolher a Universidade de Brasília (UnB) significou, acima de tudo, abdição. Deixar as montanhas de Minas Gerais e tudo mais que me era conhecido para viver na secura da cidade que Beauvoir disse, e faço coro, não ter alma ou coração, exigiu coragem e uma pitada de incosequência próprias da juventude de quem acabara de completar 18 anos. Hoje, percebo que a imensidão da minha coragem sempre foi proporcional a certeza de que sempre teria para onde voltar. Percebo também, a coragem da minha família por, valendo-se apenas da criação amorosa que me deram e de infinitas orações, me permitiram buscar sonhos tão distantes de casa.

Esses últimos anos na UnB, me ensinaram muito mais do que Ciência Política e me concederam muito mais do que um diploma de bacharel. Entender a importância de se viver cada minuto com inteireza e a possibilidade da presença na ausência, fizeram com que todas as despedidas na ponte aérea e todas as comemorações perdidas fossem menos doídas, substituídas por uma saudade tolerável e uma sensação de que a cada passo eu me aproximava mais de mim, de Deus e, assim, de desvendar meus propósitos.

Nesse momento de conclusão, agradeço a Deus pelas incontáveis graças e livramentos e, principalmente, por me cercar de pessoas tão maravilhosas. Agradeço a minha família pelo pleno apoio e imensa compreensão, ao Thiago por preencher com leveza todos os momentos desde a sua chegada, aos colegas de curso, em especial, Fabi, Juca, Gabriel, Kalyne e Lucas por se tornarem minha família em Brasília. Aos meus amigos de Minas, sou grata por sempre estarem pertinho ainda que há centenas de quilômetros de distância, aos ex-colegas de trabalho pelos ensinamentos práticos que jamais seriam contemplados em uma sala de aula. Agradeço ainda, aos meus professores dos mais diversos departamentos, em especial, Carlos Henrique Cardim, pelo zelo em cada orientação acadêmica, profissional e literária, e aos meus queridos orientadores Igor e Fred pela infinita paciência, bom humor e excelência.

Maria Eduarda Ribeiro Gontijo

"Se antes de cada acto nosso nos puséssemos a prever todas as consequências dele, a pensar nelas a sério, primeiro as imediatas, depois as prováveis, depois as possíveis, depois as imagináveis, não chegaríamos sequer a mover-nos de onde o primeiro pensamento nos tivesse feito parar."

José Saramago, Ensaio Sobre a Cegueira.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso, de natureza qualitativa e de caráter exploratório descritivo, pretende **analisar como o Ministério Público conseguiu ampliar e consolidar suas prerrogativas na Constituição Federal de 1988**. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica na qual se destacaram os trabalhos de Arantes (2002), Kerche (2010), Comploier (2015), Koerner e Maciel (2014), Veloso (2017) e Sarmiento (2009). Em sequência, foi realizada uma análise documental das entrevistas públicas concedidas por parlamentares constituintes e por membros que compunham os quadros do Ministério Público da época, atas de reuniões, reportagens e excertos do diário oficial. A partir análise dos conteúdos supracitados, foram elencados dois objetivos específicos: a) Identificar quais fatores antecedentes e concorrentes a Assembleia Nacional Constituinte contribuíram para ampliação e consolidação das prerrogativas do Ministério Público na Carta Magna de 1988; b) Interpretar a preponderância entre os fatores identificados em "a". Concluiu-se que, apesar do contexto político social favorável, do associativo precoce do órgão e do formato e agenda adotados na Constituinte contribuírem para os avanços do Parquet, o *lobby* empregado durante a Constituinte foi o fator determinante na consolidação constitucional do Ministério Público. Dessa forma, esta monografia busca contribuir para os estudos acadêmicos do lobby no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, em especial, aquele desempenhado pelo Ministério Público.

Palavras-chave: Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988; Constituição Federal brasileira; Lobby; Ministério Público.

ABSTRACT

The present monograph work, of qualitative nature and descriptive exploratory character, intends to analyze **how the Public Prosecutor's Office managed to expand and consolidate its prerogatives in the Federal Constitution of 1988**. Therefore, a bibliographic review was carried out, in which the works of Arantes (2002), Kerche (2010), Comploier (2015), Koerner and Maciel (2014), Veloso (2017) and Sarmento (2009) stood out. Subsequently, a documental review was conducted based on public interviews given by members of the Constituent Assembly and by members of the Public Prosecutor's Office at the time, records of meetings and excerpts from the official gazette. Then was conducted an analysis of contents aforementioned, and two specific objectives were established: a) To identify which previous and concurrent factors of the National Constituent Assembly contributed to the expansion and consolidation of the Public Prosecutor's Office prerogatives in the 1988 Constitution; b) To interpret the prevalence of the factors identified in "a". It has been concluded that, although the favorable political and social context, the associative history of the Institution and the structure and agenda adopted in the Constituent Assembly contributed to the advances of the Parquet, the lobby engaged during the Constituent was the key factor for the constitutional consolidation of the Public Prosecutor's Office. Thus, this monograph seeks to contribute to the literature on lobbying during the National Constituent Assembly of 1987-1988, especially that performed by the Public Prosecutor's Office.

Keywords: National Constituent Assembly 1987-1988; Brazilian Federal Constitution; Lobby; Public Prosecutor's Office.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 CONCEITO DE LOBBY.....	11
3 ANTECEDENTES.....	14
3.1 Os diversos Ministérios Públicos.....	15
3.2 Criação da Confederação das Associações Estaduais de Ministério Público.....	16
3.3 A Carta Recife.....	16
3.4 Eleições de 1974 e o III Congresso Nacional do Ministério Público.....	17
3.5 Reforma do Judiciário.....	17
3.6 Normalização Institucional, democratização da sociedade e os novos conflitos.....	19
3.7 Lei Complementar 40/1981 - Lei Orgânica Nacional.....	20
3.8 Eleições de 1982 e 1985.....	21
3.9 Preparação para a Assembleia Nacional Constitucional.....	22
3.10 Lei da Ação Civil Pública.....	23
3.11 Definição da agenda e a Carta Curitiba.....	24
4 CARACTERÍSTICAS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE.....	26
4.1 Regimento Interno.....	26
4.2 Perfil.....	27
4.4 Composição das comissões.....	31
5 METODOLOGIA.....	32
6 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUINTE.....	36
7 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	45
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....	50

1 INTRODUÇÃO

A convocação para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi realizada por José Sarney, então presidente do país, através do envio da Proposta de Emenda Constitucional nº 43 ao Legislativo, em julho de 1986, que propunha a atribuição de poderes constituintes ao Congresso a partir do dia primeiro de fevereiro de 1987. O objetivo era restabelecer o Estado Democrático de Direito no Brasil após vinte e um anos de Ditadura Militar. Como o regime burocrático-autoritário inaugurado pelo Golpe de 1964 havia constitucionalizado diversas normas antidemocráticas, a elaboração de uma nova Constituição era imprescindível.

Os processos constituintes democráticos ao englobarem as discussões e decisões que estabelecerão a lei máxima que delimita o Estado, definindo os direitos e deveres dos cidadãos abrem, por si só, amplas perspectivas para que grupos de interesse reivindiquem suas demandas. A atividade de representação de interesses desses grupos ante ao poder público denomina-se *lobby*. No caso da ANC, a abertura aos diferentes *lobbies* foi significativamente acentuada devido a dois fatores que se complementam: o contexto político-social do país e a estrutura regimental da Assembleia.

Quanto ao contexto, a década que precedeu a Constituinte foi marcada pelo esgotamento do Regime Militar e democratização da sociedade civil. O país estava em uma crise financeira progressiva desde o fim do Milagre Econômico (1973), a oposição acumulava uma sequência de vitórias nas eleições (1974, 1976 e 1982), a população estava cada dia mais mobilizada em prol da redemocratização e da ampliação dos direitos de participação nos debates políticos.

No que diz respeito à segunda característica, a ausência de consenso em torno de um anteprojeto de constituição, o perfil ideológico plural dos parlamentares e a estrutura descentralizada, organizada em comissões, não só incentivaram, como facilitaram a inserção das propostas de diversos grupos de pressão - *lobistas* - que pleiteavam suas demandas silenciadas durante os vinte anos de ditadura.

Como previsto, no dia primeiro de fevereiro de 1987 a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada. A partir daí os representantes dos grupos de pressão passaram a lotar a Câmara dos Deputados. Entre esses, cabe destacar os membros da Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp) que contribuíram significativamente para que o texto constitucional que define o *Parquet* não só incluísse as prerrogativas conquistadas

durante o Regime Militar, como também as ampliasse, estabelecendo assim, uma nova feição para o órgão, sem precedentes nacionais ou internacionais.

Sendo essa nova definição do Ministério Público considerada a maior inovação institucional da Carta 1988, a presente monografia buscará **analisar como o Ministério Público conseguiu ampliar e consolidar suas prerrogativas na Constituição Federal de 1988**, com intuito de contribuir para os estudos acadêmicos do *lobby* no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, em especial, aquele desempenhado pelo Ministério Público. A incipiência dessa agenda de pesquisa, em parte, é justificada pela estigmatização precoce do termo *lobby* que foi, equivocadamente, associado aos escândalos de corrupção e tráfico de influência que marcaram o Regime Militar, quando na verdade o *lobby* é um mecanismo originário e exclusivo dos regimes democráticos.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica na qual se destacaram os trabalhos de Arantes (2002), Kerche (2010), Comploier (2015), Koerner e Maciel (2014), Veloso (2017) e Sarmiento (2009). Em sequência, foi realizada uma análise documental das entrevistas públicas concedidas por parlamentares constituintes e por membros que compunham os quadros do Ministério Público da época, atas de reuniões, reportagens e excertos do diário oficial.

A partir da análise dos conteúdos supracitados, foram elencados dois objetivos específicos: a) Identificar quais fatores antecedentes e concorrentes a Assembleia Nacional Constituinte contribuíram para ampliação e consolidação das prerrogativas do Ministério Público na Carta Magna de 1988; b) Interpretar a preponderância entre os fatores identificados em "a".

Foram identificados quatro fatores interdependentes que contribuíram para ampliação e consolidação das prerrogativas do Ministério Público na Carta Magna de 1988: 1) O contexto político social do país; 2) O associativismo avançado do Ministério Público; 3) A estrutura da Assembleia Nacional Constituinte; 4) *Lobby* exercido por membros do Ministério Público durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Uma vez que a literatura indica que os fatores "1" e "3", contexto político-social do país e estrutura dos trabalhos na Constituinte respectivamente, são comuns a outros grupos de pressão, mas apenas o *Parque* foi redesenhado; que o associativismo, fator "2", explica as conquistas alcançadas durante o Regime Militar, mas que isolado do exercício efetivo da representação de interesses em um contexto democrático não garantiria a constitucionalização

dessas ou a ampliação na Carta de 1988, identifica-se por eliminação que o fator "4", o *lobby* durante a Constituinte, é o determinante. Assim, tem-se como resultado de "b" o seguinte ordenamento de fatores em ordem decrescente "4", "2", "1" e "3".

A monografia foi dividida em cinco seções. Na primeira realiza-se a conceituação do termo *lobby*, enquanto na segunda são trabalhados os antecedentes da ANC 87-88, discorrendo sobre o contexto político-social, os eventos pontuais que marcam a história do *Parquet* durante o Regime Militar, além do nascimento e desenvolvimento do associativismo do órgão. A terceira seção coube a explicitação do formato, perfil e agenda da Assembleia Nacional Constituinte. Na quarta tem-se o desenvolvimento dos trabalhos na durante a ANC, com destaque para a atuação *lobista* do Ministério Público nos bastidores e plenário. Finalmente, na quinta seção é realizado um balanço sobre o texto elaborado na Constituinte que faz do Ministério Público um órgão de controle, independente de todos os poderes de estado, dotado de múltiplas prerrogativas que extrapolam a persecução penal, sem previsão de mecanismos de accountability horizontal e sem precedentes no mundo.

2 CONCEITO DE LOBBY

Devido ao preconceito léxico que cerca o termo "*lobby*", o seu conceito será imediatamente elucidado para que o trabalho possa ser devidamente compreendido. O presente trabalho de conclusão de curso partirá do conceito de *lobby* idealizado por Mancuso e Gozetto (2018) significando a **atividade de representação de interesses que grupos de pressão exercem frente a um poder público**¹. Para Oliveira (2005), tal atividade é precedida pela coleta de informações, elaboração de estratégias, confecção de pesquisas e identificação de possíveis aliados.

A necessidade de conceituação advém de uma marginalização precoce do termo inaugurada no final do século passado que perpetua-se até os dias de hoje. De maneira que, ainda que a palavra *lobby* seja rotineiramente utilizada no Brasil, na larga maioria das vezes seu uso é feito de maneira imprecisa e preconceituosa (OLIVEIRA, 2005).

Na década de 1970, o país vivia sob um regime antidemocrático (1964-1985), marcado pela intensa centralização do poder e conseqüente enfraquecimento do Congresso Nacional. Naquele momento, a estrutura do Estado brasileiro se dava de forma a fazer com que o Poder Executivo lidasse diretamente com a formulação de políticas públicas em diversas esferas da estrutura estatal (OLIVEIRA, 2005).

Do cenário descrito, surgiu a figura "amigo do rei", para representar qualquer tipo de interesse frente ao Estado era necessário conhecer ministros ou militares suficientemente influentes. A partir daí, aqueles interessados em participar do processo deliberativo buscaram estabelecer um vínculo pessoal com algum agente influente. A relação com um "amigo do rei" bastava para comprar resultados e acessos, e foi através desse processo clandestino que agentes do setor produtivo realizaram vários acordos de caráter duvidoso com figuras do poder. Essas negociações suspeitas receberam, equivocadamente, o nome de *lobby* pela imprensa² e a partir desse momento foi traçada uma relação direta entre *lobby*, corrupção, e tráfico de influência (OLIVEIRA, 2005).

Entretanto, defende-se aqui a tese apontada por Oliveira (2005) no sentido de que:

¹ Os autores ainda acrescentam: "*O lobby está presente em cada decisão parlamentar ou governamental (e, muitas vezes, também judiciais) que afeta nossas políticas públicas.*" (MANCUSO, GOZETTO, 2018, pp. 16-17).

² De maneira alguma pretende-se desprezar o papel da mídia como instrumento de controle, apenas responsabilizá-la por conseqüências advindas da execução de atividades legítimas.

Lobbying e regimes ditatoriais não se conjugam [...] Um sistema político em que as decisões são centralizadas e o Poder Legislativo é fraco não apresenta um ambiente adequado para o desenvolvimento do lobbying [...] Sendo assim, atividades que não se utilizam de uma representação técnica, pautada pelo oferecimento de informações imparciais e confiáveis e que propiciem uma abertura de canais de comunicação com o governo, não podem ser caracterizadas como lobbying (OLIVEIRA, 2005, p. 34).

Assim, as negociações escusas no regime militar não configuravam *lobbying*. Ainda hoje, 35 anos após o fim do regime, o termo *lobby* continua sendo utilizado erroneamente pela imprensa e, conseqüentemente, também pelo senso comum. O resultado é tamanha estigmatização que a produção acadêmica e até os próprios profissionais da área buscam outros termos para descrever a atividade. O que talvez explique o baixíssimo número de trabalhos que relacionam *lobby* ao Ministério Público - e a tantas outras organizações estatais -, ainda que a instituição tenha valido-se deste processo para alcançar diversos avanços institucionais (MANCUSO; GOZETTO, 2011).

Antes de continuar, é necessário pontuar outra questão que cerca o termo. As duas principais teorias a respeito da origem do lobby, criadas por Freire (1986) e Graziano (1994), tratam de processos de negociação entre grupos de interesse econômicos e o governo (OLIVEIRA, 2005). Conquanto o *lobbying* tenha surgido desse tipo de processo de negociações, posteriormente, a prática foi avocada por organizações sem interesses exclusivamente econômicos, passando a ser utilizada para representar interesses sociais perante os agentes governamentais. Um bom exemplo desse tipo de organização será analisada mais adiante: a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público, a Conamp (OLIVEIRA, 2005).

Como bem salientado por Figueira e Graziano (1987 e 1996, respectivamente), o *lobby* possui papel de força social capaz de aproximar e equilibrar a sociedade e o Estado. Ou seja, a prática do *lobby* não só é perfeitamente coerente com o regime democrático representativo, bem como é essencial para este (ARAGÃO, 1992; CARVALHO, 2009; COSTA, 2015; VELOSO, 2017).

Borin (1988), Gozetto (2011), Mancuso (2011), Lemos (1988), Oliveira (2005) e Veloso (2017) contribuem para o entendimento de que conscientes que a natureza do *lobby* é a informação direta e objetiva, a atividade não só é originária do mecanismo democrático, bem como possui uma relação orgânica com a prática democrática.

Lemos (1988) afirma que nenhum indivíduo ou grupo seletivo é capaz de ser onisciente quanto aos assuntos que dizem respeito à sociedade. Os *lobbies* colaboram para que um maior

número de informações sobre a agenda chegue ao poder deliberativo antes do posicionamento, possibilitando assim uma decisão de maior qualidade. Isso porque os grupos de pressão são dotados de um conhecimento técnico, específico, confiável, e comprovável sobre o que advogam. Logo, o *lobby* pode ser entendido como um "eficiente canal de informações de mão dupla", uma vez que apresenta um saber especializado técnico-político sobre os temas específicos representados e possui potencial de influenciar as decisões (OLIVEIRA, 2005).

A partir do final da década de 1970, simultaneamente ao processo de redemocratização, a prática do *lobby* se fortaleceu no Brasil. Devido ao processo de abertura política, o acesso ao movimento de tomada de decisão torna-se possível ainda que não se tenha uma boa relação com um "amigo do rei". Outrossim, a possibilidade de que as oposições pudessem assumir o poder também incentivou a atuação de novos grupos de interesse - inclusive aqueles antes reprimidos que envolviam os trabalhadores e a sociedade civil (ARAGÃO, 1992).

O cenário exigia que o Estado e a população se adaptassem. O primeiro, lidava com um governo sem maioria no Congresso e a crescente necessidade de negociação com a oposição. Quanto à segunda, a organização dos novos grupos de pressão é entendida como natural, dado que o momento era encarado como propício para reivindicar demandas que haviam sido massivamente reprimidas (VELOSO, 2017).

Como já explicitado, *lobbying* e regimes ditatoriais não se associam, entretanto, os anos que antecederam a Constituinte, de fato, propiciaram as condições necessárias para a consolidação da prática no país após a promulgação da Carta de 1988 (OLIVEIRA, 2005)

Findado o processo de transição lenta, gradual e segura, deu-se a instalação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88. Curioso notar que, diferente da Constituição Federal brasileira de 1988, a ANC raramente é objeto de trabalhos acadêmicos. Sua necessidade era incontestável, já que o regime burocrático-autoritário de 1964 havia institucionalizado as normas antidemocráticas através dos Atos Institucionais e os constitucionalizado posteriormente. Destarte, a elaboração de uma nova Constituição era imprescindível, o que passaria necessariamente por uma constituinte (COSTA, 2015; ROCHA, 2013). Sendo a Constituição de um país a lei máxima que delimita o Estado e define os direitos e deveres dos cidadãos, o processo de discussões de sua elaboração abriu largas perspectivas para o *lobbyismo* (VELOSO, 2017).

3 ANTECEDENTES

Bem como Arantes (2002), Kerche (2010), Koerner e Maciel (2014) salientaram em seus estudos, é fundamental abordar os antecedentes quando tratamos dos avanços institucionais do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Em abril de 1964, como é de notório saber, fora instaurada a ditadura militar por meio de um golpe patrocinado pelas Forças Armadas. Cerca de dois anos depois, por via de Ato Institucional, com intuito de institucionalizar o regime, o Congresso Nacional tornou-se assembleia constituinte limitada e concebeu uma nova Constituição no dia 24 de janeiro de 1967 (KOERNER e MACIEL, 2014; MAZZILLI, 2013).

A Carta de 1967 colocava o Ministério Público em uma seção no capítulo do Poder Judiciário (art. 137 a 139)³. Posteriormente, na Emenda Constitucional n. 1, de outubro de 1969 que concretizava a reforma constitucional de 1967, o *Parquet*⁴ foi tratado, sucintamente, em dois artigos (arts. 95 e 96) e colocado dentro do "Poder Executivo". Tornando-se assim, órgão estratégico na defesa dos interesses da União (CABRAL NETTO, 2013; KOERNER e MACIEL, 2014).

De toda forma, o desenho institucional do Ministério Público em 1970 não se distanciava do formato estabelecido pela Carta Magna que vigorava antes do golpe militar. Ressalva-se algumas alterações pontuais: a extensão das garantias de aposentadoria e vencimentos que regiam a Magistratura aos membros do Ministério Público e a considerável expansão das atribuições do Procurador-Geral da República. Este, nomeado e demitido ad nutum (CABRAL NETTO, 2013; MAZZILLI, 2013).

Enquanto o Projeto de Constituição ainda tramitava no Congresso Nacional (1964 - 1967), promotores e procuradores de justiça de São Paulo foram a Brasília com o intuito de garantir na Carta as prerrogativas já estabelecidas pela legislação do estado. Nessa oportunidade, o Ministério Público de São Paulo percebeu de antemão a necessidade de uma representatividade classista nacional dada a imensa dificuldade de tratar a causa com os senadores e deputados dos demais estados (CABRAL NETTO, 2013; KOERNER e MACIEL, 2014).

³ Desde a sua origem, o Ministério Público ocupou diferentes capítulos na Carta Magna, inclusive até já fora ignorado por esta.

⁴ O termo *Parquet* deve ser entendido como sinônimo de Ministério Público.

Além da dificuldade supracitada, Oscar Xavier de Freitas, então Procurador-Geral do Estado de São Paulo, explicitou que a Emenda Constitucional de 1969 sinalizava uma possível centralização do *Parquet*. Oscar e seus colegas de classe temiam que o Governo interferisse na organização do Ministério Público adotando o padrão do Ministério Público Federal. Segundo ele, a centralização não era de interesse de nenhum dos estados, e prejudicaria ainda mais aqueles que já tinham se adiantado nas conquistas como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Portanto, mais do que nunca, era necessário criar um órgão que congregasse em nível nacional todas as associações estaduais a fim de garantir a integridade e desenvolvimento institucional do *Parquet* (CABRAL NETTO, 2013; KOERNER e MACIEL, 2014).

3.1 Os diversos Ministérios Públicos

Antes de continuar, é necessário contextualizar as relações existentes entre os diversos Ministérios Públicos estaduais do Brasil. Mazzilli (2013) relata que até 1950 as trocas de informação entre membros da carreira de diferentes unidades da Federação eram raras e superficiais⁵. O cenário timidamente começou a se transformar quando a Constituição Federal de 1946 concedeu estabilidade e inamovibilidade a todos os membros do Ministério Público nacional. A partir daí, congressos estaduais começaram a ocorrer com maior frequência e o isolamento passou a ser lentamente mitigado (MAZZILLI, 2013).

O isolamento impedia a formação de um espírito de classe, o que, conseqüentemente, facilitava ingerências em todos os Ministérios Públicos estaduais por meio do Executivo, do Legislativo, e até do Judiciário. Outro aspecto que deve ser destacado é a heterogeneidade estrutural e organizacional dos Ministérios Públicos Estaduais. Os órgãos eram extremamente díspares, tanto que em alguns era vedada a prática da advocacia e em outros sequer se cogitava tal proibição. Além da estranha variação das regras para escolha do Procurador-Geral de Justiça em cada unidade federativa e o fato de que alguns estados não possuíam sequer uma associação de classe (CABRAL NETTO, 2009; MAZZILLI, 2013).

Walderedo Nunes (2000), membro do *Parquet* do Rio Grande Norte, sintetizou o Ministério Público até aquele momento como instituição que inexistia e “não passava de um

⁵ Até 1950, o único encontro nacional que havia ocorrido fora de São Paulo, em 1942 no qual nem todos os Estados se fizeram presentes.

cabide de bons empregos e instrumento nas mãos dos Governadores para a execução de seus projetos pessoais" (CABRAL NETTO, 2013).

3.2 Criação da Confederação das Associações Estaduais de Ministério Público

A ideia de criar um órgão que congregasse nacionalmente as associações estaduais foi apresentada no III Congresso do Ministério Público Fluminense em Teresópolis, no dia 10 de dezembro de 1970. A princípio, a possibilidade agradou a maioria dos congressistas, sendo que a oposição de alguns, justificada sob o argumento de que aos paulistas caberiam todas as decisões, fora reduzida por intermédio dos mineiros que ali possuíam parentes, amigos e conhecidos. Ainda naquele congresso, uma Carta de Princípios foi aprovada, estabelecendo a fundação da Confederação das Associações Estaduais de Ministério Público (Caemp - hoje, Conamp - Confederação Nacional do Ministério Público) e sua instalação no ano seguinte em Ouro Preto, Minas Gerais (CABRAL NETTO, 2013).

Uma vez oficializada, a Conamp propiciava unidade nacional e seus membros passaram a buscar o aperfeiçoamento institucional. Para tanto, fomentava-se a criação ou reestruturação das associações estaduais. A entidade era vista como a via mais eficaz para mitigar as diferenças entre os Ministérios Públicos Estaduais e assim criar uma identidade de natureza institucional - hoje conhecida como consciência nacional de Ministério Público - que possibilitaria o rompimento dos limites conceituais de órgão público ordinário (AZUL, 2013).

Daí em diante, congressos e encontros regionais e nacionais tornaram-se cada vez mais comuns, e assim, a troca de conhecimento, antes rara e superficial, se intensificou de forma que fora possível, paulatinamente, a elaboração de legislações locais cada vez mais semelhantes. Estas, contribuíam para alcançar o objetivo de constituir uma instituição menos heterogênea e cada dia mais capaz de legitimar e fortalecer suas reivindicações classistas diante de negociações políticas (AZUL, 2013).

3.3 A Carta Recife

No mesmo ano que a Conamp fora instalada, 1971, ocorreu a primeira bandeira pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC), a Carta Recife. Esta, concebida dentro do

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)⁶, alcançou quase nenhuma repercussão já que o país vivia os anos de chumbo da ditadura militar e o notório milagre econômico (1969-1973). Em verdade, a Carta Recife foi mais importante para demarcar a divisão entre autênticos e moderados do partido do que como mobilização em prol da ANC - essa divergência entre os membros será relevante em discussões mais adiante (ROCHA, 2013).

3.4 Eleições de 1974 e o III Congresso Nacional do Ministério Público

Em 1974, quando o país não mais vivia o milagre econômico e a oposição conquistava cada dia mais forças de atuação política⁷, ocorreram as eleições nas quais o MDB logrou um expressivo número de votos e vitórias - angariando mais de 40% das cadeiras do Congresso Nacional. Além disso, quando Ernesto Geisel assumiu por meio de eleição indireta à Presidência da República, em março de 1974, pelo partido da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), foi dada a largada à normalização institucional de forma lenta, gradual e segura⁸ (KOERNER e MACIEL, 2014).

Neste mesmo ano, ocorreu o III Congresso Nacional do Ministério Público voltado para a discussão da independência institucional em relação ao Poder Executivo com base no Código de Processo Civil de 1973 que estipulava a intervenção do *Parquet* em causas que diziam respeito ao interesse público. As lideranças reformistas do Ministério Público depreenderam que essa nova atribuição colocava o órgão como representante da lei, e não mais agente do Executivo. A partir daí, a ideia de ampliação da atuação em defesa de interesses sociais ganhou força, principalmente em São Paulo, onde grupos de estudo já consolidados se debruçaram sobre casos relacionados aos interesses sociais (KOERNER e MACIEL, 2014; ROCHA, 2013).

3.5 Reforma do Judiciário

Ainda em 1974, iniciou-se o processo de Reforma Nacional do Judiciário que

⁶ Até então, vigorava o bipartidarismo no país, sendo o MDB o partido de oposição consentida e o ARENA o partido governista.

⁷ Reivindicando junto a população a revogação do AI-5, a volta ao estado de direito, a anistia e as eleições diretas.

⁸ De acordo com Rocha (2013), não há consenso sobre o que Geisel pretendia com a distensão naquele momento, sendo que a ideia de flexibilizar o regime já era discutida desde seu princípio.

perdurou até o "Pacote de Abril". O Governo desejava, por meio da reforma, estender as funções dos órgãos judiciais e centralizá-los através de mecanismos de controle disciplinar interno. No que diz respeito ao Ministério Público, o projeto previa apenas novas atribuições ao Procurador Geral da República e nada dizia sobre os Ministérios Públicos Estaduais. Entretanto, por meio de emendas levadas por Nelson Marchezan, da ARENA, foi prevista uma lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, para dispor normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual - o que, pela primeira vez, possibilitava a elaboração da almejada Lei Orgânica Nacional (KOERNER e MACIEL, 2014; AZUL, 2013).

A Reforma do Judiciário não obteve os votos necessários para sua aprovação no Congresso Nacional, e como remédio, o Governo impôs o "Pacote de Abril", no qual valeu-se de medida excepcional para impor um recesso forçado ao Congresso Nacional. Feito isso, as alterações constitucionais almejadas foram concretizadas por meio do decreto das Emendas Constitucionais nº 7 e nº 8. O decreto em questão, reformou o Judiciário, modificou as regras do processo legislativo e da representação política no Congresso, além de ter configurado uma resposta aos avanços eleitorais da oposição, alterando regras para as eleições de 1978 a fim de garantir a manutenção do processo político através de senadores biônicos⁹ (KOERNER e MACIEL, 2014).

É importante destacar uma consequência da reforma do judiciário que em regra é ignorada: o afastamento entre as elites jurídicas e o governo militar. Se antes os agentes jurídicos estavam dispersos e apenas se distanciavam do regime, a partir daquele momento passaram a declarar abertamente oposição ao regime. Dessa forma, a reforma também propiciou a integração das demandas corporativas e institucionais à agenda dos movimentos políticos ligados à oposição. Ademais, o conjunto formado pelo "Pacote de Abril" e a cassação do líder do MDB, Alencar Furtado, geraram uma crise interna no MDB que, ironicamente, resultou na determinação da Constituinte como prioridade para a oposição (KOERNER e MACIEL, 2014).

Salienta-se que, o Ministério Público, através dos grupos de estudos jurídicos, acompanhou desde o início a Reforma e seus desdobramentos no Congresso Nacional. Os já mencionados encontros nacionais da Instituição também colaboraram nessa supervisão. Esses

⁹ Senadores biônicos é o nome dado aos 23 parlamentares escolhidos pelo governo militar para ocupar um terço das cadeiras do Senado Federal entre 1979 e 1987.

encontros, patrocinados anualmente pelas associações de classe, gradativamente se tornaram um valioso canal de mobilização política, além de espaço para produção doutrinária e organização das atividades da Conamp. Assim, esses congressos começaram a orientar jurídica e politicamente atividades associativas (KOERNER e MACIEL, 2014).

Koerner e Maciel (2014) destacaram, entre esses encontros, o V Congresso Nacional do Ministério Público, em 1976. Neste, lideranças paulistas, mais uma vez adiantadas e devidamente capacitadas, defenderam uma nova estratégia política: campanhas de mobilização da opinião pública. A tática era fundamentada na ideia de que a sociedade era fonte potencial de legitimidade das aspirações de independência institucional. Para pôr em prática a estratégia, Luiz Antonio Fleury Filho e Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo somados a mais algumas lideranças do Ministério Público, viajaram para todos os estados brasileiros na primeira metade dos anos 1980 para pregar para a população que o Ministério Público era o verdadeiro defensor da sociedade - além de garantir a aproximação entre os Ministérios Públicos Estaduais (COMPLOIER, 2015; KOERNER e MACIEL, 2014).

3.6 Normalização Institucional, democratização da sociedade e os novos conflitos

No último ano de seu governo, Ernesto Geisel consagrou seu legado contraditório revogando o AI-5 e dando ao próximo presidente o direito de decretar estado de sítio a qualquer momento. Nota-se que Geisel havia afastado a linha dura, possibilitando assim, a eleição indireta de João Figueiredo para o cargo de Presidente da República. O governo Figueiredo (1979-1985) se comprometeu a dar continuidade à abertura do regime ditatorial. Logo em 1979, Figueiredo assinou a Lei da Anistia Política e sancionou a Lei Orgânica dos Partidos, nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que estabelecia o pluripartidarismo no país (ROCHA, 2013).

Ainda que o regime militar tivesse almejado e empreendido esforços para controlar a abertura do governo, o seu projeto não foi capaz de frear o processo de democratização da sociedade civil. A sequência de vitórias da oposição nas eleições de 1974, 1976, e posteriormente nas eleições de 1982, somadas ao ciclo de protestos (1977-1984), que fizeram do Brasil o país com o maior volume de greves do mundo na década de 1980, provam a intensa mobilização da sociedade civil (ROCHA, 2013).

Do ciclo de protestos, surgiram novas modalidades de conflito social, isto é, novas

demandas de caráter difuso, sem expressão jurídica no sistema político. Dentre essas, cabe destaque às questões ambientais que favoreceram o ativismo precoce do Ministério Público no que diz respeito aos interesses sociais.

A ocupação de membros do Ministério Público em órgãos colegiados da política ambiental propiciou a formação de alianças com a oposição partidária e a liderança ambientalista. Culminando em 1981 na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; que estipulava, entre outros temas, a legitimidade do Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e judicial a fim de impedir ou fazer cessar atividades poluidoras ou danosas ao meio ambiente (KOERNER e MACIEL, 2014).

3.7 Lei Complementar 40/1981 - Lei Orgânica Nacional

Em 1981 também foi aprovada a Lei Complementar 40/1981 - a Lei Orgânica Nacional - considerada por muitos a principal conquista do Ministério Público até aquele momento. Joaquim Cabral Netto (1996) contou em um depoimento ao *Jornal Conamp* que, pouco depois da Emenda Constitucional nº 7 de 1977; mais especificamente em agosto de 1979, a cúpula da Conamp acompanhada dos presidentes de associações do Ministério Público de todo o Brasil, realizou uma audiência com o Ministro da Justiça, Senador Petrônio Portella, e entregou uma sugestão de anteprojeto de lei complementar que sequer foi lida pelo senador. Felizmente, a falta de interesse de Petrônio Portella nesta ocasião não definiu o destino final do anteprojeto (CABRAL NETTO, 2013).

Pouco tempo depois desta tentativa frustrada de emplacar o anteprojeto, o deputado Ibrahim Abi-Ackel assumiu o Ministério da Justiça e enviou o projeto de lei complementar da Conamp ao Congresso Nacional. O deputado Ibrahim era um bom e velho amigo de Joaquim Cabral Netto que naquele momento se encarregava de nada menos do que a presidência da Conamp. A partir daí a estratégia era aguardar para modular e corrigir o projeto durante seu trâmite no Congresso Federal. O projeto de maneira geral foi bem recebido pelas Casas e sofreu correções através de inúmeras emendas, inclusive de sugestões de membros da Instituição antes de sua aprovação (CABRAL NETTO, 2013).

A Lei Orgânica Nacional de 1981 criara uma estrutura institucional de nível nacional, tratando dos princípios; funções; impedimentos; e garantias, além de dar ao Ministério Público status essencial à função jurisdicional do Estado ao dispor que era atribuição da

Instituição defender a ordem jurídica; os interesses indisponíveis da sociedade; e zelar pela observância da Carta Magna. Não se pode deixar de salientar que a Lei Complementar 40/1981 é resultado do movimento associativo do Ministério Público durante a Reforma do Judiciário (1974-1977) (AZUL, 2013; KOERNER e MACIEL, 2014).

3.8 Eleições de 1982 e 1985

O ano de 1982 foi marcado pelo pedido de moratória do México e o consequente caos no mercado financeiro internacional, que resultou na abrupta diminuição dos financiamentos externos que o Brasil tanto carecia. O governo militar que já sofria intenso desgaste em meio a opinião pública perdia de vez seu argumento central de manutenção da legitimidade, a estabilidade econômica. Dentro deste cenário, o pleito de 1982 foi marcado pelo sucesso da oposição e pelo fim da maioria parlamentar situacionista na Câmara dos Deputados, reduzindo significativamente a governabilidade militar (ROCHA, 2013).

Avançando para 1983, a situação era de intensa mobilização popular e institucional em prol da redemocratização quando foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 5, conhecida como Emenda Dante de Oliveira, que propunha o restabelecimento das eleições diretas para Presidência da República em 1984¹⁰. A proposta rejeitada por pequena margem, em abril de 1984, anunciava a fragmentação do governo autoritário-burocrático, que assistiu na primeira fila cinquenta e cinco deputados do PDS votarem a favor das eleições diretas.

No dia 23 de julho de 1984, o PMDB, somado a outros partidos de oposição, lançou Tancredo Neves como candidato indireto à Presidência da República para o pleito de 1985. A par da necessidade de possuir os votos da Frente Liberal, e seguindo o seu desejo pessoal, Tancredo indicou José Sarney como seu vice-presidente. Menos de um mês depois, no dia 7 agosto, fora anunciada a Aliança Democrática composta pelo PMDB e pela Frente Liberal, que posteriormente resultou na assinatura de ambos os líderes no "Manifesto à Nação", onde se explicitava o comprometimento de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte (ROCHA, 2013).

Em sequência, Tancredo deu continuidade às negociações que lhe garantiriam sucesso na batalha contra Paulo Maluf, o candidato governista, no Colégio Eleitoral. Entretanto, como se é sabido, Tancredo Neves faleceu na véspera de tomar posse de seu cargo, logo, o

¹⁰ Outras várias propostas que visavam eleições diretas para presidência da república também fracassaram.

ex-presidente do ARENA e PDS, José Sarney, herdou a presidência da república. Sarney manteve o compromisso de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte e, em julho de 1986, enviou a Proposta de Emenda Constitucional nº 43 ao Legislativo, propondo a atribuição de poderes constituintes ao Congresso a partir do dia primeiro de fevereiro de 1987. A convocação foi amplamente questionada pelos progressistas por possibilitar o acúmulo de funções legislativas e constituintes, garantir a participação dos senadores biônicos de 1982 e prever a criação de um anteprojeto¹¹ (ROCHA, 2013; SARMENTO, 2009).

3.9 Preparação para a Assembleia Nacional Constitucional

José Sarney deu segmento à ideia de Tancredo e nomeou uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais para elaborar um anteprojeto de Constituição. A comissão era presidida pelo respeitável jurista Afonso Arinos e contava com 50 personalidades ilustres de diversas áreas e bases ideológicas - posteriormente ficou conhecida como "Comissão dos Notáveis". Os trabalhos da comissão deram origem ao Anteprojeto Afonso Arinos, um texto prolixo, mas avançado e democrático que adotava o regime parlamentar de governo. Devido a esta última característica, Sarney não enviou o anteprojeto à Constituinte (SARMENTO, 2009).

Concomitante aos trabalhos da Comissão Afonso Arinos, o Ministério Público começou a se organizar para tentar garantir que o texto aprovado na ANC, no que dissesse respeito a Instituição, fosse de sua autoria. Assim, foi promovido, ainda em junho de 1985, o VI Congresso Nacional do Ministério Público, em São Paulo, a fim de preparar teses em matéria constitucional que serviriam posteriormente para nortear as reivindicações do *Parquet*. Alguns meses depois, a Conamp enviou um questionário para todos membros do Ministério Público do país indagando-os sobre os principais assuntos que interessavam ao projeto de Instituição almejado na nova Constituição, como possibilidade ou não de exercício da advocacia e processo de escolha do Procurador Geral da República (MAZZILLI, 2013).

Ainda em 1985 a Proposta de Emenda Constitucional nº 43 foi aprovada e promulgada como Emenda Constitucional nº 26. O deputado Flávio Bierrenbach, o relator original da

¹¹ Sarmento (2009) afirma que a elaboração desse anteprojeto para nortear a Constituinte provavelmente foi fruto de um acordo entre Tancredo Neves e os militares para garantir o apoio destes, evitando uma responsabilização dos membros do regime autoritário como ocorreu na Ditadura Argentina.

proposta de emenda, propôs um substitutivo que previa um plebiscito para decidir quanto à exclusividade ou não da ANC, além da participação ou não dos senadores biônicos. O substitutivo foi vencido, e prevaleceu a proposta original de Sarney de uma Assembleia Constituinte Congressional Unicameral, livre e soberana, à partir do dia 01/02/1987 na sede do Congresso. Assim, a maioria dos constituintes seria eleita no pleito de 1986 (SARMENTO, 2009).

3.10 Lei da Ação Civil Pública

Outro acontecimento em 1985 que merece destaque é a aprovação da Lei da Ação Civil Pública. Promotores e procuradores de justiça entenderam a partir da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que a nova performance nas ações judiciais sinalizava a disposição institucional de atuar em defesa dos interesses sociais.

Esse entendimento foi suficiente para que o Ministério Público paulista elaborasse um anteprojeto de lei prevendo a ampliação das atribuições da Instituição integrando a tutela de outros "interesses difusos"¹², além da regulação da instauração e arquivamento do inquérito civil. A Conamp apresentou esse anteprojeto ao Ministério da Justiça que o encaminhou para o Congresso Nacional. Durante a rápida tramitação do projeto nas Casas houveram várias manifestações públicas contrárias por parte de juristas e advogados ao que denominavam "projeto MPSP". Contudo, a ideia da Conamp era extremamente bem amarrada e foi aprovada sem grandes dificuldades (KOERNER e MACIEL, 2014).

Nota-se que como o principal objetivo era legitimar a iniciativa do Ministério Público na ação civil pública, os autores do anteprojeto se valiam do argumento de que além do Ministério Público, nenhuma instituição era capaz de abrigar os novos interesses sociais. O apoio que o *Parquet* havia alcançado até o momento, como de associações ambientalistas, fora essencial para a defesa do projeto diante do presidente Sarney. Ademais, as más condições políticas e a agenda de reformas do governo Sarney que buscavam construir uma nova institucionalidade, permeável aos interesses e direitos sociais também foram essenciais para a aprovação da Lei da Ação Civil Pública (KOERNER e MACIEL, 2014).

Daí em diante o movimento institucional do Ministério Público possuía a retaguarda legal e espaço no meio político para batalhar em busca de sua independência institucional, e

¹²São aqueles de natureza indivisível e posse indeterminada.

se apresentar como alternativa viável para o sistema político responder às pressões sociais para a democratização do judiciário (KOERNER e MACIEL, 2014).

3.11 Definição da agenda e a Carta Curitiba

Saltando para 1986, as eleições diretas aconteceram em um momento em que o Plano Cruzado de Sarney ainda alcançava efeitos positivos na economia, o que garantiu mais um sucesso eleitoral do PMDB - o partido obteve uma bancada superior à maioria absoluta na ANC. Neste mesmo ano a Conamp designou uma comissão de membros a fim de conciliar em um único texto as teses aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público e os resultados das respostas dos questionários enviados em outubro de 1985. O fim último deste texto seria guiar as discussões do encontro nacional de lideranças do Ministério Público brasileiro que seria realizado em junho de 1986 em Curitiba¹³ (MAZZILLI, 2013; SARMENTO, 2009).

Também em 1986, José Paulo Sepúlveda Pertence, então Procurador Geral da República e membro da Comissão dos Notáveis, elaborou uma proposta de texto para definir o Ministério Público na nova Constituição. Antes de apresentar sua proposta aos colegas da Comissão de Estudos Constitucionais, Pertence pediu que Luiz Antônio Fleury Filho e Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, presidente e secretário da Conamp respectivamente, avaliassem e discutissem com ele o texto. A partir desse encontro, Pertence incorporou a seu texto várias das sugestões da Conamp e o apresentou à comissão que, após algumas modificações, o aprovou (MAZZILLI, 2013).

Entre outros dispositivos, ficou estabelecido no Anteprojeto Afonso Arinos: a retirada da figura do defensor do povo dentre as funções do MP, a manutenção do princípio da independência funcional dos membros da instituição, a eliminação da proibição do exercício da advocacia, e a equiparação salarial à magistratura aos membros do Ministério Público que exercessem suas funções sob dedicação exclusiva (MAZZILLI, 2013).

Dias antes do Encontro em Curitiba, a Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo e a Associação Paulista do Ministério Público formaram uma comissão informal que, a partir dos trabalhos da Comissão Afonso Arinos e da consolidação prévia da Conamp, sistematizou em

¹³ O primeiro encontro que conseguiu reunir tanto as lideranças institucionais, como as lideranças de classes dos Ministérios Públicos estaduais e do Ministério Público Federal.

um anteprojeto os pontos essenciais que interessavam a Instituição na nova Constituição, para discussão e votação no Encontro de Curitiba (MAZZILLI, 2013).

No dia 20 de junho de 1986, logo na abertura do evento, a delegação paulista composta por Hugo Nigro Mazzili, Walter Paulo Sabella, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Cláudio Ferraz de Alvarenga, Luiz Antonio Fleury Filho, Paulo Salvador Frontini, Tilene Almeida de Moraes, Moacyr Antonio Ferreira Rodrigues, Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, José Emmanuel Burle Filho, Pedro Franco de Campos e Renato Martins Costa propôs que o seu anteprojeto servisse como o guia das discussões, em substituição ao texto previamente consolidado pela Conamp (MAZZILLI, 2013).

A proposta paulista foi aceita, e após meticulosas e fervorosas discussões, um anteprojeto com as principais posições do Ministério Público nacional foi aprovado e recebeu o nome Carta Curitiba ¹⁴ (MAZZILLI, 2013). Nota-se que neste momento a proposta chegou a ser considerada irrealizável, mas será demonstrado no decorrer desta pesquisa que a Constituição Federal de 1988 deu a instituição ainda mais poder do que buscavam, a exemplo a autonomia administrativa e financeira concedida não era sequer cogitada antes do desenvolvimento da Constituinte (COMPLOIER, 2015).

Em seguida, com o propósito de que todos os membros da Instituição reivindicassem as mesmas pautas na Constituinte, todos os líderes da Conamp e procuradorias-gerais de justiça vinculadas ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais subscreveram a "Moção Curitiba" que formalizava o compromisso de união em torno da defesa do estipulado na Carta Curitiba. Na prática, o documento foi desconsiderado por alguns membros durante os trabalhos na Constituinte que defendiam pautas diferentes das estipuladas na Carta Curitiba, entretanto, essas demandas eram fracas devido à falta de legitimidade e não atrapalharam a atividade de *lobby* da Conamp na ANC (COMPLOIER, 2015; MAZZILLI, 2013).

Como previsto, no dia 01 de fevereiro de 1987 deu-se a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, com a eleição de Ulysses Guimarães (PMDB) para presidência dos trabalhos. Sendo a ANC um recurso incontornável, para garantir a volta a um Estado Democrático de Direito, já que o regime burocrático-autoritário de 1964 caracterizado pela duplicidade normativa institucionalizou normas antidemocráticas através dos Atos

¹⁴ Mazzilli (2013) destaca que as maiores discordâncias se deram em torno da proibição do exercício da advocacia por membros do Ministério Público e da escolha dos procuradores gerais entre os membros do *Parquet*.

Institucionais e as constitucionalizou posteriormente (COSTA, 2015; ROCHA, 2013).

4 CARACTERÍSTICAS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

De acordo com Costa (2015), a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi uma das assembleias constituintes mais longas da história, que resultou num dos textos constitucionais mais extensos e detalhistas - com mais de 50 mil palavras. Sendo a dificuldade de negociação das elites políticas e o consequente, amplo envolvimento popular, somados à institucionalidade interna da ANC os fatores que explicam a extensão do processo e do texto promulgado. Destaca-se a ausência de consenso em torno de um anteprojeto de Constituição e a estrutura descentralizada, organizada em comissões como fatores que incentivaram e até facilitaram a inserção das propostas dos grupos de pressão que tinham basicamente um universo ilimitado de possibilidades para pleitear (COSTA, 2015).

4.1 Regimento Interno

O Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte (RIANC) foi aprovado no dia 19 de março de 1987, com intuito de orientar os trabalhos dos parlamentares a partir do estabelecimento de regras e procedimentos. A aprovação se deu depois de mais de dois meses de discussão, cujas principais divergências se davam quanto a soberania da ANC para alterar a ordem constituinte vigente antes da promulgação da nova Constituição e a não utilização de qualquer anteprojeto elaborado fora da Assembleia (VELOSO, 2017).

O Regimento determinou a estruturação da Assembleia em 24 subcomissões, 8 comissões e uma Comissão de Sistematização, em muito para tentar integrar efetivamente todos os constituintes na elaboração do texto, sem definir parlamentares de primeira e segunda classe (BACKES & BITHIAH, 2008; VELOSO, 2017).

A divisão em comitês temáticos definiu o caráter analítico da Constituição de 1988, pois a simples definição dos temas já transformava de imediato os respectivos assuntos em objetos de disciplina constitucional. Ademais, a divisão fez com que os votos fossem trocados como favores, como afirmado pelo deputado Plínio Arruda em entrevista:

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).

A exemplo, Aragão (1992), registra que havia comentários à época que, em represália ao apoio de Ronaldo César Coelho (PMDB/RJ), deputado e banqueiro, à reforma agrária, a bancada ruralista votou a favor da fixação constitucional dos juros reais em 12% ao ano.

Nota-se que tanto os parlamentares progressistas, quanto os conservadores, incluíram em suas estratégias de convencimento a integração de atores extraparlamentares tecnicamente especializados e preparados para defender determinadas posições. De maneira que, a presença de *lobistas* das mais diversas causas não só era incentivada, como também convocada pelos próprios constituintes. Dessa forma, não eram raras as bancadas suprapartidárias, organizadas em torno de interesses específicos. Em seu trabalho Veloso (2017), salienta que a valoração do voto unitário como igualitário tornava cada constituinte um ator decisivo o que consequentemente ampliava o número de opções à disposição dos grupos de pressão (VELOSO, 2017; COSTA, 2015).

Por fim, vale destacar que a mobilização popular naquele momento era tamanha, que resultou na previsão regimental de instrumentos de participação social na Constituinte, tais como o recebimento de sugestões de órgãos legislativos subnacionais, de entidades associativas e de tribunais, além das de parlamentares (Art. 13, §11); a realização de audiências públicas, pelas subcomissões, para ouvir a sociedade (Art. 14); a apreciação de "emendas populares com 30 mil assinaturas" (Art. 24); e a defesa das propostas populares perante a Comissão de Sistematização por um de seus signatários (DIÁRIO DA ANC, 2006).

4.2 Perfil

A parte aos 23 senadores biônicos eleitos em 1982, os outros 536 parlamentares - sendo 487 deputados federais e 49 senadores -, foram eleitos no pleito de 1986. A taxa de renovação ficou em aproximadamente 49%, o que pode ser considerado dentro da normalidade se comparado aos pleitos anteriores. 24,2% dos eleitos não possuíam experiência anterior em cargos eletivos, 50,8% ingressara na vida política-eleitoral a partir do prévio exercício de cargos públicos da elite burocrática do Estado e 11,64% entraram na política pelos movimentos sociais organizados. Cerca de 86% dos constituintes possuíam curso

superior, sendo a maioria em Direito. De maneira que dos 536 parlamentares, 243 eram advogados (SAMENTO, 2009; KERCHE, 2010).

No que diz respeito às atividades profissionais anteriores à Constituinte, 43,1% dos constituintes eram do meio agrícola, o que demonstra o peso do empresariado rural na representação parlamentar e explica, em parte, o fracasso de propostas significativas de reforma agrária. O setor financeiro contava com 22,7% dos parlamentares, o industrial com 11,8%, o de comércio e serviços 10,9%, o midiático 7,6% (FLEISCHNER *apud* SARMENTO, 2009).

Dois constituintes, Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) e Plínio Arruda Sampaio (PT/SP) eram integrantes do Ministério Público e se colocaram à disposição da instituição para colaborar com os interesses definidos na Carta Curitiba (VELOSO, 2017; SARMENTO, 2009).

Destaca-se que nenhum indígena integrava a ANC, enquanto as mulheres eram representadas por 26 parlamentares - 4,6 % - e os negros por 11 - 2%. Assim, pode-se depreender uma sub-representação dos grupos sociais marginalizados e um predomínio de homens brancos da elite intelectual e financeira (VELOSO, 2017; SARMENTO, 2009).

Tabela de distribuição de cadeiras por partido, cargo e pleito:

Partidos	Total	Deputados	Senadores/86	Senadores/82
PMDB	306	260	38	8
PFL	132	118	7	7
PDS	38	33	2	3
PDT	26	24	1	1
PTB	18	17	–	1
PT	16	16	–	–
PL	7	6	–	1
PDC	6	5	–	1
PCB	3	3	–	–
PC do B	3	3	–	–
PSB	2	1	–	1
PSC	1	1	–	–
PMB	1	–	1	–
Constituintes	559	487	49	23

Tabela de distribuição de cadeiras por ideologia:

Composição ideológica da Constituinte	Membros da Assembleia	Percentual
Esquerda	50	9%
Centro-Esquerda	129	23%
Centro	179	32%
Centro-Direita	134	24%
Direita	67	12%
Total	559	100%

Do ponto de vista ideológico, as tabelas indicam um caráter altamente plural com predominância do centro. O PMDB apesar de contar com uma bancada superior a maioria absoluta, não representou uma força absoluta uma vez que integrava parlamentares de diversas ideologias¹⁵. Nota-se que apesar da Constituição de 1988 ser frequentemente taxada como progressista, os partidos que se consideravam de esquerda contavam com apenas 9% dos parlamentares. Ademais, Sarmiento (2009) estima que 15% dos congressistas mudaram de filiação partidária durante os 20 meses de Constituinte.

Naquele momento, a cisão entre esquerda progressista e a direita conservadora se dava no apoio ou não do governo militar precedente, da ampliação ou não dos direitos sociais e da intervenção estatal ou não. Existe um consenso acadêmico de que a polarização do processo constituinte se deu entre progressistas e conservadores, mas o fato é que nem a distribuição partidária nem a ideológica são suficientes para explicar as decisões dos constituintes, já que na maior parte do tempo esses orientavam suas preferências a partir de interesses regionais ou de segmentos sociais (VELOSO, 2017; SARMENTO, 2009).

¹⁵ O PMDB, apesar de herdeiro do MDB, incluía um grande número de componentes que eram do ARENA.

Quanto aos interesses regionais, cabe destacar uma distorção em favor dos estados menos populosos do Norte e Centro-Oeste em desfavor daqueles do Sudeste, se considerados os respectivos eleitorados. A distorção se dava uma vez que o número de senadores por estado é sempre o mesmo independente da população, enquanto o número de deputados eleitos por estado fora estabelecido de acordo com o Pacote de Abril de Geisel que impôs limites de mínimo e máximo de representação (VELOSO, 2017; SARMENTO, 2009).

4.3 Lideranças partidárias

Assim como hoje, durante a ANC era responsabilidade dos líderes sintetizar e orientar o pensamento de suas bancadas e, por isso, cabia a eles prerrogativas exclusivas como a interrupção do debate em qualquer momento, a indicação dos representantes de seu partido nas comissões e o encaminhamento das votações. Em várias ocasiões, dada a complexidade das matérias e a existência de interesses conflitantes, a mesa diretora precisou se reunir com essas lideranças antes das votações para negociar acordos extra-partidários (VELOSO, 2017).

Tabela de líderes partidários na Constituinte:

LÍDERES DOS PARTIDOS NA ANC		
LÍDER	PARTIDO	ESTADO DE ORIGEM
Mário Covas	PMDB	SP
José Lourenço	PFL	BA
Amaral Netto	PDS	RJ
Brandão Monteiro	PDT	RJ
Gastone Righi	PTB	SP

Luiz Inácio Lula da Silva	PT	SP
Adolfo Oliveira	PL	RJ
Mauro Borges	PDC	GO
Roberto Freire	PCB	PE
Haroldo Lima	PC do B	BA
Jamil Haddad	PSB	RJ
Antônio Farias	PMB	PE

Fonte: BACKES & BITHIAH, 2008:31

4.4 Composição das comissões

O Regimento Interno determinava que a composição das comissões e subcomissões seria definida pelas indicações partidárias, correspondendo, na medida do possível, ao critério de proporcionalidade dos partidos. Em cada um desses comitês, era eleito por voto secreto um presidente a quem caberia a indicação dos vice-presidentes e das relatorias das matérias.

Na prática, essas definições foram fruto de um acordo de lideranças protagonizado pelos líderes do PMDB (Mário Covas) e do PFL (José Lourenço). Como o PMDB tinha a maior bancada, naturalmente, coube ao partido escolher a maioria das posições importantes. Mário Covas priorizou a escolha das relatorias e a distribuição dos cargos para pares peemedebistas de sua ala progressista (SARMENTO, 2009).

Era responsabilidade dos relatores das propostas sistematizar os extensos textos emendados que vinham de cada comissão, bem como as negociações dos bastidores em um texto com o mínimo de consenso antes da votação em plenário. Vale destacar a dificuldade desse trabalho, considerando o grau de complexidade das matérias dadas suas naturezas constitucionais e o extenso detalhamento de seus conteúdos. Essas atribuições tornavam os relatores figuras prioritárias para os grupos de pressão (VELOSO, 2017).

5 METODOLOGIA

Para a elaboração da presente monografia, que pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: **"Como o Ministério Público conseguiu ampliar e consolidar suas prerrogativas na Constituição Federal de 1988?"** optou-se pela realização de um estudo de caso. A estratégia foi adotada por ser, de acordo com Fidel (1992), Fonseca (2002), Martins e Santos (2003) e Gil (1999), o melhor método para pesquisas que buscam o estudo profundo de um fenômeno composto por uma variedade de fatores e relacionamentos que leis básicas não podem determinar suas respectivas relevâncias. Por sua vez, Yin afirma que uma análise clara e científica realizada a partir desse método pode traçar uma sequência de eventos interpessoais ao longo do tempo com intuito de descobrir seus fenômenos-chave (YIN, 2001). O autor ainda postula que a investigação de estudo de caso

[...] enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que de pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados (YIN, 2001, p. 32 e 33).

Quanto à abordagem e ao objetivo, trata-se de uma pesquisa qualitativa exploratória, dado que as relações do fenômeno - ampliação e consolidação das prerrogativas do Ministério Público na Carta de 1988 - não podem ser reduzidas à operacionalização de variáveis e busca-se a construção de hipóteses que corroborem para a explicação de um evento (MINAYO, 2001; GIL, 2007; TRIVINOS 1995).

Para a coleta de dados, optou-se pela realização de pesquisa bibliográfica e documental (GIL, 1999) sobre o Ministério Público na Constituinte, seguidas por uma análise de conteúdo a partir do método de Bardin (2011). Por se tratar de uma investigação que tem como objeto uma instituição, o Ministério Público, e parte de conhecimentos existentes e acessíveis, essa pode ser enquadrada como um estudo de caso histórico-organizacional (BOGDAN e BIKLEN 1992 apud RAUEN, 2006).

Em um primeiro momento, fora realizada, a partir de uma lista de palavras-chave, uma busca online, por trabalhos acadêmicos que se relacionassem de alguma maneira à atuação do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC) ou ao histórico constitucional do Órgão. Nota-se que se trata de uma literatura bastante limitada pela

especificidade, uma vez que os próprios eixos gerais do trabalho - lobby, Constituinte e Ministério Público - são pouco trabalhados pela academia.

Durante a leitura de cada texto foram identificadas e destacadas as principais informações, documentos, datas, eventos, autores e atores relacionados ao fenômeno. Esse processo de busca nos repositórios online e leituras fora repetido até o esgotamento, ou seja, quando o resultado da busca não trazia novos textos.

Destacaram-se desse procedimento os trabalhos de Arantes (2002), Kerche (2010), Comploier (2015), Koerner e Maciel (2014) que buscaram, em alguma medida, apresentar possíveis explicações para aprovação, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, de um texto que consolidou o Ministério Público brasileiro como um órgão de controle, independente de todos os poderes de estado, dotado de múltiplas prerrogativas que extrapolam a persecução penal, sem previsão de mecanismos eficientes de accountability e sem precedentes no mundo. Além dos trabalhos de Costa (2015), Veloso (2017) e Sarmiento (2009) sobre a Constituinte. Entre os documentos, destacaram-se entrevistas de parlamentares constituintes e de membros que compunham o Órgão naquele momento, registros de ata, reportagens e excertos do diário oficial.

A partir da análise dos conteúdos supracitados pelo método de Bardin (2011) e considerando a premissa de Hartley (1994), a qual defende que fenômenos de pesquisa não podem ser isolados de seu contexto, foram elencados dois objetivos específicos: a) Identificar quais fatores antecedentes e concorrentes a Assembleia Nacional Constituinte contribuíram para ampliação e consolidação das prerrogativas do Ministério Público na Carta Magna de 1988; b) Interpretar a preponderância entre os fatores identificados em "a".

Como resultado do objetivo "a", foram identificados quatro fatores que contribuíram para ampliação e consolidação das prerrogativas do Ministério Público na Carta Magna de 1988: 1) O contexto político social do país; 2) O associativismo avançado do Ministério Público; 3) A estrutura da Assembleia Nacional Constituinte; 4) *Lobby* exercido por membros do Ministério Público durante a Assembleia Nacional Constituinte.

A literatura apontou que apesar do contexto político-social do país (1) e a estrutura dos trabalhos na Constituinte (3) serem fatores razoavelmente comuns aos outros órgãos do Estado que ao lado do Ministério Público pleitearam ampliação e consolidação constitucional de suas respectivas prerrogativas na ANC, apenas o *Parquet* foi completamente redesenhado na Constituição de 1988, sendo esta nova estrutura foi considerada a maior inovação

institucional do texto (ARANTES, 2002).

Ao associativismo (2) precoce do Ministério Público atribuem-se as expressivas conquistas da instituição antecedentes à instalação da Constituinte, a criação da consciência nacional de Ministério Público e o estímulo ao voluntarismo político entre os membros da carreira. Entende-se que as atividades empreendidas pelo *Parquet* ante ao governo militar não podem ser consideradas *lobby*, uma vez que o exercício deste só é possível em regimes democráticos. Quanto à criação da consciência nacional e o estímulo ao voluntarismo, depreende-se que contribuíram para o exercício do *lobby* durante a Constituinte (4), mas que isolados deste não seriam suficientes para constitucionalizar e/ou ampliar as prerrogativas negociadas durante o Regime Militar. Isso porque esses aspectos indubitavelmente facilitaram a organização dos representantes do Ministério Público na Constituinte, já que dado o voluntarismo *lobista* do *Parquet* praticamente se mudaram para Brasília durante os 20 meses que duraram a ANC para acompanhar e participar ativamente da construção do texto que definiria a instituição. Enquanto a consciência nacional contribuiu para a legitimação e uniformização das reivindicações.

Ademais a utilização do método de Bardin (2011) ainda evidenciou que os poucos trabalhos acadêmicos que buscam explicitar como o Ministério Público conquistou suas prerrogativas constitucionais, evitam utilizar o termo *lobby* ao tratar de ações tipicamente *lobistas* da Instituição, enquadrando atividades de representação de interesses deste grupo de pressão frente ao poder público como simples consequência do associativismo precoce. De maneira que se tem uma diluição da importância do *lobby* frente aos outros fatores.

Considerando que os fatores "1" e "3", contexto político-social do país e estrutura dos trabalhos na Constituinte respectivamente, são comuns a outros grupos de pressão, mas apenas o *Parquet* foi redesenhado; que o associativismo, fator "2", explica as conquistas alcançadas durante o Regime Militar, mas que isolado do exercício efetivo da representação de interesses em um contexto democrático não garantiria a constitucionalização dessas ou a ampliação na Carta de 1988, identifica-se por eliminação que o fator "4", o *lobby* durante a Constituinte, é o determinante. Assim, tem-se como resultado de "b" o seguinte ordenamento de fatores em ordem decrescente "4", "2", "1" e "3".

Logo, concluiu-se que, apesar do contexto político social favorável, do associativo precoce do órgão e da estrutura da Constituinte contribuírem para os avanços do *Parquet*, o *lobby* empregado durante a Constituinte foi o fator preponderante para a consolidação

constitucional do Ministério Público. Dessa maneira, a metodologia aplicada neste estudo de caso, atende adequadamente o objetivo da pesquisa de explicitar quais os fatores que possibilitaram a ocorrência do fenômeno e analisar suas respectivas relevâncias.

6 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUINTE

Entre o dia primeiro de abril e o dia 25 de maio de 1987 as 24 subcomissões temáticas, compostas por cerca de 21 titulares e 21 titulares, estiveram encarregadas de elaborar propostas sobre os temas de suas respectivas competências. Esse comitês, eram regimentalmente obrigados a realizar ao menos 5 audiências públicas, nas quais eram ouvidos ministros de estado, lideranças empresariais e sindicais, intelectuais, ruralistas, associações de moradores, entidades feministas e de defesa dos homossexuais, representantes do movimento negro, ONGs ambientalistas, indígenas, empregados domésticos e outros, garantindo um intenso contraditório nas discussões (SARMENTO, 2009).

Também nesse momento, foi aberta a possibilidade de encaminhamento de sugestões à ANC por entidades associativas, poderes legislativos estaduais e municipais, tribunais, que resultaram em quase 12.000 propostas (SARMENTO, 2009).

Como destrinchado no capítulo anterior, quando a Constituinte começou a Conamp já havia estabelecido consensualmente uma agenda ativa para o órgão em Brasília. Apesar das propostas aprovadas em Curitiba combinarem com os aspectos conjunturais e políticos da Assembleia e não contrariarem os elementos centrais dos debates, convencer os congressistas da nova feição sem precedentes nacionais ou internacionais ainda era um imenso desafio.

Todos os membros foram orientados não só a acompanhar os trabalhos da Assembleia, como também encorajados a manter contato com os congressistas mais acessíveis de seus estados. De acordo com o promotor paulista Hugo Mazzilli:

Em Brasília, os diversos MPE se faziam presentes. Ficávamos lá, 24 horas por dia, todos os dias da semana. Desde a abertura dos trabalhos da constituinte até mesmo depois da promulgação da Constituição de 88, havia membros MP, de praticamente todos os estados, acompanhando os trabalhos dos parlamentares em Brasília (MAZZILLI, 2002, p. 16).

Logo no início dos trabalhos corpo-a-corpo em Brasília, os promotores perceberam que boa parte dos constituintes sequer conheciam a instituição. O que levou, sagazmente, à elaboração e distribuição de uma cartilha explicativa sobre o Ministério Público. Buscava-se estabelecer na Constituinte o promotor como defensor do cidadão - assim como feito no início da década de 80 junto a população - substituindo a ideia de que este era um mero burocrata responsável por processar criminalmente alguém. Dissociar o órgão da defesa dos interesses

do Estado e associá-lo à defesa dos interesses sociais era especialmente difícil considerando que desde a sua origem sempre coube à instituição a defesa dos interesses do governo, naquele tempo, do monarca (COMPLOIER, 2015).

O promotor paulista Araldo Dal Pozzo afirmou que a proposta de um novo Ministério Público era "[...] peixe difícil de vender, porque prometemos fiscalização, controle, cadeia. Artigos difíceis de se vender. Precisávamos ter muito engenho e arte para vender tais ideais". Kerche (2010), por sua vez, entende que a proposta era “vendável” dada sua compatibilidade com as três principais concepções predoninantes na Constituinte: rompimento com o passado autoritário; manutenção de certo poder de interferência do Estado; busca de alternativas de participação e interferência no debate político.

Rapidamente, os promotores perceberam que não bastava estar no Congresso realizando conversas esparsas e distribuindo cartilhas nos corredores e gabinetes, e passaram a realizar um trabalho de inteligência e mapeamento para aumentar a eficiência do *lobby* pretendido. A partir daí, os esforços não se concentravam apenas na apresentar o órgão, buscando também o convencimento dos constituintes da necessidade de cada dispositivo pleiteado, a antecipação e diluição de quaisquer resistências e o estabelecimento do Ministério Público como preenchedor de lacunas da Constituição Federal. Dal Pozzo relata que:

Tentávamos entender aquilo que circulava pelos corredores do Congresso e, em especial, as deficiências do regime democrático que se pretendia construir decorrentes de um sistema que inicialmente se pretendia parlamentarista e depois mudado para o presidencialismo. Sempre que detectamos um ponto fraco no estudo do mecanismo democrático que se desenhava, quando sentimos uma deficiência, encontrávamos uma maneira de alocar o MP no meio (DAL POZZO, 2002, p.5).

Um dos maiores aliados do Ministério Público dentro da Constituinte, foi o deputado paulista Plínio Arruda Sampaio (PT), integrante do *Parquet* e vice-líder do PT. O parlamentar foi relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público e da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, além de membro titular da Comissão de Sistematização e da Comissão de Redação. Sampaio (2002) declarou que praticamente copiou o texto elaborado pela Conamp e que seu trabalho na Subcomissão foi:

Muito mais de construção de alianças para permitir a aprovação de um texto já previamente debatido pela classe, do que de concepção. A OAB e a Magistratura, por exemplo, interpretavam a movimentação da classe com reservas, não propriamente com hostilidade, mas com, digamos, alguma intranquilidade. Neste sentido, precisávamos aparar arestas. [...] O capítulo do Ministério Público, portanto, me deu muito pouco trabalho, porque já estava bem articulado. Eu soube dos vários congressos havidos anteriormente à Constituinte. A turma de São Paulo tinha uma delegação forte de negociadores na Constituinte, composta, entre outros, pelo Fleury, pelo Araldo Dal Pozzo, pelo Hugo Mazzilli.

Quanto à aprovação do relatório, ele relatou facilidade devido a sua proximidade com a maioria dos pares e a cultura política vigente que pressupunha a necessidade de agradar o relator (SAMPAIO, 2002).

A partir do dia 25 de maio funcionaram os trabalhos das 8 comissões temáticas, cada uma composta por 63 titulares e 63 suplentes, que resultaram em 14.911 propostas de emenda. Os trabalhos seguiram marcados por intensas disputas, ampla participação social e atuação dos mais variados grupos lobistas. Em geral, os textos aprovados eram progressistas especialmente ao tratar dos direitos humanos e da organização estatal.

Em sequência, 93 Sntes passaram a se empenhar na Comissão de Sistematização¹⁶ com intuito de elaborar um anteprojeto de Constituição, com base nos trabalhos das comissões e subcomissões temáticas, para ser votado em dois turnos no Plenário da Assembleia. A Comissão era presidida pelo senador Afonso Arinos (PFL/RJ), que anteriormente orientou os trabalhos da comissão dos notáveis. Já o relator era o deputado federal Bernardo Cabral (PMDB/AM), que optou por criar a relatoria auxiliar e delegá-la aos colegas Wilson Martins (PMDB-MS), Nelson Jobim (PMDB-RS), Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), Adolfo de Oliveira (PL-RJ) e Antônio Carlos Konder Reis (PDS-SC). Posteriormente, os dois últimos assumiram a posição de relator adjunto junto com José Fogaça (PMDB-RS) (SARMENTO, 2009).

Nesse momento, intensifica-se a tensão entre o governo Sarney e a ANC, bem como a insatisfação popular após o fracasso do Plano Cruzado 1. Quando Sarney foi eleito, vigorava o mandato de 6 anos, o que desagradava diversos setores da sociedade e, depois, também muitos constituintes. Durante a Assembleia o tema ganhou muita importância, enquanto Sarney buscava garantir a fixação em pelo menos 5 anos, os parlamentares buscavam a fixação em 4. Sarney, com apoio de militares, ainda questionava a tentativa de implantação

¹⁶ O regimento previa 89 parlamentares, no entanto a mesa decidiu pela ampliação com o intuito de garantir que todos os partidos tivessem pelo menos um representante nesta fase.

do parlamentarismo e criticava supostos excessos na concessão de direitos (SARMENTO, 2009).

O Regimento previa a apresentação de emendas populares, desde que assinadas por pelo menos 30.000 eleitores, sendo que cada eleitor só podia subscrever até 3 textos, e com apoio de 3 entidades associativas ou instituições públicas. Foram coletadas cerca de 12 milhões de assinaturas e apresentadas 122 emendas populares sobre os mais variados temas. Dessas foram aceitas as 83 que atendiam os requerimentos regimentais (SARMENTO, 2009).

No dia 26 de junho de 1987, o relator Bernardo Cabral enviou seu primeiro anteprojeto, repleto de incoerências e falhas técnicas, composto por 501 artigos que versavam sobre os mais diversos temas e, por isso, apelidado como "Frankenstein". Fora aberto um prazo para o envio de emendas de adequação e a partir daí, Cabral elaborou um novo projeto com pouquíssimas mudanças - já havia anunciado que só ofereceria um substitutivo após a apresentação das emendas de mérito. Esse projeto foi apresentado no dia 09 de julho e aprovado dois dias depois com intuito de cumprir a exigência regimental e, assim, adentrar uma nova fase dos trabalhos (SARMENTO, 2009).

O primeiro substitutivo do relator, apelidado "Cabral 1", foi apresentado no final de agosto e era substancialmente diferente do anteprojeto aprovado em julho, sendo composto por 305 artigos, dos quais 69 eram disposições transitórias. O texto desagradou o governo e os conservadores por estabelecer um regime parlamentar, ainda que atenuado, limitar a atuação das forças armadas, conceder novos direitos trabalhistas e anistiar os perseguidos pelo regime militar. O Ministro do Exército General Leônidas Gonçalves declarou que o conteúdo era inaceitável e imediatamente Ulysses Guimarães reagiu afirmando que a constituinte não se intimidaria (SARMENTO, 2009).

Após muitas negociações e debates, Cabral apresentou um novo substitutivo, "Cabral II", que apesar de manter o teor progressista do texto anterior em matérias de direito fundamental e parlamentarismo, fixava o mandato em 6 anos e atenuava os limites à ação das Forças Armadas como forma de concessão as críticas de Sarney e dos militares (SARMENTO, 2009).

A deliberação na Comissão de Sistematização começou na última semana de setembro de 1987. Em outubro iniciaram as sessões para apresentação dos autores das emendas populares e a Câmara dos Deputados estava lotada de representantes de diversos grupos de pressão, inclusive de outras carreiras ligadas ao Estado além do Ministério Público

- como magistrados, delegados de polícia, assessores parlamentares e outros (SARMENTO, 2009).

Em vários momentos da Assembleia, alguns grupos de pressão e parlamentares se opuseram diretamente aos interesses do Ministério Público chegando até a panfletar contra a instituição. Considerando o status alcançado pelo órgão na Constituinte em comparação com outros, é válido destacar que os principais embates foram gerados por questões de hierarquias classistas entre as carreiras do Estado (COMPLOIER, 2015).



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

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

Os magistrados inicialmente se recusaram a aceitar a equiparação salarial pretendida pelos promotores e a transformação dos Delegados de Direito em Juízes de Instrução. Depois de alguns conflitos, o *Parquet* abandonou esta proposta e os juízes cederam a equiparação salarial. Posteriormente, esta prerrogativa foi utilizada como um dos argumentos para vedação do exercício da advocacia por membros do Ministério Público, ao lado da constatação de que seria uma excrescência um promotor advogado tanto pela concorrência desleal dado prestígio na comarca, quanto pela incompatibilidade das funções (COMPLOIER, 2015, KERCHE, 2010).

A questão salarial também foi um problema com os Delegados de Polícia que, por sua vez, buscavam vencimentos equânimes aos dos promotores, estes completamente contrários a tal proposta conseguiram evitar seu sucesso. Os delegados ainda protagonizaram outro embate com o *Parquet* por causa do controle externo da atividade policial (COMPLOIER, 2015).

No que diz respeito ao Executivo, os promotores buscavam a extinção de qualquer influência na nomeação e demissão do Procurador-Geral por a considerarem uma ingerência. A classe política se viu ameaçada e não acatou integralmente a sugestão, optando pelo resultado foi a manutenção do poder histórico de nomeação pelo Executivo, mas estabelecendo a necessidade de que o escolhido integrasse os quadros do Ministério Público e fosse investido de um mandato fixo (COMPLOIER, 2015).

Durante as votações na Comissão, cada título do anteprojeto Cabral II, era votado em bloco, uma vez aprovado, deliberava-se individualmente sobre as propostas de emenda ou destaques. As principais discussões diziam respeito ao parlamentarismo¹⁷, a duração do mandato presidencial¹⁸, a reforma agrária em terras produtivas, as regras sobre propriedade e livre iniciativa, os limites ao capital estrangeiro, imposto sobre grandes fortunas, os instrumentos de democracia participativa e a amplitude dos direitos trabalhistas. No dia 18 de novembro de 1987 foram encerradas as votações nominais e consolidado o "Projeto A" com um texto razoavelmente progressista. Já no dia 24, o texto foi encaminhado ao Plenário da ANC.

Ainda na fase final dos trabalhos da Comissão de Sistematização, começou a ser formado um bloco conservador supra-partidário de constituintes contrários à reforma agrária, às restrições ao capital estrangeiro, a ampliação dos direitos trabalhistas e dos mecanismos de democracia participativa, bem como de outros dispositivos considerados progressistas previstos nos textos de Cabral. Entre esses parlamentares, destacam-se José Lourenço (PFL), Roberto Cardoso Alves (PMDB), Gastone Righi (PTB), Guilherme Afif (PP), Luiz Eduardo Magalhães (PFL) e o líder do governo sarney na Assembleia, Carlos Sant'Anna (PMDB). (SARMENTO, 2009; COSTA, 2015).

O bloco contava não só com o apoio do governo, como também do empresariado, dos militares e dos ruralistas. Para eles, o RIANC impunha uma tirania da Comissão Sistematizadora sobre o Plenário, escanteando os parlamentares que não possuíam uma das 93 cadeiras. Afirmavam ainda que o posicionamento da Comissão estava significativamente à esquerda do Plenário e que era preciso dirimir a importância do Projeto A.

Com esse intuito, propuseram uma alteração no regimento vigente para possibilitar a apresentação de novas emendas que, quando subscritas pela maioria absoluta dos

¹⁷ Aprovado com um placar de 57 a 36.

¹⁸ Reduzido a 4 anos por um placar de 48 a 45.

constituintes, teriam prioridade na votação em relação ao texto correspondente no Projeto A. O que travou mais uma intensa batalha em torno do regimento e paralisou os demais trabalhos da Assembleia. No dia 6 de janeiro de 1988, o bloco conseguiu aprovar a alteração do regimento na forma da Resolução n. 3. Fixando, assim, um prazo para apresentação de novas emendas ao Projeto A, seguidas por parecer do relator e apresentação de destaques. As emendas exigiam mais de 280 assinaturas para garantir a preferência para votação em detrimento das partes correspondentes no Projeto A.

Até o dia 27 de janeiro de 1988, quando era previsto o início das votações em primeiro turno no Plenário, foram apresentadas 2.049 emendas, sendo 9 substitutivos patrocinados pelo Centrão que abordaram praticamente todo o texto. Entre essas milhares de emendas, destacam-se duas que contaram com apoio de constituintes tanto da esquerda quanto da direita: o substitutivo que previa o presidencialismo angariou 352 assinaturas, enquanto o que estipulava o mandato de 5 anos, 316 assinaturas (SARMENTO, 2009).

Quanto ao Ministério Público, a proposta do Centrão não atendia minimamente as pretensões elencadas na Carta Curitiba. Mazzilli (2011) relatou o movimento do Centrão da seguinte forma:

Surgiu uma reação inesperada para nós talvez para políticos mais experientes isso não fosse surpresa, mas para o Ministério Público foi, porque, de uma hora para outra, tudo o que nós tínhamos feito, tudo o que nós tínhamos conseguido fosse aprovado até ali, tudo aquilo para o qual nós tínhamos trabalhado e tudo o que tínhamos obtido com muito sacrifício, acabou sendo retirado do texto, por força do substitutivo oferecido pelo movimento conhecido como— centrão, ou seja, um novo texto, fruto da reação dos constituintes ligados posição mais conservadora. Todo aquele enorme esforço parecia ruir para nós tínhamos vencido as oposições dentro do próprio Ministério Público tínhamos vencido as resistências dos parlamentares, tínhamos conseguido inserir diversos dispositivos de inegável importância para as garantias institucionais nos textos das comissões anteriores — e, depois, aconteceu que de uma hora para outra o movimento político conhecido na época como — centrão virasse tudo.

Dessa forma os promotores precisavam decidir entre aguardar a aprovação do texto apresentado pelo "Centrão" ou então procurar algum parlamentar para apresentar um destaque para reformar o capítulo que tratava da Instituição, arriscando ficar sem nada - a cargo de legislação infraconstitucional posterior - caso o substitutivo caísse. O destaque foi aprovado e logo em seguida o texto do centrão caiu (COMPLOIER, 2015).

A queda de substitutivos logo no princípio das votações do primeiro turno, evidenciou a necessidade de negociar com a esquerda. Surgindo, assim, a prática ainda atual de realizar acordos antes das votações. Naquele contexto, as conversas eram organizadas por Ulisses

Guimarães em conjunto com os líderes partidários. A ideia era chegar em consenso sobre a maior parte possível do texto-base, deixando para o Plenário apenas o necessário (SARMENTO, 2009).

O Ministério Público percebendo a movimentação, construiu um texto considerando todos os trabalhos realizados de Curitiba até a queda do substitutivo do Centrão, incluindo os destaques de constituintes apresentados sobre a instituição até aquele momento, e passou a articular sua aprovação com as lideranças políticas. Parlamentares próximos à instituição apresentaram o texto como um destaque de iniciativa conjunta e conseguiram a aprovação por unanimidade em primeiro turno (COMPLOIER, 2015).

Segue a avaliação de um dos coautores do destaque, deputado Ibsen Pinheiro:

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

Entre as outras diversas votações, vale destacar a surpreendente aprovação da emenda presidencialista com apoio da bancada do PT e do PTD, e do mandato de 5 anos. Este, sob a denúncia de que o Executivo havia distribuído concessões de rádio e TV em troca de votos (SARMENTO, 2009).

As conversas prévias às votações resultaram na recuperação e aprovação da maior parte do Projeto A por larga maioria em detrimento das emendas do centrão. O texto final aprovado por 406 votos em primeiro turno e encaminhado para o segundo turno foi intitulado Projeto B (SARMENTO, 2009).

O fim do primeiro turno de votações em julho de 1988 foi marcado pela divisão do PMDB. Os cabeças da ala progressista do partido, Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso, fundaram com outros dissidentes o PSDB¹⁹. O comando do PMDB ficou a cargo de Nelson Jobim, que também era considerado progressista (SARMENTO, 2009).

¹⁹ O PSDB naquele momento contava com 45 integrantes, sendo 38 dissidentes do PMDB e os outros 4 do PFL, PDT, PTB e PSB.

No dia 26 de julho de 1988, um dia antes do início do segundo turno, o então presidente José Sarney protagonizou um incidente institucional ao convocar a cadeia nacional de rádio e TV para criticar a Constituição em elaboração a classificando como ingovernável. No outro dia, Ulysses Guimarães, com a prerrogativa de presidente da Assembleia, convocou a mídia nacional para proferir seu famoso discurso da Constituição Cidadã (SARMENTO, 2009).

Para o segundo turno foram apresentadas 1792 emendas, mas as mudanças foram pontuais, sendo a maioria para adaptação ao sistema presidencialista. Uma vez aprovado, restava adaptar os aspectos linguísticos e de técnica legislativa (SARMENTO, 2009).

Os 28 membros da Comissão de Redação presidida por Ulysses Guimarães, assessorado pelo linguista Celso Cunha e pelo constitucionalista José Afonso, não poderiam realizar alterações de mérito no texto. Entretanto, as competências previstas foram sabidamente extrapoladas. Nelson Jobim, membro ativo do comitê, afirmou que "aprovaram ali, em procedimento duvidoso, diversas alterações de conteúdo no texto da Constituição, para sanar alegadas contradições, inconsistências e omissões". Com intuito de evitar quaisquer questionamentos posteriores sobre a validade da Constituição, submeteram o texto ao Plenário para votação nominal (SARMENTO, 2009).

No dia 22 de setembro de 1988, todos os líderes partidários encaminharam a favor da aprovação da nova Constituição Federal, ainda que com declarada resistência, como no caso do PT que considerava o texto excessivamente conservador. O texto foi aprovado com 474 votos favoráveis, 15 contrários e 6 abstenções. Assim, no dia 05 de outubro de 1988, após 20 meses de discussão política e popular, foi promulgada a primeira Constituição brasileira que contou com participação popular (SARMENTO, 2009).

7 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A maior novidade institucional da Constituição de 1988 foi o estabelecimento do Ministério Público como um órgão de controle de múltiplas prerrogativas além da persecução penal, independente de todos os poderes de estado, dotado de autonomia financeira, política, administrativa e sujeito a frágeis mecanismos de accountability. Uma feição sem precedentes nacionais ou internacionais.

De acordo com Kerche (2010), às prerrogativas consolidadas na Carta de 1988, tanto as inéditas quanto aquelas conquistadas na Ditadura Militar, reforçaram o papel do Parquet enquanto defensor da sociedade, especialmente para questões coletivas cíveis. A legitimidade na iniciativa das ações civis públicas, ainda que não exclusiva²⁰, ampliou muito o rol de objetos do Ministério Público, uma vez que esses foram vagamente definidos como: "interesses difusos, coletivos, e individuais indisponíveis e homogêneos".

Considerando que o Judiciário só pode agir quando provocado por terceiros, o *Parquet* foi posicionado constitucionalmente como agente privilegiado da ação civil pública. De maneira que o órgão influencia significativamente na seleção dos casos que serão apreciados nos tribunais. Portanto, capaz de transferir debates políticos para a Justiça, contribuindo para uma intensificação da politização da justiça ou judicialização da política (KERCHE, 2010).

Quanto à independência institucional garantida pelos constituintes, é preciso destacar como uma de suas consequências a independência de cada promotor ante o próprio Ministério Público. Arantes (2002) entende que isso transforma os membros do *Parquet* em defensores políticos dos interesses da sociedade, dotados da liberdade típica da inércia e neutralidade do Judiciário, livres de constrangimentos significativos alheios aos impostos por suas próprias consciências. Para Kerche (2010):

²⁰ Mesmo não sendo monopólio do MP, como é a ação penal, a instituição tem se configurado como o agente privilegiado para utilizá-la, tornando-se responsável, segundo Ada Pellegrini Grinover, por 90% das ações desse tipo (KERCHE *apud* SADEK, 1997).

O princípio do “promotor natural”, a efetividade no cargo após dois anos de serviços, a garantia de ampla defesa perante o Colégio de Procuradores e ao Poder Judiciário, a inamovibilidade etc., garantem a liberdade de atuação mesmo em relação a orientações ditadas pelo Procurador Geral – que também não responde a qualquer poder hierárquico – e se transforma quase em uma opção pessoal do integrante do Ministério Público segui-las ou não (KERCHE, 2010, p. 117).

Assim, o acúmulo da legitimidade concorrente na ação civil pública, da independência institucional somados à exclusividade nos inquéritos civis posicionam o Ministério Público no centro das questões sociais, jurídicas e políticas.

Os novos grandes poderes do *Parquet* não vieram acompanhados por grandes responsabilidades, já que sob a justificativa utópica de que a atuação do órgão é estritamente técnica e burocrática, foram previstos mecanismos desproporcionais de controle externo e interno.

Na Constituição de 1988 ficaram estabelecidos três frágeis mecanismos de accountability. Sendo o primeiro, a óbvia manutenção da separação das atribuições acusatórias das condenatórias. Ao Ministério Público cabe a proposição da ação e ao Judiciário o julgamento. Entretanto, a garantia, quase ilimitada, de liberdade de posicionamento dos promotores cria a possibilidade de uma condenação pública através da imprensa. O que no caso de figuras públicas, como políticos, têm efeitos devastadores que nem a absolvição pelo Judiciário pode reparar (KERCHE, 2010).

O segundo é a indicação do Procurador Geral da República e os Procuradores Gerais de Justiça dos Estados por entes e processos alheios ao Ministério Público²¹. Contudo, na prática os cargos são mais administrativos do que controladores, já que os encarregados são investidos de mandato fixo e desprovidos de poder para impor uma política institucional unificada ou interferir em trabalhos individuais dos demais integrantes do *Parquet* (KERCHE, 2010).

Nota-se que cabe exclusivamente aos Procuradores Gerais a acusação do primeiro escalão do Executivo nacional e dos estados, o que estabelece certa dependência entre o nomeador e o nomeado. Durante a Constituinte, o Ministério Público buscou extinguir completamente a interferência do Executivo nas nomeações, mas foi derrotado (KERCHE, 2010).

O terceiro e último mecanismo é o controle de promoções na carreira por antiguidade e mérito. O primeiro não está aberto à subjetividade, mas o fato do segundo estar possibilita a

²¹ Presidente da República e Governador do Estado, respectivamente.

interferência do Colégio de Procuradores. De maneira que, internamente, estimula que os membros da carreira se movimentem, não burocraticamente, mas sim similarmente aos agentes políticos tradicionais que se valem dos atributos e capacidades pessoais alheios à técnica para estabelecer uma boa relação com os pares e um bom posicionamento de imagem (KERCHE, 2010).

A soma das múltiplas prerrogativas as excessivas salvaguardas consolidadas na Constituição de 1988 para proteger os promotores de novas injunções políticas não necessariamente classificam o *Parquet* como um quarto poder, até pelo tradicionalismo da teoria de Montesquieu, mas são suficientes para, eventualmente, tornar os outros poderes em reféns do Ministério Público (KERCHE, 2010).

CONCLUSÃO

O presente estudo de caso buscou **analisar como o Ministério Público conseguiu ampliar e consolidar suas prerrogativas na Constituição Federal de 1988**, com intuito de contribuir com os estudos acadêmicos que tratam do *lobby* no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, em especial, aquele desempenhado pelo Ministério Público.

Para tanto foram definidos dois objetivos específicos: a) Identificar quais fatores antecedentes e concorrentes a Assembleia Nacional Constituinte contribuíram para ampliação e consolidação das prerrogativas do Ministério Público na Carta Magna de 1988; b) Interpretar a preponderância entre os fatores identificados em "a".

Como resultado do objetivo "a", foram identificados quatro fatores que contribuíram para ampliação e consolidação das prerrogativas do Ministério Público na Carta Magna de 1988: 1) O contexto político social do país; 2) O associativismo avançado do Ministério Público; 3) A estrutura da Assembleia Nacional Constituinte; 4) *Lobby* exercido por membros do Ministério Público durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Como demonstrado ao longo do texto, tanto o contexto político-social do país (1), quanto a estrutura dos trabalhos na Constituinte (3) são fatores razoavelmente comuns aos outros órgãos do Estado que ao lado do Ministério Público pleitearam ampliação e consolidação constitucional de suas respectivas prerrogativas na ANC. Entretanto, apenas o *Parquet* foi completamente redesenhado na Constituição de 1988, sendo esta nova estrutura considerada a maior inovação institucional do texto.

No que diz respeito ao associativismo (2) precoce do Ministério Público, atribuem-se as expressivas conquistas da instituição antecedentes à instalação da Constituinte, a criação da consciência nacional de Ministério Público e o estímulo ao voluntarismo político entre os membros da carreira. Entende-se que as atividades empreendidas pelo *Parquet* ante ao governo militar não podem ser consideradas *lobby*, uma vez que o exercício deste só é possível em regimes democráticos. Quanto à criação da consciência nacional e o estímulo ao voluntarismo, depreende-se que contribuíram para o exercício do *lobby* durante a Constituinte (4), mas que isolados deste não seriam suficientes para constitucionalizar e/ou ampliar as prerrogativas negociadas durante o Regime Militar. Isso porque esses aspectos indubitavelmente facilitaram a organização dos representantes do Ministério Público na Constituinte, já que dado o voluntarismo *lobistas* do *Parquet* praticamente se mudaram para

Brasília durante os 20 meses que duraram a ANC para acompanhar e participar ativamente da construção do texto que definiria a instituição. Enquanto a consciência nacional contribuiu para a legitimação e uniformização das reivindicações.

Considerando que os fatores "1" e "3", contexto político-social do país e estrutura dos trabalhos na Constituinte respectivamente, são comuns a outros grupos de pressão, mas apenas o *Parquet* foi redesenhado; que o associativismo, fator "2", explica as conquistas alcançadas durante o Regime Militar, mas que isolado do exercício efetivo da representação de interesses em um contexto democrático não garantiria a constitucionalização dessas ou a ampliação na Carta de 1988, identifica-se por eliminação que o fator "4", o *lobby* durante a Constituinte, é o determinante. Assim, tem-se como resultado de "b" o seguinte ordenamento de fatores em ordem decrescente "4", "2", "1" e "3".

Portanto, conclui-se que, apesar do contexto político social favorável, do associativo precoce do órgão e da estrutura da Constituinte contribuírem para os avanços do *Parquet*, o *lobby* empregado durante a Constituinte foi o fator preponderante para a consolidação constitucional do Ministério Público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: EDUC, 2002.

ARAGÃO, Murillo. Os grupos de pressão no Congresso Nacional: abordagem ao papel dos grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente. [S.I.] 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1992.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987-1988). Anais da Assembleia Constituinte. Disponível em:
https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORIN, Jair. O lobby na imprensa: tipificação e formas de atuação. Cadernos de Jornalismo e Editoração, São Paulo, n. 22, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

COMPLOIER, M (2015). O Ministério Público e a Assembleia Nacional Constituinte: as Origens de um Texto Inovador. Cadernos do Programa De Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS, 10.

COSTA, Lucas N. F. "O quão singular é o processo constituinte brasileiro de 1987-88?". III Semana de Ciência Política, UFSCar, 2015. Disponível em: <
[http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Lucas-Nascimento-Ferraz-Costa.p](http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Lucas-Nascimento-Ferraz-Costa.pdf)
[df](http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Lucas-Nascimento-Ferraz-Costa.pdf)>. Acesso em: 20 maio de 2020.

FERNANDES, F. O processo constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1988.

FIGUEIRA, Archibaldo. Lobby: do fico à UDR. São Paulo: Sagra, 1987.

FIGUEIREDO, Nei de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. Disponível em: <
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4281676/mod_resource/content/1/O%20lobby%20no%20Brasil%20-%20uma%20trajet%20ria%20hist%20rica.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

GERALDO, Pedro Heitor Barros; FONTAINHA, Fernando; VERONESE, Alexandre. Sociologia empírica do direito: uma introdução. Ética e Filosofia Política, v. 12, p. 01-13, 2010.

GRAZIANO, Gigi. Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. Dados, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 317-340, 1994.

GRAZIANO, Luigi. Lobbying and the public interest. In: ANNUAL CONFERENCE OF ANPOCS, 20., 1996, Caxambu, Brasil, Oct. 22-26. Outline of a talk to be given at the 20th Annual Conference of Anpocs. Caxambu: [S.I.], 1996.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza, org. O sistema de justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). Revista Debates, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, set.-dez, 2014.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa. 3a edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LEMOS, Roberto Jenkins. Lobby: direito democrático. São Paulo: Sagra, 1988.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. Planejamento de pesquisa: uma introdução. 2a edição. São Paulo: EDUC, 1999.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Organicom (USP)*, v. 8, p. 118-128, 2011,

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV EDITORA, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

NETTO, Joaquim Cabral. Ministério Público do Brasil. In: SABELLA, W. P; POZZO, A. A. F.; FILHO, J. E. B (coord.). Ministério Público: Vinte e cinco anos do novo perfil constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 42 n. 168 out./dez, 2005.

PILATTI, A. Constituintes, Golpes e Constituições: os caminhos e descaminhos da formação constitucional do Brasil desde o período colonial. In: GOMES, M. E. (coord.). *A Constituição de 1988, 25 anos: a construção da democracia e liberdade de expressão - o Brasil antes e depois da Constituinte*. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2013, p. 26-133.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, 2013, p. 29 - 87.

SABELLA, W. P; POZZO, A. A. F.; FILHO, J. E. B. Constituinte e Constituição de 1988 (Memórias e História). In: SABELLA, W. P; POZZO, A. A. F.; FILHO, J. E. B (coord.). *Ministério Público: Vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SAMPAIO, P. A. A participação popular na Constituinte. *Boletim Nacional* n. 26, São Paulo, abr. 1987, p. 11.

SAMPAIO, Plínio A. Entrevista a Gunther Axt e Ricardo Vaz Seelig, Memorial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, agosto, 2002.

SARMENTO, D. A Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 30, p. 9 - 41, 2009.

VELOSO, Adroaldo. Lobby e democracia representativa na constituinte brasileira de 1987/1988. 2017. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.